

Una presentación posible

El Centro Cultural de la Cooperación, que fue pensado como un lugar de rearticulación de teoría, práctica y política, viene desarrollando su tarea en trabajosas prácticas y producciones que no pretenden otra cosa que contribuir al debate y la crítica del orden existente.

La organización de este espacio pretende rescatar respetuosa pero irreverentemente las experiencias y tradiciones de formación de intelectuales y de producción teórica que hicieron aportes –desde el campo de las ideas- al desarrollo de un proyecto político y cultural de, desde y con los sectores populares.

Es también un ámbito de invención donde se intentan otras prácticas: una relación con el conocimiento que supere estrecheces dogmáticas, que evite prácticas individualistas y competitivas, que estimule la creatividad y la estructuración de espacios colectivos de reflexión, crítica y producción; y , finalmente, que se oriente a un norte de contestación y contrahegemonía.

En el Departamento de Educación se desarrollan grupos de formación e investigación que pretenden dar cuenta de los procesos actuales en curso vinculados a la problemática educativa. La amplitud de sus preocupaciones se extienden en un amplio abanico de temas: desde la normativa educacional hasta la reflexión docente sobre la práctica, pasando por el género, la universidad, la educación popular, la relación de los medios con la educación, la formación docente, la violencia en el sistema educativo, la política educativa, las relaciones de educación y trabajo, historia de la educación, el sindicalismo docente, la educación y el arte, etc.

El trabajo que aquí se presenta es producto de la preocupación del Departamento de Educación frente a propuestas y medidas gubernamentales que , buscando legitimarse en el logro de una indefinida “calidad educativa”, implicarían un paso más en el desmantelamiento de la educación pública. Se trata de una producción elaborada por el grupo de Normativa Educativa, que ha interrumpido momentáneamente el avance de su investigación específica (a partir de la comparación de los estatutos docentes provinciales) para detenerse a mirar críticamente la propuesta oficial de modificación de los estatutos docentes, cuya implementación traería aparejado un previsible impacto en las condiciones laborales docentes.

El punto de vista que aquí se expresa es uno de los tantos posibles, y en todo caso se pretende como una voz comprometida con una educación pública democrática, igualitaria, emancipatoria en una sociedad que no niegue a nadie su derecho a ser, y a ser educado. En otras palabras, alzamos nuestra voz para enriquecer un silenciado debate que debe ser público y que compromete al conjunto de la sociedad: hablamos, nada menos, que del destino de la educación pública.

Situamos una perspectiva de construcción que se entronca con una pedagogía liberadora. En términos de Paulo Freire: “En este sentido, la pedagogía que defendemos, concerniente a una importante área del Tercer Mundo, también es una pedagogía utópica. Debido a este hecho, está llena de esperanza, ya que ser utópica no significa ser idealista o impracticable, sino que está comprometida en una constante denuncia y anunciación. Nuestra pedagogía no tiene sentido sin una visión del hombre y del mundo. Formula una concepción científica y humanista que encuentra su expresión en una praxis dialogal en la cual profesores y alumnos, juntos, en el acto de analizar una realidad inhumana, la denuncian, anunciando al mismo tiempo su transformación, en nombre de la liberación del hombre. Por esa razón, la denuncia y la anunciación en esta pedagogía utópica no podrán ser palabras vacías, sino un compromiso histórico.” (Paulo Freire. **Acción Cultural para la Libertad**).

PARTE I
EL (DES)AJUSTE DEL TRABAJO DOCENTE Y LAS DESVENTURAS DE LA
EDUCACIÓN PÚBLICA: NOTAS PARA UN ANÁLISIS CRÍTICO

Por Pablo Imen

1. Introducción: nuevas propuestas reguladoras para el sistema educativo, la escuela y el trabajo docente. Una propuesta de mercado.

La administración de la educación ha sufrido notables transformaciones en el contexto de las reformas encaradas por la Nueva Derecha, al menos en términos de la retórica orientadora de un sentido común mercantilizado. Los cambios institucionales aún no han tenido lugar, si bien el lenguaje empresarial atraviesa las “nuevas preocupaciones” de y en las instituciones educativas, redefiniendo el campo de problemas de modo triplemente subordinado a los requerimientos de la acumulación capitalista.

De un lado, intentando que los “procesos y productos” escolares sean funcionales a los difusos y genéricos requerimientos del heterogéneo mundo del trabajo.

En segundo lugar, exigiendo que la misma institución se prepare a competir en un mercado educativo.

Finalmente, y en este punto haremos esencial hincapié, que la escuela adopte un formato interior análogo al de la empresa. En este contexto, se propone una profunda reformulación de las condiciones laborales docentes. En opinión de reformadores e intelectuales orgánicos de la derecha, tales modificaciones redundarán en una elevación de la calidad y en el cese de los abusos por parte de los docentes frente a unas relaciones laborales caracterizadas por el privilegio. Estas orientaciones constituyen respuestas concretas al mandato del Estado de asegurar la reproducción ampliada de las relaciones sociales capitalistas.

Dicho proceso se ve resistido desde dos posicionamientos frente al avance mercantilizador desde ámbitos muy diferentes: quienes se anclan de modo nostálgico en el pretérito modelo de instrucción pública y quienes, asumiendo la crisis estructural del sistema educativo, buscan respuestas alternativas a las variantes privatizadoras.

Un núcleo de estos conflictos se asocia a una segunda función del Estado capitalista: asegurar el orden social desde un “consenso” legitimador de este orden. En otros términos: el consenso pasivo o activo de las mayorías sociales con las relaciones sociales capitalistas – tomando en cuenta la retórica fundacional burguesa que deposita en el “pueblo” la soberanía– requiere de acciones de legitimación de dicho orden a partir de la acción del Estado. Retomaremos estas cuestiones.

La regulación de las condiciones laborales constituyen un valorado ámbito de disputa de todos los actores que opinan y deciden sobre la educación sistemática: empresarios, gobiernos, organismos internacionales, sindicatos docentes, estudiantes, padres, etc. Su reconfiguración no es lineal y se viene desarrollando en consonancia con un complejo proceso de confrontaciones y transacciones.

En todos los casos, el cambio que se vaya operando tendrá –previsiblemente– impactos en la vida de las instituciones educativas, en la relación pedagógica y en la percepción y estructuración del trabajo docente.

De esta mirada centrada en la institución señalamos aquí una tensión compleja entre las invisibles articulaciones de contexto-institución y la necesidad de repensar democráticamente la escuela concreta. Dejamos planteado el interrogante sobre la posibilidad de democratizar la

escuela omitiendo toda referencia a los fuertes condicionamientos políticos, culturales, sociales y económicos a la vez que afirmamos la posibilidad de avanzar hacia formas más democráticas de gestión. Creemos que la imposición del modelo neoliberal constituye un obstáculo insalvable para la escuela democrática. Complementariamente, es preciso preguntarnos aquí si la calidad es una simple medición de resultados. En todo caso, sostenemos que se trata de asegurar la apropiación crítica, universal, igualitaria y emancipatoria del conocimiento.

Nos centraremos en una dimensión del tema: las regulaciones del trabajo docente que, bajo la retórica de la calidad, intentan modificar las condiciones de trabajo de los enseñantes. Tomaremos como un elemento a analizar la propuesta de reformar los estatutos docentes elaborados en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación.

Regulación , Ideología y Política: nuevas direccionalidades para el trabajo docente

La reciente propuesta elaborada por el Consejo Federal de Cultura y Educación en torno a la modificación de los estatutos docentes ha sido presentada por el ministro Andrés Delich para su debate a las organizaciones sindicales reconocidas nacionalmente.

Los cambios propuestos en la regulación del trabajo docente profundizarían la direccionalidad precarizadora y mercantilista de la Transformación Educativa iniciada por el gobierno del Dr. Menem encuadrada en la Ley Federal de Educación.

Dado que la regulación constituye una dimensión relevante de la organización escolar, nos parece oportuno tomar el análisis de este material como modo de articular los supuestos filosóficos, las medidas políticas, algunas previsibles consecuencias organizativas y pedagógicas avanzando así en un abordaje dialéctico de las relaciones entre concepciones, normas, organizaciones y prácticas.

Nuestra perspectiva de análisis no pretende -en rigor, no podría- ser neutral: aspiramos a poner en cuestión el modo en que una sociedad clasista, atravesada por intereses diversos y antagónicos, resuelve a través de las políticas públicas educativas la

lucha -a veces oculta, a veces desembozada- sobre la distribución y apropiación del conocimiento. En este sentido, entendemos la educación como un derecho de ciudadanía.

Desde esta perspectiva marco, entendemos que la discusión sobre las condiciones laborales docentes se liga de modo orgánico al modelo educativo: la democratización del conocimiento tiene como requisito necesario -aunque no suficiente- el mejoramiento sistemático de las condiciones laborales docentes así como su contemplación en las regulaciones que las ordenan.

El análisis crítico del documento propuesto por el Consejo Federal de Cultura y Educación acerca de modificaciones al estatuto del Docente constituye, sin duda, una prioridad estratégica: de un modo relativamente abierto se retoman, aquí, muchos de los postulados sostenidos por las usinas intelectuales del Neoliberalismo. La direccionalidad mercantilista se expresa en nombre de la profesionalización docente, y muchas de las reformas sugeridas en este documento implicarían, como se verá en el análisis, un avance en este sentido.

Celebraciones y esperanzas

No puede comenzarse este trabajo crítico sobre la propuesta del Consejo Federal de Cultura y Educación sin felicitar a sus miembros por un gesto que no ha caracterizado a las instancias de gobierno que anteriormente sostuvieron las propuestas de la Nueva Derecha: la puesta en circulación para consulta y debate de un proyecto que, aún continuando la profundización de la mercantilización educativa, parece requerir las opiniones, al menos, de los sindicatos nacionales docentes reconocidos. En efecto, la política de desmantelamiento de la escuela pública y su específico modo de conversión en mercancía se ha caracterizado en general por una imposición violenta, establecida según tiempos tecnocráticos y sin mediar otra acción que la amenaza o el temor sobre el colectivo docente en general así como el desconocimiento de las múltiples protestas y formas de resistencia expresadas cotidianamente en el sistema educativo por sus protagonistas.

En este sentido, cabe celebrar que se ponga en marcha un mecanismo de consulta – no sabemos con que seriedad se tomarán las observaciones y críticas que el documento genere– así como sugerir que se extienda tanto a otras organizaciones sindicales como al conjunto de la comunidad educativa. Para tomar las propias palabras del documento, refiriéndose a la regulación del trabajo docente por el estatuto nacional: “ En efecto, ni aquellas primeras normativas están adecuadas a la realidad actual, ni tampoco conforme surge del estudio de su génesis pensaron exclusivamente en el Docente trabajador **y dejaron totalmente de lado perspectivas más amplias del sistema y aspectos referidos a la calidad educativa.**”¹ Si, como se señala, el problema debe tomar como marco referencial los debates sobre el sentido de la escuela pública, nos parecería muy conveniente que el conjunto de la comunidad educativa tome parte en este debate. Por tanto, el movimiento estudiantil, los sindicatos no consultados, los sectores populares, las Universidades y sus cuerpos docentes, y otros actores pudieran y debieran ser consultados sobre esta cuestión.

La propuesta oficial: insinuaciones, afirmaciones y omisiones en la construcción de un modelo de mercado.

Recursos de la retórica: notas para un encuadre al inicio del debate

Para una adecuada interpretación de este documento oficial es preciso hacer un análisis detallado tanto de lo que dice como de lo que omite, así como los supuestos que se esconden tras sus enunciados centrales.

Estas cuestiones son sustanciales, porque la argumentación gubernamental apunta a dotar de legitimidad unas regulaciones que –orientadas bajo supuestos a veces contradictorios– tendrán evidente impacto en las instituciones educativas y en el trabajo docente.

Una perspectiva atomizada

Una primera estrategia discursiva que se destaca es el carácter “factorial” del análisis: se toman una serie de factores aislados (rendimiento, calidad educativa, mérito) no comprendidos como parte de un proceso global, complejo, articulado y contradictorio. Este enfoque se estructura como una operación discursiva que oculta más de lo que muestra. También se opera un dispositivo de “omisión”, es decir, cosas no dichas pero muy relevantes sobre la problemática tratada. En este sentido y en primer término, es curioso el notable

¹ Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente. Pág. 4.

silencio en torno a, al menos, tres cuestiones básicas que debieran encuadrar el análisis del trabajo docente.

Primero, **la omisión de los fuertes condicionamientos económico-sociales** como consecuencia de la aplicación de un modelo económico y social que reproduce de modo amplificado la desigualdad, la exclusión, la pobreza y sus contrararas de privilegio, impunidad, corrupción.

Segundo, la ausencia de referencias a las **condiciones concretas laborales docentes** que se vienen expresando en un deterioro sistemático e intolerable. Este proceso se verifica desde los recortes salariales hasta la multiplicada demanda en la institución educativa que reconvierte el trabajo docente no en la tarea de asegurar una apropiación crítica del conocimiento sino –en amplios sectores del sistema educativo- en un lugar de contención social frente al hambre y la violencia que generan las políticas públicas. Políticas públicas que responden -con una fidelidad digna de otros fines- a los requerimientos de un voraz mercado capitalista.

Tercero, la **inexistencia de mención alguna al notable número de graduados de carreras docentes que se encuentran sin empleo**. Existe en torno a esta cuestión una situación de cierta irracionalidad que el documento silencia: **a la vez que muchos ciudadanos de este país son privados de la escuela**, otros muchos ciudadanos –docentes ellos- son privados de trabajo.

Imaginario histórico

Una segunda estrategia discursiva es un rescate histórico parcial así como la naturalización de fenómenos que aparecen como justificación, justificados o como causa de los problemas.

Así, se omite una parte de la historia al tomar como punto de partida de los Estatutos el del año 1954. En rigor, tanto ese estatuto como el finalmente aprobado por la Comisión Alemandri recogen una larga historia de demandas del gremio docente en torno a cuestiones específicas que aparecen enumeradas en el propio documento: la carrera de los docentes es para los docentes; contra las habilitaciones y los cursillos de habilitación pedagógica; el ingreso y los ascensos deben ser el derecho de los mejores; deben respetarse y garantizarse los Derechos esenciales de los docentes (estabilidad, salud, necesidades del núcleo familiar, el ejercicio de los derechos políticos y gremiales, cambio de actividades frente a disminución o pérdida de aptitudes y derechos de petición y defensa); la participación de los docentes en el gobierno escolar; normas jubilatorias específicas y los regímenes de bonificación por antigüedad y por zona geográfica.

Decíamos que la historia comienza con la fundación del sistema educativo y los sucesivos reclamos por asegurar ciertos derechos básicos. En esos debates están implícitos ya ciertas discusiones sobre la naturaleza del docente: ¿es apóstol?; ¿es funcionario público burocrático?; ¿es un profesional?; ¿es un agente político para la transformación revolucionaria del orden social? Estos diversos proyectos en pugna –aún pendientes de elucidar- coexisten desde la conformación del colectivo docente como antagonismos y diferencias que se asumen desde proyectos políticos claramente divergentes. Tal vez hacer un análisis más exhaustivo de la historia permitiría ver el origen de estas demandas y los debates en torno a las responsabilidades que el Estado debe asumir sobre el colectivo laboral docente.

Por otro lado, se soslaya el debate en torno a las políticas públicas de la Nueva Derecha que hacen del **ajuste estructural** un eje central del modelo. Aparece apenas una referencia

que merecería profundizarse en torno a la “racionalización del gasto”, eufemismo cuyo análisis debemos poner en cuestión.

En el documento se reconoce que: **“También es necesario detallar que la racionalización del gasto no resuelve por sí solo los problemas centrales de la calidad educativa, en algunos casos los empeora, y que tampoco puede cifrarse toda expectativa dogmática en ello sin abordar la cuestión más profunda del financiamiento...”**² El reconocimiento cauto de que la racionalización “en algunos casos empeora” la calidad educativa (calidad que, como veremos, es una meta imposible) encuentra sus propios límites sobre una verdad previsible: no hay calidad educativa con el corsete implícito en el congelamiento del gasto público de los próximos cinco años firmado por los ejecutivos provinciales y la multiplicación de las nuevas y viejas pobreza.

Esta decisión centrada en el ajuste estructural y el pago puntual de una deuda externa ilegítima e inmoral se continúa en unas políticas que, por su parte, aseguran una inédita transferencia de ingresos del trabajo al capital como nunca había ocurrido en la historia argentina.³

Y estas decisiones tomadas por gobiernos de democracias genocidas convierten el gasto público, en el mejor de los casos, en una estrategia para canalizar el inevitable conflicto en un modelo para el cual buena parte de la población es, sencillamente, población excedente.⁴

También se señala la mutación del Estado neoliberal: “Se sostiene también, que la concepción del Estado cambió, que no es la misma vigente en el momento del surgimiento de aquellas normativas, y que debe atender también otros efectos, a la racionalidad y eficiencia del gasto público.”⁵ Un Estado reconfigurado que hace suyas las “recomendaciones” del Consenso de Washington (privatizaciones, equilibrio fiscal, ajuste estructural, desregulación, apertura económica y otros etcéteras) es presentado aquí como un dato de la naturaleza y no como un proyecto político con responsables, con sujetos y con opciones siempre modificables de acuerdo tanto a la cambiante situación de las relaciones de fuerza como al sostenimiento de ciertos de proyectos políticos.

El recurso de la autolegitimación

Una tercera estrategia discursiva consiste en legitimarse en la historia, proponiéndose este documento como la continuidad de una tradición valiosa. El análisis del estatuto histórico –dice el documento– “permite inferir que la concepción estatutaria original no estaba contrapuesta al objetivo de la calidad educativa. Se suponía que lo acompañaba y fortalecía. Y que el análisis de mejoras en pos de dicho objetivo no requiere pasar necesariamente por antinomias, sino en varios casos por resignificar los conceptos y fundamentalmente por tornarlos aplicables.”⁶

² Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente Págs. 4-5

³ Según datos oficiales, el 10% más rico pasó de apropiarse de algo más del 28% en 1974 a más del 37% en el 2000. En un mismo sentido, la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre pasó de 10 veces al inicio del Plan de Convertibilidad a 30 veces al inicio del año 2001.

⁴ El ministro Lombardo admitió al asumir el gobierno de la Alianza que, según cifras oficiales, 55 niños menores de un año morían cada día por causas evitables. Con casi 20.000 víctimas anuales menores de un año, esta democracia parece matar más que las dictaduras genocidas que asolaron nuestros países.

⁵ Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente Pág. 4

⁶ Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente Pág.8

Esta afirmación tiene una primera pretensión que merecería al menos desnaturalizarse: la reivindicación en bloque del Estatuto histórico. Por un lado, el Estatuto fue una valiosa concreción de décadas de lucha docente por asegurar derechos básicos para el ejercicio de la enseñanza. Sin embargo, y leído dialécticamente, deberemos también analizar en qué medida dicho Estatuto fue funcional a un modelo educativo que fue -a su modo- antidemocrático y desigualador.

Aquella escuela que suponía homogeneidad tras el guardapolvo blanco no pudo disimular dos evidencias reproductoras: las profundas heterogeneidades en términos de distribución de conocimientos y acreditaciones, por un lado. Por otro, la negación de la cultura popular como un elemento valioso, y su expulsión sistemática de los “templos del saber” que constituyeron las escuelas y los colegios.

Este cuestionamiento nos remite de otro modo al actual contexto de crisis estructural e histórica del modelo de instrucción pública y nos induce a preguntar y preguntarnos críticamente por aquellas regulaciones del trabajo docente que -alternativamente- contribuirían a la reconfiguración de una escuela democrática, de la que existen señales abundantes en nuestra historia.⁷

En segundo término –insistimos aquí- se legitima al considerarse como continuidad de aquella propuesta que “sólo” requiere su resignificación. Dicha resignificación aparece, blanco sobre negro, en los objetivos que define la propuesta y que desarrollaremos a continuación.

Supuestos básicos tras la propuesta

Los supuestos más fuertes que trasuntan el lenguaje y el sentido del documento pueden resumirse en sus objetivos expresados al inicio del mismo:

- “1) Crear las condiciones para mejorar la tarea profesional que redunde en la optimización del sistema educativo con el objeto de promover así mayores niveles de calidad y retención de los alumnos;
- “2) Promover la profesionalización de la carrera docente **en base, principalmente, al mérito** , buscando que los docentes sean valorados por su tarea y estimulando la adopción de una actitud y superación permanente;
- “3) Fortalecer la gestión a nivel institucional buscando nuevas estrategias que mejoren los resultados de la calidad educativa, principalmente asegurando las condiciones objetivas de acceso y promoción a los cargos y sujetando la permanencia al mantenimiento de las condiciones de idoneidad;
- “4) Propiciar la reformulación de los regímenes de licencias adaptando la normativa a las características propias de un ejercicio profesional de la docencia;
- “5) Establecer mecanismos que permitan alcanzar una selección de los docentes más acordes con las necesidades del sistema educativo.”⁸

Facilitará ir tomando uno a uno los objetivos planteados para el análisis. Una primera cuestión que aparece planteada es la de la “calidad del sistema educativo”. ¿Qué es la calidad? ¿Cómo se “cuantifica” lo cualitativo?

⁷ En efecto, desde Carlos Vergara a Florencia Fosatti , pasando por las hermanas Cossetini y Luis Iglesias –entre otros- aparecen experiencias que podrían ser retomadas para un proyecto político educativo igualitario y emancipatorio.

⁸ Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente Págs. 1 -2

Es preciso antes de “desbrozar” las malezas que oscurecen la fórmula de mercado, hacer unos rodeos que son –antes que nada- de naturaleza ético-política.

La definición sobre la calidad de algo implica un acuerdo previo sobre lo que se espera que ese “algo” de calidad sea.

Por ejemplo, un automóvil de “calidad” tendría ciertas características sobre las cuales podría alcanzarse un consenso social relativamente amplio. Para la educación, en cambio, el acuerdo es muchísimo más difícil de lograr.

Esto es así porque, en una sociedad atravesada por antagonismos irreductibles, los intereses en torno a los sentidos educativos expresan direccionalidades inconciliables.

El Estado, que es un Estado capitalista antes que nada, debe articular –como ya se señaló al inicio de este trabajo- dos demandas contradictorias: asegurar las condiciones para la acumulación de capital y desarrollar mecanismos para legitimar un orden social esencialmente injusto basado en la explotación del hombre por el hombre. Este imposible equilibrio se va saldando –nunca de modo definitivo- en todos los campos de la sociedad y también en el campo educativo.

La idea de formar para una ciudadanía plena o para el disciplinamiento fabril constituyen mandatos imposibles de sintetizar: las instituciones educativas pueden así ser reproductoras (generando “productos” y “procesos” funcionales a formaciones sociales clasistas) o transformadoras (combatiendo la natural direccionalidad antidemocrática del mandato del capital a través de propuestas educativas consecuentemente participativas, igualitarias en el terreno en que se disputa la distribución y apropiación del conocimiento así como las luchas en torno al reconocimiento de la diversidad cultural). ¿Cómo acordar una “calidad educativa” cuando están en tensión fines antagónicos de la educación? Esta pretensión imposible puede, a través de la negación del conflicto (y, entonces, en la negación del “otro”) rozar aristas francamente autoritarias.⁹

Aquí tenemos ya un primer impedimento sustancial para acordar que entendemos por “calidad educativa”, pero de ninguna manera es el único.

El proceso educativo, la relación pedagógica, la vida en el aula y la institución dista de ser un continuum de insumo-proceso-producto como ocurre con la fabricación de un auto. En rigor, el acto de enseñar tiene una brecha significativa con el acto de aprender. Estas cuestiones hace largo tiempo las han dirimido, de un lado, la didáctica, del otro, la psicología y del otro, la economía, la sociología y la política.

Ni lo que enseña un docente es igualmente “asimilado” (si se tratara de una mera transmisión de conocimientos) por sus estudiantes; ni el acto pedagógico se circunscribe a una mera acción de “depositar” contenidos. Mucho más, el docente “educa” distribuyendo de cierto modo el poder y el conocimiento, genera y pone en práctica valores y define una propuesta ético-política que trasciende largamente la cuestión de saberes rotulados como contenidos. Y esto, que implica opciones existenciales, valorativas, cualitativas no son susceptibles de medición, comparación, estandarización, homogeneización.

En un mismo sentido, la vida en las aulas ofrece la emergencia de situaciones problemáticas, imprevisibles, que se resuelven en el marco de complejas transacciones donde el docente pone en juego su perspectiva.

Como las concepciones de mercado se ven estrechamente articuladas a la lógica del capital se encuentran con un desafío imposible: “cuantificar” la “calidad”.

⁹ No queremos plantear esta cuestión en términos “irreductibles” dado que, de diversos modos y en diversos momentos, estos antagonismos sobre el sentido de las prácticas pedagógicas e institucionales coexisten de modo contradictorio y simultáneo.

Para plantearlo en términos de Gorz: “La novedad del ‘espíritu del capitalismo’ es la estrechez unidimensional, indiferente a toda consideración que no sea la contable, con la que el empresario capitalista lleva la racionalidad económica hasta sus últimas consecuencias...”¹⁰ Fue preciso que tal racionalidad económica se emancipara de las otras racionalidades y las sometiera a su mandato.

Desde aquí se comprende que la “calidad educativa” haga su metamorfosis cuantificable y se haga mensurable, comparable, homogénea y estandarizada. Lo que va a medirse son los resultados de evaluaciones estandarizadas, único modo posible en el que la calidad muta a cantidad y puede hacerse tangible la comparación y la competencia, pilares fundamentales de la lógica del capital. Esta operación es, sin embargo, una verdadera falacia que tiene consecuencias prácticas: las prácticas pedagógicas se orientarán en función de la evaluación, soslayando la dimensión ético-política de la educación y asegurando una visión del mundo como un lugar donde todo se mide, todo se compara y lo verdaderamente importante son los resultados.¹¹

En este mismo primer enunciado se agrega, a la cuestión de la calidad, las condiciones para retener a los alumnos. Y este objetivo es, desde luego, altamente deseable pero centra en el docente y su tarea una responsabilidad que le compete antes que a él a la economía, a la política y al sistema educativo. Señalábamos al principio de este trabajo la irracionalidad de un modelo con maestros desempleados y estudiantes sin bancos ni escuelas. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires anunció que durante el año 2000 sólo en la zona sur- nos referimos a la ciudad más rica del país- 1200 niños no consiguieron vacante (contra 500 del año anterior). Si se realiza el censo nacional veremos los resultados de la década menemista, cuyas políticas son continuadas por el actual gobierno. Entonces cabe preguntarse: ¿quién es responsable por la retención del estudiantado? Es cierto que el docente debe y puede adquirir y desarrollar herramientas –individual y colectivamente- para contribuir a retener para formar ciudadanos pensantes, con capacidad de participar y decidir. Pero el modo de plantear las cosas del documento centra la responsabilidad por la retención en el propio docente individual, generando en un mismo movimiento un desplazamiento de la responsabilidad de los diversos niveles de gobierno al docente individual: un verdadero chivo expiatorio.

Una segunda cuestión se vincula a “promover la profesionalización de la carrera docente en base, principalmente, al mérito”. Aquí tenemos otra cara bandera neoliberal: la meritocracia se constituye en un fin en sí mismo, y en vara de medición de las “calidades” del trabajo de cada docente individual. Aquí es justo reconocer la presencia de los aspectos históricos del Estatuto más complejos y contradictorios: la meritocracia como forma de desempeño atenta contra formas colectivas y solidarias de trabajo; e implican también una elección moral basada en el individualismo posesivo. No queremos de ningún modo soslayar el importante problema del esfuerzo de cada docente, pero nos preguntamos si no hay otros modos de asegurar un mejoramiento del trabajo fuera del método de la zanahoria y el látigo. ¿Qué ocurriría, nos preguntamos, si los docentes se reunieran para reflexionar sobre su práctica? ¿Qué sería del trabajo de maestros y profesores si fueran objeto de reflexión conjuntamente por estudiantes y padres? Negamos, sin pretender una respuesta posible aquí mismo, que el individualismo meritocrático sea el único camino posible para mejorar el trabajo. Antes al contrario, dicha lógica apunta a profundizar niveles de fragmentación,

¹⁰ Gorz, André. “Metamorfosis Del Trabajo. Búsqueda De Sentido. Crítica De La Razón Económica.”. Ed. Sistema. Madrid.1997.

¹¹ Es necesario recalcar que esta postura no es una negación de resultados de los procesos de enseñanza aprendizaje, sino un fuerte cambio de énfasis: se trata de entender a los contenidos más que como un fin en sí mismos (por lo demás, factibles de conseguir en distintos ámbitos) como medios muy valiosos de generar autonomía de pensamiento y compromiso con un proyecto de destino propio y colectivo.

superposición y competencia con resultados bastante pobres para una enseñanza verdaderamente democrática.

En este marco, sugiere –para mejorar la tarea profesional- simplificar el escalafón. Suponer que esta modificación –que es, desde el punto de vista administrativo, potencialmente racionalizadora- resolvería la mejora de la tarea docente es en el mejor de los casos un acto de reduccionismo burocrático. Podría pensarse, sin embargo, que se trata de una medida compatible con la reducción del gasto más que con el objetivo de elevar la calidad educativa.

Luego el documento desarrolla un ítem que titula “Valoración de la tarea” donde se sugiere “profundizar el estudio a partir de lo detallado de estímulos por mérito basados en criterios comunes”. Volvemos aquí sobre los riesgos de las concepciones meritocráticas: el objetivo se transmuta al definir el acto educativo como ligado a ciertos resultados, con un beneficio adicional: todo lo que ocurre en el proceso y en el producto es atribuible a la función docente, como si la realidad (que se cuele en el aula y la escuela, por ejemplo, en forma de hambre y violencia) no tuviese ninguna incidencia en el acto educativo. ¿Qué educación estamos impulsando al pretender estandarizar, homogeneizar, comparar los rendimientos para atar un trabajo docente heterónimo a los salarios?¹²

Las previsión de prácticas meritocráticas entre docentes no necesariamente se expresarán en mejoras en la “calidad” sino en una dinámica de competencia que empobrecerá, intensificará y descualificará la propia tarea.

Un tercer objetivo que marca el documento es el de “fortalecer la gestión institucional” que suele estar atado a la autonomía de las escuelas, enunciado por todos intelectuales enrolados en el neoliberalismo y sus instituciones orgánicas. Entre las formas de entender el fortalecimiento institucional se marca la necesidad de “mayor autonomía de los equipos directivos para (...) trabajar (...) con un grado de apertura del diseño curricular que permita definirlo en ese nivel; (...) aumentar la participación comunitaria en la vida institucional en todos los aspectos que permita mayor celeridad y eficacia en las coberturas con objetividad y transparencia; (...) **Tender gradualmente y en la medida de lo posible a descentralizar a nivel de Servicio Educativo la atención del mantenimiento básico tratando de acercar las situaciones problemáticas con la mayor celeridad de su satisfacción (...)**”¹³

En el Pacto Federal I¹⁴ -firmado en 1994- se establece que hay un compromiso de “reorientar el gasto” procediendo a la “reestructuración de los circuitos decisorios,

¹² La insistencia en medir el mérito del trabajo docente y la mentada “calidad educativa” nos remite a preguntarnos porqué otros funcionarios públicos –como jueces, legisladores, presidentes, policías- no pueden ser sometidos a escrutinios y evaluaciones algo más regulares desde “organismos externos”; y porqué no se podría atar el salario docente al salario de otros funcionarios públicos. ¿Será, acaso, que la educación opera como un verdadero “chivo expiatorio” sobre las esperanzas frustradas de los sectores populares? ¿No será, por su parte, un particular modo de cargar sobre sus espaldas la amplia deslegitimidad que ostenta el Estado nacional frente a estos mismos sectores populares?

¹³ Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente. Pág. 16

¹⁴ La Ley Federal de Educación establece en su artículo 63 que el Consejo Federal de Cultura y Educación será el ámbito de concertación de la política educativa, lo que implica la definición de prioridades, la asignación de recursos, y el avance en cierta direccionalidad del conjunto del sistema educativo. Aquí participan los ministros del Poder Ejecutivo Provincial. En este sentido, **no participan** ni los representantes de partidos políticos que no integran el Poder Ejecutivo Provincial ni los docentes ni los estudiantes. Si, como se enuncia pomposamente en la Ley Federal de Educación, es criterio de la política educativa decidir de modo democrático y participativo, la implementación de estos mecanismos decisorios excluyentes contrasta notablemente con las intenciones declaradas.

administrativos y de gestión del sistema, a los efectos de incrementar la eficiencia de los recursos presupuestarios y de las acciones pedagógicas.”¹⁵

Sobre el tema de la autonomía, en el Pacto I se establece en su punto 9 inciso b) “Consolidar a la Escuela o Colegio como unidad básica de gestión escolar profundizando su autonomía.”¹⁶

El Pacto Federal II –fuertemente resistido y uno de los causantes de la salida del ex ministro Llach- avanza en este sentido indicando que “**Creemos que es necesario volver a darle protagonismo a las escuelas.** Sólo con escuelas públicas con directores líderes, con un claro proyecto institucional, con capacidad para autogestionarlo y con facultades para manejar recursos será posible alcanzar una educación de calidad.”¹⁷ Esta cuestión reaparecerá definida de otro modo en este mismo documento oficial que estamos analizando.

En las investigaciones realizadas en aquellos países donde se avanzó sobre la autonomía escolar y la lógica meritocrática del trabajo docente las conclusiones no son alentadoras: “El efecto acumulativo de todo esto suscita graves preocupaciones por la salud de las escuelas como organizaciones. (...) Como mínimo, hay una ambigüedad considerable sobre el rol y la categoría de los profesores de las escuelas autogestionadas. (...) Es probable que algunas de estas tensiones se deban a un cambio que parece adquirir importancia en las escuelas. En la profesión docente, la obsesión por la competencia ha supuesto que se privilegien algunas actividades a expensas de otras. (...) Como decía un profesor: ‘Ya no se valora lo que hago en mi clase; se ven las acciones de los profesores que están en diversas comisiones, realizan actividades extracurriculares... sin embargo, actúan en detrimento de lo que realizan en clase. De todos modos, en el nuevo sistema, son los únicos que consiguen las tareas de mayor relieve.’ (Blackmore, 1996). Esta preocupación por las acciones perceptibles contrasta con las relaciones colegiales destacadas en la bibliografía sobre la eficacia y el perfeccionamiento de la escuela.”¹⁸

Por otra parte, investigaciones realizadas por defensores de la reforma (Chubb y Moe-1990) señalan que el **factor organización** de las escuelas autónomas sólo pueden explicar alrededor del 5% de la variación en las puntuaciones de los estudiantes. “Las características externas de las escuelas explican mucho más que la variación de los rendimientos escolares que de la organización.”¹⁹

Finalmente en este punto, la idea de descentralizar para que la escuela tenga más recursos para resolver sus problemas abre peligrosamente las puertas para profundizar la desresponsabilización del Estado nacional en el aseguramiento de la provisión educativa. Efectivamente, la crisis de legitimidad del Estado de Bienestar se ha resuelto, en la perspectiva de la Nueva Derecha, “devolviendo a la sociedad civil” la responsabilidad por lo que ocurre, en una suerte de “protagonismo mercantil” en que el ciudadano, reconvertido en cliente, se dispone a exigir y reclamar haciendo un hecho del principio de que cada cual debe tener lo que se merece. Los efectos de estas políticas, allí donde se han implementado, han sido un incremento sustancial en la desigualdad educativa. Una educación de mercado reproduce los mismos mecanismos, procesos y resultados que el mercado en la economía: la desigualdad se convierte en un imperativo categórico de las prácticas sociales y educativas.

¹⁵ Pacto Federal I- Capítulo III- punto 9 inc. A) Cláusulas específicas. 1994. Consejo Federal de Cultura y Educación

¹⁶ Pacto Federal I- Capítulo III, punto 9 inc. B)

¹⁷ Pacto Federal II- Borrador.

¹⁸ La Escuela, el Estado y el Mercado. G. Whitty, S. Power y D. Halpin. Ed. Morata. España. 1999. pág. 91.

¹⁹ La Escuela, el Estado y el Mercado. G. Whitty, S. Power y D. Halpin. Ed. Morata. España. 1999. pág. 143.

En términos de Weiler, “las políticas de descentralización de la administración llevan en sí las mismas semillas de sus propias contradicciones”²⁰. Para él, hay tres argumentos que responden a lógicas distintas (incluso antagónicas) sobre las que la descentralización es impulsada: una redistribución del poder; un incremento de la eficiencia y, finalmente, la contemplación de la diversidad cultural en los propios currículos.

Ninguna de las promesas en las que se asienta la propuesta descentralizadora ha sido hasta ahora confirmada por los hechos: el poder no fue redistribuido ni en función de regular las prácticas ni el de asignar recursos; tampoco se demostró mayor eficiencia en la asignación de recursos ni, finalmente, se accedió a un currículum diverso. Weiler se pregunta porqué, si la descentralización aparece como una propuesta tan precaria y problemática, continúa teniendo una presencia tan amplia en los programas y la retórica de las reformas educativas. Ocurre, completa nuestro autor, que “la descentralización se convierte en un instrumento importante (...) para la gestión del conflicto social”. Este desplazamiento permite, complementariamente, operar una suerte de “legitimación compensatoria” sobre el desgaste de legitimidad de sufre el propio Estado Nacional.

En este esquema, la evaluación juega un papel relevante que a la vez que asegura el control de la vida escolar, relegitima al Estado como “árbitro neutral” que juzga desde evaluaciones basadas en la experticia, dando un tamiz de racionalidad a un proceso que es, en cambio, fuertemente político. Ni los contenidos elaborados por el saber experto son neutros, ni su utilización como herramienta de control pueden admitirse como meros estímulos a la productividad del trabajo docente.

Más aún, la idea de un paquete de contenidos a evaluar a través de mediciones estandarizadas presupone una mirada cosificada sobre el conocimiento (ahora convertido en un fetiche, mercancía a ser apropiada, homogénea, medida, comparada), “naturalizándose” estos saberes como construcciones que exigen su asimilación y repetición por parte de los alumnos²¹ y redefiniendo, así, tanto la relación pedagógica como la vida institucional.

Parte de la debilidad de la descentralización surge de las profundas diferencias en el sentido que debe asumir la educación –como vimos ya en el tema de la “calidad educativa”. Aquí juega un papel central el dispositivo de la evaluación.

Docentes: entre la corporación y la incompetencia

Otro interesante recurso que propone el documento es plantear las condiciones laborales no sólo disociadas sino enfrentadas de modo antagónico con la supuesta calidad educativa: “Suele decirse, a veces en función de esto, que los Estatutos del Docente como marcos regulatorios de la prestación laboral, estuvieron caracterizados por el interés prioritario de protección del docente como trabajador exclusivamente, y que ello subalternizó los efectos que implicaba en la estructura de costos del Estado, como asimismo se priorizó antes a la educación que al educador.”²²

Esta afirmación encubre al menos dos falacias que merecen señalarse, una de orden conceptual, otra de orden empírico.

La primera es la operación sutil pero –a nuestro juicio- ilícita de contraponer el interés por mejorar las condiciones laborales docentes al mejoramiento del sistema educativo y su

²⁰ Weiler, H. “Enfoques comparados en descentralización educativa”, en Globalización y Descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada. Autores Varios. Ediciones Pomares Corredor.

²¹ Que aquí adquirirían plenamente el sentido originario de la palabra “a-luminis” (sin luz).

²² Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente. Págs. 3-4

“calidad”. El mejoramiento de las condiciones laborales docentes es condición sine qua non – si bien no suficiente en si misma- para elevar la calidad educativa.

La segunda falacia no resiste el análisis de la realidad, pues en términos históricos y particularmente en los últimos veinticinco años el sistema educativo y su expansión relativa se sostienen sobre el sacrificio del salario docente. Ctera denunciaba en 1997 el cuadro que describimos a continuación:

Provincia	Salario de Bolsillo	Quita Salarial	Otras Quitas
San Juan	314	Recorte 22%	Zona Desfavorable
Entre Ríos	234,81	Recorte entre 10 y 16%	-Aumento de Aportes Jubilatorios -Disminución del Presentismo -Precarias condiciones laborales
Neuquén	500	20% Activos 14% Pasivos	-Reducción de Cargos -Despidos Docentes
Córdoba	368		-No se renovaron contratos a 3200 suplentes. -Cierres de grados y de salas de jardín
La Rioja	327		- Antigüedad Congelada
Jujuy	275 (50% en bonos que los comerciantes reciben al 70% de su valor)		Atraso en los cobros de salarios
Santa Cruz	614 , de los cuales 250 son por presentismo		-Cierre de gabinetes, salas de 3 años - Suspensión de Concursos
Corrientes	200	-Deudas por rebajas salariales	- Disponibilidad del personal docente - Cierre de institutos terciarios
Santiago del Estero	359		-Eliminación de todas las bonificaciones - Eliminación de salas de 3 y 4 años de jardín de infantes
Chubut	307	15% en pasivos	Recorte del 6% presupuesto educativo -Reducción del personal docente
Mendoza	393 (congelado desde 1992)		Violaciones al Estatuto del Docente
Capital	284		- Docentes transferidos sin

Federal			Estatuto. - Salarios congelados con el 30% en negro
Buenos Aires	300		-Graves Dificultades Edilicias. - Persecución y presión sobre el personal directivo y docente. - Separaciones del cargo. - Reducción de horas cátedra y cargos.
Santa Fe	400	5% haberes pasivos	
Río Negro	324 (30% en bonos)	Adeudan aguinaldo 95/96. - Obligados a “conceder” al estado un “préstamo” del 25%	- Se redujeron 18.000 horas cátedra - Se concentraron los docentes y se suprimieron cargos
Salta	287,90		Cobran con cheques diferidos.

(Fuente: CTERA- 1997)

Estas tendencias, registradas en 1997, se han venido deteriorando aún más. En los hechos, no entendemos desde donde puede defenderse el argumento según el cual la “corporación docente” se haya visto privilegiada en detrimento de la educación pública cuando, por el contrario, fue sobre la base de su sacrificio que se aseguró la creciente expansión del sistema.

Alternativas para la niñez excluida

En la misma línea planteada por organismos financieros internacionales y con el Pacto Federal II se propone priorizar a la niñez en la pobreza. Así se menciona que , según una investigación del IIPE, se “evidencia el fenómeno de que, en un gran porcentaje, el acceso al sistema educativo se produce a través de escuelas de sectores más desfavorables. Al tratarse de docentes no sólo con mínima experiencia sino con ausencia de formación específica para realidades más complejas, la tendencia acentuaría las desigualdades sociales de calidad educativa.”²³ Esta realidad es incuestionable: los docentes más experimentados tienden a solicitar traslados para atender a sectores menos problemáticos y conflictivos que aquellos que han sido alcanzados por la exclusión y la miseria. Frente a esta situación, se propone entonces medidas paliativas del estado de cosas, entre ellas, “incluir en la formación docente especializaciones que se contemplen de una manera significativa en el puntaje para el ingreso a la docencia en servicios educativos de funcionamiento complejo”; “prever la posibilidad de acciones de capacitación específicas para el trabajo docente en este tipo de servicios que contemplen un puntaje significativamente diferencial para el ingreso a la docencia”; homogeneizar el “marco referencial de bonificaciones” y descentralizar “ al nivel de la escuela

²³ Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente. Pág. 18.

de la selección de docentes en determinados casos, a efectos de asegurar mayor celeridad y con procedimientos que garanticen la transparencia, el control y la objetividad.”²⁴

Un punto de acuerdo básico es que, probablemente, los mejores docentes no encuentran ubicación entre los sectores excluidos²⁵.

Por su parte, la propuesta de focalizar la formación de “docentes para pobres” puede ser interpretada en dos claves.

Una clave pensada desde la conservación del modelo económico y social neoliberal que convierte la formación docente en parte de unas políticas sectoriales o focalizadas donde se piensa en una preparación específica para pobres. Esta decisión abre no sólo un dilema ético sino básicamente de cobertura. Ético porque es necesario preguntarse sobre la validez de aceptar una formación “para pobres” como población específica.

En una perspectiva democratizadora sostenemos: es correcta la apreciación de que los excluidos tienen una problemática específica y la formación docente que tome en cuenta estas especificidades constituye un camino válido siempre y cuando sea transitorio. Esto es: se sostiene la validez de esta propuesta en un contexto político y social que avance a mayores cuotas de igualdad social y que permita pensar en un proceso sostenido de disminución de la pobreza hasta su desaparición. En el actual contexto, expresamos nuestras fuertes prevenciones por que su aplicación implica legitimar un nuevo circuito que, además de justificar la desigualdad, rotula sin eufemismos la existencia de una educación básicamente asistencial.

Por otro lado, también ponemos en cuestión la idea de focalización que se desprende del texto, dado que la magnitud del fenómeno de la pobreza adquiere tales dimensiones que lo que es excepción se convierte casi en norma.

En su libro “¿Qué es el neoliberalismo?” Ana María Ezcurrea aborda, entre otras cuestiones, la definición de la categoría de pobreza. Y marca las profundas diferencias en su medición entre distintos organismos internacionales.

Veamos un cuadro que nos proporciona sobre el cálculo de pobreza que hacen el BM, la CEPAL y el PNUD²⁶:

Agencia	% de Pobreza
Banco Mundial	25,2
CEPAL	45,9
PNUD	61,8%

Como puede apreciarse claramente, existe un serio problema metodológico –y, antes aún, conceptual y político– en torno a la definición de pobreza, que tiene consecuencias prácticas concretas. Para el Banco Mundial, nos explica Ezcurrea, es pobre quien percibe alrededor de 1 dólar diario. Pero autores como Boltvinik advierten que “las personas con semejante nivel de ingreso estarían técnicamente muertas”²⁷. Y se agrega que si se incorporara

²⁴ Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente. Págs. 18 y 19

²⁵ Aquí nos encontraremos con una dificultad adicional: ¿qué entendemos por “buen docente”?, que aparece asociado al tema de los fines y medios de la educación. Dicha respuesta no es unívoca ni técnica. Es ético-política. Y dicha respuesta, lejos de resolverse con dispositivos cuantitativos, debiera contemplar otros modos de definir el trabajo llevado a cabo por los enseñantes que incorporen claramente dimensiones cualitativas.

²⁶ Ezcurrea, Ana María. “¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente”. Ideas –Lugar Editorial. Buenos Aires, Argentina, noviembre 1998. Pág. 106

²⁷ Ezcurrea, Ana María. “¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente”. Ideas –Lugar Editorial. Buenos Aires, Argentina, noviembre 1998. Pág. 110

a esta medida 0,70 centavos de dólar por persona, se duplicaría el número de quienes se hallan por debajo de los niveles de pobreza, al menos.

Si esto es así, y entonces más de la mitad de la población se encuentra en esta situación, la idea de focalización se convierte en norma en lugar de excepción. Y, en este sentido, la idea de “maestros para pobres” se convierte en una “especialidad” cuyo rasgo característico es que atiende a la mayoría de los niños.²⁸

Un primer corolario

Las modificaciones “sugeridas” por las instancias gubernamentales constituyen un paso más en el desmantelamiento de la educación pública, ahora centrado en la destrucción de viejas conquistas laborales docentes.

Lejos de pensar y decir esta crítica desde una posición nostálgica, queremos reafirmar la necesidad de volver a discutir el conjunto de regulaciones que enmarcan el trabajo docente. Pero instamos a redefinir los términos del debate.

En todo caso, la prueba de fuego de la reforma de la enseñanza debiera centrarse en la mejora de la educación de los niños de todos los estratos y segmentos de la sociedad. Más aún, una institución escolar que a partir del reconocimiento de la diversidad realmente existente asegure que el niño – esto es, que **todos los niños**- sea “el científico en la escuela y el profesional el mediador del saber y el que crea un escenario para que se produzca el conocimiento.”²⁹ Pero ninguna propuesta en Argentina ha avanzado en una lógica alternativa sobre la profesionalización de la enseñanza, que privilegie los fines de asegurar la apropiación universal del conocimiento y la formación para una ciudadanía plena.

En la mayoría de los debates aparecen soslayadas algunas variables de fuerte impacto en la educación impartida: las desigualdades materiales y culturales entre distritos escolares; la dimensión curricular y la perspectiva ético-política de la educación y las condiciones laborales concretas docentes. Tales silencios forman parte de una agenda implícita del gobierno educativo y se expresa en los resultados heterogéneos de las prácticas pedagógicas.

Por su parte, entendemos que un “desarrollo autónomo” de la profesión debiera contemplar que la profesionalización en una perspectiva democratizadora está asociada a una lucha de carácter colectivo. Tal ejercicio profesional implica la participación de los docentes en la definición de los objetivos y métodos de trabajo; un efectivo control de la “producción” (esto es, resultados y procedimientos de trabajo) estableciendo una base de conocimientos que legitime la autonomía profesional.

Tal ejercicio profesional, por otra parte, debe incluir la posibilidad de participación de todos los interesados en la suerte de la educación pública especialmente. Si entendemos lo público como aquello que siendo de todos es también para todos, podremos otorgar a esta

²⁸ Un reciente trabajo de Artemio López de la Consultora Equis revela en nuestro país, el mapa de la niñez menor de 14 años es francamente desolador. En promedio –promedio que, por su parte, registra notables disparidades regionales- el 45% de los niños está por debajo de la línea de pobreza y un 12% está en situación de indigencia. Esta sumatoria de miserias nos revela que **en promedio** un 57% de la niñez no ha resuelto sus necesidades más elementales. En el noroeste argentino, las cifras son 63% de pobreza y 21 % de indigencia lo que suma un bochornoso 84%; y en el noreste 65% y 22% respectivamente, lo que da un vergonzoso 87%. ¿De qué especificidad, pues, estaríamos hablando? Ver: “Escuela y Trabajo Infantil en Argentina”. Consultora Equis. Enero 2000.

²⁹ López Melero, M. “Escuela pública y atención a la diversidad. La educación intercultural: la diferencia como valor. En Escuela Pública y Sociedad Neoliberal, Autores varios. Miño y Dávila Editores España. 2ª. Ed. 1999

cuestión la dimensión ético-política habitualmente soslayada en los debates educativos. Así, “la acción política es la que define y delimita el espacio público y la política de participación democrática es la que desplaza permanentemente esos límites incorporando a los hasta entonces desconocidos al *todos* que nos define. Es así como cabe entender que la política tiene que ver con la construcción de un espacio público. O quizás tendríamos que decir, la acción política, lo político, es la que opera una permanente re-delimitación de los límites de lo público.”³⁰

Finalmente, es difícil pensar la posibilidad de un sistema educativo que se dirija en sentido contrario del resto de las prácticas sociales: es preciso entonces asegurar que el sistema educativo y sus instituciones sean espacios de democratización creciente que contribuyan a resistir un modelo que reproduce la desigualdad de modo persistente y ampliado.

PARTE II

ALGUNAS REFLEXIONES ESPECÍFICAS SOBRE LAS PROPUESTAS DEL DOCUMENTO DE TRABAJO DEL CFCyE.

Por Analía Ivanier, Adriana Migliavacca, Yael Pasmanik y M. Fernanda Saforcada

Nos proponemos en esta segunda parte complementar el análisis más general de los fundamentos político-ideológicos realizados en el apartado anterior. El abordaje de las propuestas del Documento de Trabajo del CFCyE nos permitirá contar con elementos específicos para contribuir a su debate.

La primera impresión que obtenemos de la lectura de la propuesta del Consejo Federal es que la problemática de la jerarquización de la profesión docente es abordada desde diversas dimensiones, pero se omite aquella que nosotros consideramos central: las condiciones de trabajo. Creemos que esta variable atraviesa al conjunto de ítems que se desarrollan en este documento. Si vamos a hablar de la jerarquización de la docencia, consideramos prioritario zanjar la discusión sobre el reconocimiento económico de los docentes como profesionales.

I. En este primer apartado el documento plantea la necesidad de mejorar la tarea profesional. Así, propone:

- a) Construcción de un escalafón básico común; reducción a un número limitado de componentes remunerativos comunes, y la unificación de criterios de bonificaciones especiales por zona, riesgo, etc.
- b) Concentración horaria
- c) Aumento del tiempo de trabajo con los colegas.

³⁰ Beltrán Llavador, Francisco. Ob. Cit.

Creemos que, de este modo, el mejoramiento de la tarea profesional queda reducido a problemas de “eficiencia” administrativa. Aquí, nuevamente, las condiciones laborales no se constituyen como problemática a resolver.

La propuesta de unificación de criterios remunerativos entraña una tensión entre dos consecuencias posibles. Por un lado existe el riesgo de que la homogeneización y reducción de escalafones y componentes remunerativos, conduzca a la merma del salario en ciertas jurisdicciones, echando por tierra negociaciones previas. Por otro lado, esta misma unificación podría generar condiciones homogéneas y, de este modo, reconstituir la unidad del colectivo docente para una negociación conjunta en materia de salarios y condiciones laborales. Este es un punto interesante en términos políticos, ya que podría ampliar los techos reivindicativos del colectivo docente.

La propuesta de concentración horaria, ya prevista en la mayor parte de los Estatutos Provinciales, supone una mejora en la “calidad” de la tarea profesional. Ahora bien, nos preguntamos, dada la situación de creciente reducción presupuestaria, si esto no generaría la posibilidad de encubrir una reducción de horas cátedras asignadas y/o el cierre de secciones o materias.

Además de la situación de injusticia que esto último implicaría para aquellos docentes que verían reducido su salario y posibilidad de trabajo, pensamos que en un contexto, como el que estamos transitando, en el cual las instituciones deben afrontar situaciones cada vez más complejas, éstas necesitan dotarse de una mayor cantidad de profesionales docentes.

Así, el discurso que promueve la idea de que en “la administración pública sobra personal”, busca reducir el gasto sin tener en cuenta la realidad en la que hoy se encuentran inmersas las instituciones educativas.

Con respecto a la propuesta del aumento del tiempo de trabajo con los colegas, creemos que la reflexión sobre la práctica profesional debería ser institucionalizada y sistemática, así como adquirir el mismo valor que el trabajo frente a alumnos. En este sentido, el punto de discusión no debería ser la extensión del ciclo lectivo sino su reconocimiento en materia de remuneraciones. Sólo de esta manera la reflexión podría adquirir el carácter de un espacio periódico y frecuente. Únicamente así se legitimaría que la misma se constituya en una exigencia, por demás necesaria para el mejoramiento del trabajo docente.

II. En segundo lugar, el documento propone que la valoración de la tarea docente se lleve a cabo por medio de los siguientes mecanismos:

- a) estímulo por mérito
- b) incentivos no salariales.

En los Estatutos Provinciales se alude al perfeccionamiento docente como algo que ha de ser *estimulado y facilitado* por las autoridades educativas. En la medida en que las instancias de gobierno adoptan expresamente esta responsabilidad, se hace posible pensar el perfeccionamiento como un derecho, así como la obligación de garantizar igualdad de oportunidades, con la consecuente adopción de mecanismos que la promuevan.

El Documento, por el contrario, propone un tipo de perfeccionamiento centrado en el estímulo individual-competitivo, inclinándose por un modelo de profesionalización que tiende a diferenciar entre los “capaces” y los “no capaces”. El Estado se desentiende de esta manera

de la cada vez más profunda segmentación al interior del sistema educativo. No sólo esto fragmenta al cuerpo docente, sino que queda vacante la garantía del derecho de los niños de aprender en igualdad de condiciones.

Por otro lado, la propuesta del estímulo por mérito entraña el peligro de romper con una conquista histórica de los trabajadores (en el caso de la educación, plasmada en los estatutos) de recibir igual salario por igual trabajo. No solo esto empuja a entrar en las condiciones de flexibilización del mercado de trabajo, sino que también introduce criterios que podrían aumentar los niveles de arbitrariedad en la “medición del desempeño”. ¿Quiénes determinan los niveles “adecuados” de desempeño profesional y con arreglo a qué criterios?. Al igual que el concepto de “calidad” anteriormente analizado, las respuestas a esta pregunta pueden ser muy variables y, por tanto, discutibles.

III. En tercer lugar, el documento considera que se debe fortalecer la gestión a nivel institucional buscando nuevas estrategias que contribuyan a mejorar los resultados de la calidad educativa. Para la consecución de este objetivo se propone:

- a) Condiciones objetivas de acceso y promoción de los cargos.
- b) Permanencia con mantenimiento de condiciones de idoneidad
- c) Brindar mayor autonomía a los equipos directivos.

En el ítem a), el Documento se pronuncia por el “perfeccionamiento de un sistema de concursos que asegure apertura, publicidad, transparencia e igualdad en todos los casos, y la periodicidad de los mismos”. Sin embargo, en la lectura de los Estatutos puede identificarse la existencia de cada una de estas premisas. Si bien es posible que en el nivel de la práctica se produzcan situaciones que contrarían estos principios, entendemos que el núcleo problemático no se encuentra en la normativa sino en la implementación de la misma y/o en los mecanismos de control que debieran ser garantizados por el Estado y las instituciones que representan los intereses de los trabajadores de la educación.

Con respecto al ítem b), la permanencia en el cargo sujeta a las condiciones de idoneidad constituye una preocupación legítima, ya que se presentan situaciones de irregularidad que violentan el derecho de los estudiantes a una buena educación en un marco de mutuo respeto. Sin embargo, en el Documento se aborda esta problemática tomando como eje el cuestionamiento de la estabilidad laboral garantizada en los Estatutos. El tratamiento que hacen del tema junto con el raconto histórico del reconocimiento del derecho a la estabilidad, parecería tender a “flexibilizarlo”, intentando darle un sentido diferente y otorgando mayor peso a la limitación de este derecho que a su efectivización.

Esto resulta más claro cuando se observa que una de las propuestas del Documento en relación a este tema es la de “acordar un marco básico referencial respecto de los mecanismos de verificación del mantenimiento de las condiciones de idoneidad que sirva de reglamentación a las previsiones estatutarias existentes y garantía de su aplicación efectiva”.

Por lo anterior, podemos inferir que también hay un intento de redefinir qué se entiende por idoneidad profesional. Esto resulta preocupante en un marco donde se valoran los criterios propios del ámbito económico empresarial, como la evaluación por los resultados, la competencia, la eficiencia, etc., extrapolándolos al campo educativo.

Por último, y en relación con el punto c), las medidas tendientes a brindar mayor autonomía a las instituciones, conducen a desplazar las responsabilidades al ámbito de lo local e institucional. Este traspaso de responsabilidades puede entrañar ciertos riesgos.

En primer lugar, el hecho de que los criterios de selección docente los fije el equipo directivo atentaría contra la estabilidad, en la medida en que pueden tornarse arbitrarios y discriminatorios con respecto a aquellos docentes cuyo perfil no concuerde con las aspiraciones del directivo de turno.

En segundo lugar, los Estatutos ya prevén los diversos mecanismos de concurso. El problema de la transparencia no atañe a la normativa (este punto incluso es explicitado en el Documento de Trabajo y ya lo hemos tratado anteriormente), sino al nivel de aplicación de la misma, donde se tejen particulares relaciones de poder.

En tercer lugar, existe un grave peligro de que, bajo un discurso que se pronuncia por la “autonomía” y la “participación”, ésta se reduzca al nivel institucional local, cuando los Estatutos prevén diversos espacios de participación docente que trascienden este nivel y ubican a los trabajadores como miembros de un Sistema Educativo. Conforman dichos espacios: los jurados para los concursos, el Gobierno Escolar, las Comisiones para la reforma de Estatutos, los espacios de investigación y estudio de las problemáticas escolares y las Juntas (estas últimas, desempeñan una función relevante ya que regulan la tarea docente). La regulación habilita la participación docente en instancias que trascienden el espacio áulico o escolar, y contempla, en algunos Estatutos, la posibilidad de influir en la toma de decisiones que hacen a aspectos de la estructura y funcionamiento del Sistema Educativo. En todo caso, sería deseable que, en vez de hablar de autonomía y descentralización, se discutiera una extensión de los espacios de participación.

Es necesario aclarar que se debe cuidar no caer en la otra cara del discurso de la “participación”, aquella que no contempla las condiciones materiales necesarias para efectivizarla, porque la misma entraña una lógica de aumento de responsabilidades con la consecuente intensificación de la tarea u otra lógica, aún más perversa, como es la de darle un “barniz” de legitimidad a aquellas decisiones tomadas por ciertos sectores en instancias en las que, supuestamente, todos podían formalmente participar, pero que en los hechos esto era imposible, ya que no estaban dadas las condiciones materiales para que así fuera. En nuestro país hubo, en los últimos años, numerosas y amargas experiencias que dan cuenta de esta modalidad.

Creemos que el espacio de trabajo en el ámbito de cada institución no es poco importante. Por el contrario, es fundamental. Pero esta responsabilidad que debe asumir el trabajador de la educación sólo puede desarrollarse en un marco de condiciones laborales estables, con una remuneración justa³¹ y proporcional³² al trabajo realizado, en un espacio democrático, pluralista, de genuina participación y no de ejecución de proyectos elaborados por superiores jerárquicos, de producción creativa y de producción colectiva. Estas expectativas a construir en el nivel institucional deben estar vinculadas a otros niveles de participación docente.

IV El Documento analizado propone reformular los regímenes de licencias adaptando la normativa a las características propias de un ejercicio profesional de la docencia.

En primera instancia sería conveniente aclarar que en la mayoría de los Estatutos, sólo se prevé el derecho a licencias de una manera muy general y es en las reglamentaciones de los mismos donde se detallan los tipos de licencias y requisitos.

³¹ Entendemos por remuneración justa aquella que permite sostener condiciones de vida dignas, lo que implica un plus sobre la satisfacción de las necesidades básicas.

³² Nos diferenciamos aquí de propuestas que pretenden atar el salario a la capacitación y a los resultados.

Cuando hablamos de “proporcional” queremos referirnos al tiempo de trabajo sobre la base de “igual salario por igual tarea”. En este sentido, es nuestra intención destacar la existencia de un tiempo de trabajo fuera del aula que no es reconocido en la remuneración.

El Documento propone que “una reformulación integral de la problemática de las licencias no debería pasar solamente por la limitación o eliminación de las mismas, sino por un planteo más abarcativo.” En nuestra opinión, limitarlas o eliminarlas sólo sería aceptable si las causas previstas no resultaran justas. Sin embargo no es así. En general, las licencias previstas son altamente justificables, y mucho más si se toma en consideración que se trata de un trabajo en el que todo lo vinculado con el bienestar psíco-físico y emocional del docente afecta directamente al bienestar y seguridad de los chicos.

Quizás sería interesante pensar si la problemática de las licencias y suplencias no estaría más vinculada con aquellos mecanismos que deberían controlar su correcto ejercicio, con el desgaste generado por el ejercicio docente en condiciones laborales que distan mucho de ser las óptimas, con el agotamiento que deviene de atender a realidades sociales cada vez más complejas y problemáticas.

Creemos que mientras la variable que esté en juego para discutir este tema sea la económica, en el marco de políticas de ajuste estructural, se estarán desvirtuando las verdaderas razones que hacen necesario pensar esta problemática.

V En quinto lugar, el documento considera que la selección de los docentes debe ser acorde a las necesidades de los servicios educativos y se llevará a cabo por medio de las siguientes propuestas:

- a. Incluir en la formación docente especializaciones que sean contempladas para el ingreso en servicios educativos de funcionamiento complejo.
- b. Capacitaciones específicas para el desempeño en instituciones con problemáticas específicas, con reconocimiento en el puntaje para el ingreso a la docencia.
- c. Descentralización al nivel de la escuela de la selección docente.

La propuesta de una formación docente con especialización en el trabajo con poblaciones cuyas necesidades básicas están insatisfechas, entraña el riesgo de instituir un circuito de formación diferenciado y paralelo de “maestros para pobres”. Encontramos que esta propuesta se inscribe en el marco de “políticas sociales compensatorias” que tienden a focalizar el conflicto, ocultando el origen socioeconómico del problema. El abordaje de la pobreza como problemática social debería estar contemplada en los planes de formación general, más aún si se tiene en cuenta que alrededor del 50% de los niños del país son pobres.

En relación a la propuesta de capacitación específica para el desempeño en determinadas instituciones, recuperamos aquí lo que ya hemos planteado acerca de la importancia de la reflexión sobre la práctica. La formación en líneas teóricas y experiencias de educación popular permitirían, quizás, el desarrollo de prácticas que reposicionen a los sujetos como sujetos políticos.

En cuanto a la última propuesta, creemos que la selección de docentes a cargo de la conducción de la institución:

1. Anula el sistema de concursos y contribuye al favoritismo.
2. Cuestiona la estabilidad del trabajo docente.

Los Estatutos, por lo general, establecen que se ingresa y asciende en el campo docente por medio de concurso de méritos, antigüedad y oposición. Es posible, como ya dijimos, que en el nivel de la práctica se produzcan situaciones en las que los concursos carezcan de transparencia y, por otro lado, creemos que, como mecanismos de promoción profesional, son perfectibles. Sin embargo, en la letra de los Estatutos se prevé criterios con un mayor nivel de objetividad para el acceso y ascenso. Si la selección de docentes recayera en la conducción de cada escuela, podrían intervenir intereses personales y criterios poco claros y arbitrarios.

Por otro lado, este modo de selección de los docentes atenta contra la estabilidad en el cargo, por lo que se hace difícil pensar en el logro de la excelencia académica en tanto las condiciones laborales se vuelven más precarias.

La elección de docentes por parte de los directores se basa en propuestas que se pronuncian por la “descentralización y autonomía escolar” y relativizan las responsabilidades que históricamente le compitieron al Estado. Librada la selección docente al nivel institucional, es probable que aquellas instituciones cuyas condiciones socioeconómicas sean favorables, se encuentren mejor posicionadas para elegir a docentes con una sólida formación, y posiblemente suceda lo contrario en las escuelas cuyas condiciones sean desfavorables. En consecuencia, la selección docente, lejos de ser neutral, clasificaría al interior del campo educativo a los docentes, contribuyendo a profundizar la segmentación del Sistema.

ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Otro camino de debate: qué regulaciones laborales para la escuela democrática

Una preocupación que pone de manifiesto el documento ministerial es que la política basada en el consenso y la “participación real de los trabajadores públicos entre ellos los Docentes se había incrementado más allá de los mecanismos formales.”³³

Esta impugnación implícita a la participación no formal –en lugar de defenderse como un elemental principio de democracia sustantiva- es luego criticada por dar lugar a un supuesto corporativismo docente que haría confrontar los intereses de la “membresía docente” por sobre y en contradicción con los intereses de la educación pública. Esta afirmación no resiste el análisis de los hechos (como quedó demostrado en el cuadro –antiguo pero contundente que proporciona la CTERA), además de ser cuestionable políticamente: todo aspecto que contradiga el sacrosanto principio del ajuste estructural (al menos en relación al gasto social) parece ser la piedra de toque para impugnaciones, censuras y descalificaciones varias.

De todos modos, quedan incorporados para continuar el debate temas que, siendo espinosos, merecen someterse al escrutinio del debate público.

¿Cuán “profesionales” deben ser los docentes? ¿Cómo articular el poder político, los antagonicos intereses de la sociedad civil –que sigue siendo, en fin, una sociedad dividida en clases- y el derecho de los docentes a cierto grado de autonomía?

¿Cómo se piensa la participación, en una sociedad desmovilizada donde el término “participar” se utiliza como eufemismo para ocultar la mercantilización (ciudadanos que no deciden, consumidores que no consumen); para legitimar decisiones tomadas en despachos a los que muy pocos acceden o para justificar la irresponsable decisión del Estado de retirarse de la garantía de derechos humanos esenciales?

³³ Documento de Trabajo. Análisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente. Pág. 3

Dejamos estas últimas líneas para discutir que escuela queremos y qué lugar deben ocupar las relaciones laborales.

Nuestro punto de llegada apunta a la existencia de una escuela democrática y de un sistema educativo público que asegure para todos la apropiación crítica del conocimiento, el reconocimiento a la diversidad cultural y la capacidad autónoma de pensamiento para toda la niñez y los adultos que fueron excluidos de un modo u otro de los bienes culturales.

Aunque esta utopía movilizadora no puede efectivizarse en el marco de una sociedad capitalista; y menos aún en el marco del capitalismo subordinado y dependiente, es preciso comenzar a pensar, discutir y hacer nuevas prácticas que alumbren otro futuro posible.

Reclamamos una cuádruple democratización del sistema educativo: la democratización del logro (que todos accedan y finalicen la educación al menos en los niveles obligatorios); la democratización en la apropiación crítica del conocimiento; la democratización en el reconocimiento de la diversidad cultural y la democratización en la formación de ciudadanos plenos, prestos para decidir y participar en todos los campos de la vida social pública (allí donde lo que , siendo de todos y para todos, debe ser resuelto por todos).

Las regulaciones docentes para una escuela y una sociedad democrática no pueden obviar estas discusiones: para qué modelo de ser humano debe formar la escuela, para qué sociedad. Y en función de estas respuestas centrales discutir cómo sería un trabajo docente que contribuya a esos fines.

Está claro que muchas de las reivindicaciones históricas conservan vigencia, y otras merecen ser discutidas.

Pero ninguna reforma educativa basada en el ajuste estructural ni en la desactivación de la participación genuina del colectivo docente hará posible una educación democrática.

Ninguna política basada en la violencia de la imposición o en el uso del terror podrá sostenerse como canal de una sociedad efectivamente democrática.

Frente a un pasado de desigualdad y un presente aún más doloroso, la pregunta que se impone no es sobre la vuelta al pasado sino, básicamente, por los futuros que podremos construir frente al imaginario de miseria e ignorancia que nos propone la Nueva Derecha.

Esta discusión, en todo caso, está pendiente como parte de una construcción colectiva que sólo generará respuestas en la práctica y desde prácticas de inclusión, respetuosas, participativas. De eso se trata, y desde aquí invitan y desafían estas líneas.

Anexo

Documento de Trabajo

Comisión creada por la Resolución n° 152/00 del Consejo Federal de Cultura y Educación

Analisis y Estudio de los Criterios Básicos Comunes para la Jerarquización de la Profesión Docente

I.- Introducción

La Comisión creada por la Resolución de referencia realizó su primera Reunión en fecha 6 de Abril de 2001 con la participación de las cinco Jurisdicciones integrantes a través de los Señores Ministros en los casos de las Provincias de La Pampa, Mendoza y Entre Ríos, y de representantes de Salta y Neuquén.-

A resultados del trabajo de la Comisión, la misma llegó a cinco conclusiones preliminares que deben regir el desarrollo del presente Documento que fue encomendado al Secretario General del Consejo Federal y que debería constituir la base del trabajo del mismo a efectos de consolidar los consensos necesarios que permitan a posteriori la realización las consultas con todos los sindicatos con personería gremial nacional y demás sectores de la comunidad educativa que se estime oportuno.-

Las cinco conclusiones fueron las siguientes:

- 1) Crear las condiciones para mejorar la tarea profesional que redunde en la optimización del sistema educativo con el objeto de promover así mayores niveles de calidad y retención de los alumnos.-
 - 2) Promover la profesionalización de la carrera Docente en base, principalmente, al mérito, buscando que los docentes sean valorados por su tarea y estimulando la adopción de una actitud de autosuperación permanente.-
 - 3) Fortalecer la gestión a nivel institucional buscando nuevas estrategias que mejoren los resultados de la calidad educativa, principalmente asegurando las condiciones objetivas de acceso y promoción a los cargos y sujetando la permanencia al mantenimiento de las condiciones de idoneidad.-
 - 4) Propiciar la reformulación de los regímenes de licencias adaptando la normativa a las características propias de un ejercicio profesional de la docencia.-
 - 5) Establecer mecanismos que permitan alcanzar una selección de los docentes más acorde con las necesidades de cada servicio educativo.-
- El presente Documento, trata de abordar la línea establecida por cada una de las Conclusiones preliminares, desarrollando las mismas, teniendo presente innumerables referencias y el sentido claro de vincular esas concepciones acerca de la profesión docente con la mejora de la calidad educativa, objetivo trascendente de cualquier planteo.-

Asimismo se tiene presente que si bien las líneas desarrolladas lo han sido desde un nivel macropolítico educativo, trataron de orientarse a poder vincularlas realmente con decisiones posibles posteriores en la micropolítica educativa, de tal forma que incidan realmente en ***la mejora de la calidad educativa requerida en los Servicios Educativos.-***

Las líneas desarrolladas no agotan el amplio abanico de posibilidades que la Nación en conjunto con las Jurisdicciones pueden realizar, ***planteando en este sentido solamente un contexto de referencia y recomendación.-***

II.- Antecedentes

Las condiciones generales de la profesión docente actual, salvo excepciones, se encuentran enmarcadas en los Estatutos del Docente.-

El régimen estatutario, desde el punto de vista del Derecho Administrativo vino a crear una construcción propia basada en el Derecho Público y diferenciada del régimen laboral privado.- Partió de la base en sus orígenes, de que dicho régimen es establecido por el Estado y que el mismo contiene las condiciones fijadas

para el desarrollo de la relación laboral con los Agentes Públicos bajo premisas de Derecho Público, es decir, haciendo prevalecer en muchos casos las cuestiones de orden público por sobre el interés particular en función del interés público.-

De esta forma, si bien con las consultas del caso o la participación de los trabajadores en diversos mecanismos de consulta, se estableció por sobre todas las cosas la decisión privativa del Estado.-

En la década del 80, esa concepción en la práctica, había sufrido varias limitaciones y la participación real de los trabajadores públicos entre ellos los Docentes se había incrementado más allá de los mecanismos formales³⁴.-

Esto fue imponiendo en muchas áreas mecanismos de consenso con incidencia tal que pudieron haber traspasado en algunos casos el equilibrio entre interés particular e interés público y provocar el pensamiento, por ejemplo en el caso de los Docentes, que la profesión docente podía haber estado organizada en su concepción con un objetivo meramente corporativo y no como medio de resguardo de Derechos y vehículo que posibilitara las mejores condiciones de trabajo para el logro del objetivo trascendente de calidad educativa.-

Suele decirse a veces en función de esto, que los Estatutos del Docente como marcos regulatorios de la prestación laboral, estuvieron caracterizados por el interés prioritario de protección del Docente como trabajador exclusivamente, y que ello subalternizó los efectos que ello implicaba en la estructura de costos del Estado, como asimismo se priorizó antes al educador que a la educación.-

Se sostiene también, que la concepción del Estado cambió, que no es la misma vigente en el momento del surgimiento de aquellas normativas, y que debe atender también para no provocar otros efectos, a la racionalidad y eficiencia del gasto público.-

Así se escucharon sucesivamente diversas propuestas tendientes a salvar estos inconvenientes, las cuales, se estima, abordaron parcialmente la cuestión y tal vez por ello no prosperaron.-

En efecto, ni aquellas primeras normativas están adecuadas a la realidad actual, ni tampoco conforme surge del estudio de su génesis pensaron exclusivamente en el Docente trabajador y dejaron totalmente de lado perspectivas más amplias del sistema y aspectos referidos a la calidad educativa.-

Por otro lado, ni pueden dejarse de lado los aspectos de eficacia y eficiencia en el gasto público, pero tampoco pensarse dogmáticamente que todas las cuestiones que hacen a su racionalidad pueden derivar en mejor calidad educativa; por el contrario en muchos casos redundan negativamente.-

Por ello, y como los sistemas educativos son tan sorprendentes como la realidad que los engendra, advertiremos que hay muchas cuestiones que tienen que ver con los mismos y con decisiones de política educativa que ocasionaron que muchos aspectos estatutarios vinculados a la calidad educativa fueran desnaturalizados en la práctica, como otros distorsivamente maximizados sin que la culpa esté en la normativa básica sino en cómo fue evolucionando la cultura organizacional de los sistemas educativos.-

También *es necesario detallar que la racionalización del gasto no resuelve por sí sólo los problemas centrales de calidad educativa, en algunos casos los empeora, y que tampoco puede cifrarse toda expectativa dogmática en ello sin abordar la cuestión más profunda del financiamiento*,³⁵ o la relativa racionalidad de ciertos indicadores como la desproporcionada relación entre la inversión por alumno promedio en el país³⁶ y la de otros países desarrollados que cuanto menos la quintuplican.³⁷

En el marco de este marco conceptual se realiza el análisis y el desarrollo de las líneas.-

Suele atribuirse a la denominada **Comisión ALEMANDRI** de 1956 el origen de la formulación de variados principios estatutarios que habrían regido el desarrollo de la profesión Docente hasta la actualidad, pero la realidad es que *existen antecedentes estatutarios previos* como la Comisión creada por el Decreto n° 28.719/47 para reunir antecedentes y formular un anteproyecto de Estatuto del Docente que finalmente se plasmó en el Decreto n° 15.535/54 que estableció el mismo.-

Si bien dicho Estatuto fue derogado por el Decreto n° 4.227/55, *la mayoría de los principios fueron retomados por la Comisión citada* en primer término y creada por Resolución del 9 de Diciembre de 1955, la que redactó el Informe final suscripto por su Presidente Próspero ALEMANDRI y que diera nombre al mismo.-

El Informe según sus autores, se apoyó en los siguientes conceptos básicos:

- a) **La carrera Docente es para los Docentes:** Expresaba la necesidad de los que accedieran a cargos docentes tuvieran títulos docentes salvo excepciones.- Se enarbolaba el principio de que no podría recurrirse a personal sin título docente mientras hubiera aspirantes con título dispuestos al ejercicio de la docencia.-

³⁴ “La Laboralización del Empleo Público”, PALACIO, Sergio y ANDREUCCI, Carlos, 1986

³⁵ “La Transformación Educativa para el nuevo siglo.- Seminario de Diagnóstico y Propuestas”, Cuadernos La Tiza, 2001, ver PALACIO, Sergio “El financiamiento educativo”.-

³⁶ “Una Educación para el siglo XXI”, FIEL, 2000.- La cifra en \$.1.210,10 sin distinguir entre niveles.-

³⁷ En Boston el indicador por alumno en algunas Escuelas Charters alcanza los US\$ 8.000.- sin que la mayoría esté tan por debajo de esa cifra.-

- b) ***Sobre las habilitaciones y cursillos de habilitación pedagógica:*** Concurrentemente con lo expresado en el ítem anterior, se creía necesario para asegurar ello concluir con los cursos de habilitación pedagógica y con habilitaciones especiales que no fueran Título Docente.-
- c) ***El ingreso y los ascensos deben ser Derechos de los mejores:*** Tanto el ingreso como los ascensos deberían ser reglamentados de tal modo que en todos los casos las designaciones recayeran sobre los mejores y asegurarán la provisión de Docentes que reúnan las mejores condiciones de idoneidad.- Ello sobre el supuesto de que si se premiaba y estimulaba la consagración, el estudio y la superación profesional, se velaba por los más serios intereses de los educandos que eran los que debían presidir las cuestiones.-
- d) ***Deben respetarse y garantizarse los Derechos esenciales de los Docentes:*** En ellos se incluían la estabilidad, la salud, las necesidades del núcleo familiar, el ejercicio de los Derechos políticos y gremiales, el cambio de actividades en caso de disminución o pérdida de aptitudes, la asistencia social y los Derechos de petición y defensa.-
- e) ***Participación de los Docentes en el gobierno escolar:*** Se reconocía como una conquista y se materializaba mediante la intervención en las Juntas de Clasificación, en los Tribunales de Disciplina y en algunos Consejos de Educación.
- f) ***Normas jubilatorias específicas:*** Basadas en el concepto de que después de determinados años de actividad los Docentes no podían seguir manteniendo las condiciones de idoneidad requeridas para los cargos enumerados.-

Estos principios generales dieron lugar a propuestas concretas que se expresaron en el anteproyecto de estructura de Estatuto con una fundamentación determinada.-

Por ejemplo el ***Régimen de Bonificaciones por ubicación*** tenía por fundamento estimular la existencia de candidatos para lugares donde no siempre se encontraban y donde ello imposibilitaba el dictado de clases.- Y se advertía que para que no se desnaturalizara la intención y los efectos, las autoridades educativas debían proceder a la clasificación periódica de las escuelas con criterio lealmente ajustado a la realidad.-

En algunos casos se advierte que por diversas causas los criterios pueden no haberse ajustado a causas objetivas y en otros no se realizaron las reclasificaciones periódicas.-

En el caso de ***las bonificaciones por antigüedad*** las mismas tenían como fundamentos: premiar la mayor eficiencia y la mayor capacitación cuando existe sentido de la responsabilidad y deseo de superación; mejorar la situación del docente a medida que sus compromisos de familia aumentaran y compensar la falta de ascensos para los Docentes que se quedaban al frente de los cursos y la acumulación de su experiencia.-

Se pensaba que con la bonificación por antigüedad se premiaba la mayor eficiencia, porque la estabilidad estaba condicionada a la eficiencia docente, por lo cual, de no perderla, presumía su acrecentamiento y por ello le daba uno de los sentidos a la bonificación.-

Respecto a los concursos para el ingreso y los ascensos si bien delegaba para la reglamentación su procedimiento, advertía que ***“...la reglamentación debe ser tal que el propósito de premiar a los mejores no pueda ser desvirtuado”***.-

Respecto del legajo de actuación y el concepto profesional se estimaba que debían tener gravitación decisiva en la situación de los Docentes por lo que deberían registrarse las constancias objetivas sobre la base de las que los directores de los servicios educativos formularían el concepto personal.-

En síntesis, diversos aspectos, algunos de los cuales han llegado desvirtuados hasta el presente, pese a que con posterioridad el anteproyecto se plasmó en el Estatuto Nacional primeramente por Dec.Ley n° 16.767/56 y con posterioridad sirvió de fuente para todos los Estatutos provinciales.-

Asimismo esta breve síntesis permite inferir que la concepción estatutaria original en su formulación no estaba contrapuesta al objetivo de calidad educativa.- Se suponía que lo acompañaba y lo fortalecía.-

Y que el análisis de mejoras en pos de dicho objetivo no requiere pasar necesariamente por antinomias, sino en varios casos por resignificar los conceptos y fundamentalmente tornarlos aplicables.-

Esto constituye un desafío de administración educativa que con el esfuerzo de todos puede ser posible, prescindiendo de preconceptos dogmáticos que no contribuyen al consenso que exige la Educación si en verdad la creemos cuestión de Estado.-

III.- Líneas propuestas por la Comisión

Si bien las líneas son suficientemente amplias para factibilizar el análisis de diversos desarrollos, se precisan aquellas enmarcadas en el contexto delineado en la Introducción.-

1.- Mejora de la tarea profesional:

- a) Mucho se habla de *diferentes medidas posibles para mejorar la tarea profesional*, y qué universos dentro de los sistemas deberían ser sus destinatarios.- Pero lo cierto es que cualquier análisis se dificulta cuando se lo trata de correlacionar con el cálculo de costos de remuneración y más si se trata de encontrar desde este ámbito nacional un contexto referenciable en las mismas condiciones para todas las Jurisdicciones.-

Es que la conformación de los diferentes escalafones y su correlato en los índices salariales, situación en extremo compleja per se, se acrecienta cuando se la compara entre las Jurisdicciones o se pretende hacer una relación lineal que permita plantear líneas de trabajo común, situación que se patentizó en oportunidad de liquidarse el Fondo Nacional de Incentivo Docente.-

Se suele denominar a veces a esta situación jungla retributiva³⁸, agudizándose en el caso docente por disparidades de tareas que se suelen encontrar al comparar Jurisdicciones, pese a que en zonas colindantes existen Docentes que trabajan en más de una.-

Por ello, en este sentido se propone:

a.1) Se **concrete como referencia el desarrollo de un Escalafón Básico Común** que más allá de las adaptaciones propias de la autonomía jurisdiccional sirva de elemento de ordenamiento en cuanto a tareas e índices correlacionables.-

a.2) Se propone el estudio para la reducción a **un número limitado de componentes remunerativos comunes**, que sirvan de referencia más allá de los que haga operativos la autonomía jurisdiccional.-

a.3) Respecto de las **bonificaciones especiales por zona, riesgo y otros ejemplos** pero que apuntan a estimular el desempeño en Servicios Educativos de características especiales, se propone la unificación de criterios comunes a contener en los respectivos instrumentos de clasificación, que podrían derivarse de la información a recoger del Censo Nacional de Docentes.-

Asimismo sería deseable contemplar la reclasificación inicial sobre la base de lo que se acuerde y la posterior reclasificación periódica.-

- b) **Concentración horaria**: Esta es una cuestión que ha estado latente desde los inicios. En el anteproyecto de estatuto de la Comisión ALEMANDRI se preveía como forma de posibilitar dicha concentración que prioritariamente se destinara el 50% de las vacantes anuales para traslados por concentración de tareas en un mismo servicio³⁹.

En el estudio del IIPE se advierte que dicha cuestión revista el 90,4% de expectativa⁴⁰. Largas son las argumentaciones que podrían volcarse a favor de esta línea pero la realidad es que dificultosa ha sido la historia de intentos en tal sentido, desde esta previsión del destino de las vacantes, pasando por normas de permuta, reubicaciones, y otros estímulos entre otros.

Se propone en este sentido la **profundización tendiente a lograr normativas claras con referencias comunes, simplificando las actuales, que estimulen y posibiliten llegar a la concentración**.

c) **Aumento del tiempo de trabajo con los colegas**: Del citado estudio⁴¹ también se advierte un requerimiento de los docentes (89.7%) de la ampliación del tiempo y las posibilidades de trabajo en equipo con otros colegas. Pero por otro lado en dicho estudio la prolongación del calendario escolar anual para mejorar la calidad de la educación ofrecida sólo recoge el acuerdo de una minoría del 13,7%.

Más allá del estímulo de los tiempos institucionales en la medida de la posibilidad de cada Jurisdicción, podría ser una alternativa la inclusión de jornadas intermedias para el exclusivo trabajo docente, recuperables

³⁸ “La jungla retributiva”, GORRIERI, Bolonia 1972; “Diritto del Lavoro 2 – Il rapporto di lavoro subordinato”, CARINCI, DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, Turín 1985.-

³⁹ Ver artículo 36 inciso a del Anteproyecto

⁴⁰ IIPE Bs. As. “Los docentes y los desafíos de la profesionalización”, pág. 81

⁴¹ IIPE, op. cit.

al principio o al final del ciclo lectivo sobre la base de los mínimos de días de clase anuales oportunamente acordados.-

Obviamente que resulta recomendable la inclusión del tiempo de trabajo institucional que muchas jurisdicciones lo poseen en diversos ámbitos, pero cualquier propuesta de estímulo de incremento indiscriminado, debe tenerse presente, conlleva un importante aumento presupuestario.

2. – Valoración de la tarea.

En el estudio citado al preguntarle a los docentes una evaluación de criterios alternativos para determinación de categorías salariales en una escala del 1 al 10 **el más ponderado fue la antigüedad docente, luego el título académico**, otros antecedentes académicos, la evaluación periódica del desempeño personal y la zona geográfica de desempeño.

Si se lo desagrega entre maestros y profesores se advierte que en general **para los maestros resulta más importante la antigüedad docente mientras que para los profesores el título académico**⁴².

Respecto de la antigüedad hemos visto en el origen del movimiento estatutario como se ligaba la permanencia en el sistema con el cumplimiento de las condiciones de idoneidad y eficiencia; en el planteo teórico original no debía conceptualizarse a la misma como un adicional automático tal como devino en la práctica.

Para mejorar la situación se propone:

- a) profundizar el estudio a partir de lo detallado de estímulos por mérito basados en criterios comunes que deberían acordarse en este marco y siempre analizando perspectivas relativas;
- b) estudiar incentivos por mérito no estrictamente salariales y siempre teniendo presente la idea de logros relativos;
- c) todos estos planteos serían posibles en el marco de las equivalencias y simplificación de las escalas retributivas a las que nos referimos anteriormente;
- d) unificación de los criterios de valoración de las acciones de capacitación de cada Jurisdicción⁴³;
- e) unificación (en obvia concordancia con lo señalado en el punto d) anterior) de los criterios de asignación de dichas acciones dentro del puntaje docente priorizando en el mismo estas actividades de autosuperación de una manera distintiva a lo que lo están actualmente⁴⁴ donde no poseen incidencia importante;
- f) Para ello resultaría indispensable un acuerdo de referencia acerca de los criterios de valoración de las acciones de capacitación, en virtud de que el art.4 de la Resolución n° 58/97 del Consejo Federal lo resguarda en la respectiva normativa de las Jurisdicciones.- Esta es una competencia propia, que no impide acuerdo básicos sobre los referidos criterios.-

3.- Fortalecer gestión institucional.- Condiciones objetivas de acceso y promoción al cargo.- Permanencia con mantenimiento de la idoneidad.-

a) **Condiciones objetivas de acceso y promoción a los cargos:** Desde los principios originales que inspiraron el movimiento estatutario estuvo presente el concepto de seleccionar los mejores docentes para los cargos jerárquicos, pero por diversas circunstancias se considera que no hay resultados óptimos.-

Primeramente resulta imprescindible el **perfeccionamiento de un sistema de concursos que asegure apertura, publicidad, transparencia e igualdad en todos los casos, y la periodicidad de los mismos.**-

Hay casos de rigideces referidas a la delimitación del universo de concursos en referencia al nivel o rama de proveniencia que podrían flexibilizarse en búsqueda de una mayor amplitud de aspirantes.-

Asimismo resulta importante profundizar el estudio de un marco referencial para el sistema de selección donde **además de los antecedentes objetivos se incluya en todos los casos una oposición más amplia** que

⁴² IIPE, op. cit. Pág. 36. Volumen II

⁴³ La Resolución 58/97 del Consejo Federal de Cultura y Educación lo delega a cada jurisdicción

⁴⁴ FIEL, op. cit. Págs.185 a 193

la limitación a pruebas escritas o coloquios y una *evaluación más profunda de la capacidad profesional* de los aspirantes en referencia a los servicios objeto de los concursos.-

En este sentido se plantea por ejemplo y a título meramente enunciativo, *incluir el análisis del perfil de conducción de los aspirantes, de manejo de recursos humanos, de comunicación, de gestión de proyectos, entre otros, tendiente a mejorar la selección.-*

Asimismo y respecto de la aplicación de la oposición deberían tenerse presente enunciativamente, cotejo de proyectos institucionales, pasantías, acciones intensivas de capacitación previas o postselección, o cualquier otro procedimiento que permita referenciar las condiciones objetivas con la actividad concreta de la práctica institucional.-

b) **Permanencia con mantenimiento de condiciones de idoneidad:** Suele sostenerse que la Estabilidad como Derecho de los Docentes es absoluta, tanto en los cargos de base como en los de conducción.-

Sin embargo, cuando se realiza el análisis histórico de la cuestión se encuentran antecedentes de previsiones normativas *que permiten abordar la cuestión con algunas notas distintivas.-*

En efecto desde los primeros antecedentes ubicados se advierte que en la mayoría de los casos desde la previsión normativa la estabilidad estaba condicionada al mantenimiento de la idoneidad docente o de la eficiencia en la prestación del servicio.

En el Estatuto del año 1954 se establecía dicho criterio sobre la relatividad y limitaciones de la estabilidad.

El artículo 15 del mismo establecía que *el docente calificado como “malo” quedaría automáticamente suspendido en sus funciones a partir del primer día hábil del siguiente curso*, y previa investigación sumarial acerca de la justicia de la calificación sería declarado cesante.

Adviértase que la medida de suspensión era automática.

Este concepto fue recogido por la Comisión ALEMANDRI donde la estabilidad se limitaba entre otras cosas, al mantenimiento de la eficiencia docente, la que también sería evaluada a través de condiciones objetivas volcadas en la calificación anual y realizada por el inmediato superior jerárquico.

Muchos Estatutos posteriores recogieron tal concepto. Inclusive sobre la base de que en los sistemas con grados jerárquicos la estabilidad comprende el nivel escalafonario alcanzado, este concepto es aplicable a los distintos cargos jerárquicos⁴⁵.-

Sin embargo si bien no puede dudarse que en la previsión normativa estuvo presente el espíritu que limitaba la estabilidad al cumplimiento de condiciones de idoneidad o eficiencia, en la práctica los instrumentos de control y aplicación de los sistemas educativos no obtuvieron resultados.

Es muy difícil encontrar antecedentes de aplicación de dichos preceptos, e incluso algunos sostienen que no hay ninguno.

Se ha podido encontrar uno relativo a la Provincia de Buenos Aires⁴⁶, debiendo destacarse que si bien la presunta falta de idoneidad correspondía a los ciclos lectivos 1983/84, recién fue enviada a sumario en 1985, y en 1987 fue sobreseída.

Es decir que desde que se produjo la falta de idoneidad presunta recién cuatro años más tarde se determinó que no existía.

No puede enrostrarse simplemente esto a la previsión estatutaria, sino a cuestiones más profundas de la gestión de los sistemas educativos que no se solucionarían eliminando la previsión estatutaria⁴⁷. En todo caso debería avanzarse en el sentido de mejorar los procedimientos o mecanismos establecidos y facilitar su control y/o crear instancias de participación colectiva en los mismos y/o estimular la formación en servicio.

En este sentido se propone:

b.1) Homogeneizar las previsiones respecto de la diferenciación entre titulares, provisorios y suplentes, ya que algunas, caso Buenos Aires, Córdoba y Mendoza explicitan que la estabilidad prevista lo es sólo para titulares, pero en otros casos no.

b.2) Acordar un marco básico referencial respecto de los mecanismos de verificación del mantenimiento de las condiciones de idoneidad que sirva de reglamentación a las previsiones estatutarias existentes y garantía de su

⁴⁵ BARO, Daisy, “La Relación de Empleo Público”, Bs. As. 1985

⁴⁶ H.S.G., Directora de la Escuela n°31 de Chascomús

⁴⁷ Tal como propone FIEL basándose en que los procedimientos establecidos para verificar la condición hacen difícil su control

aplicación efectiva. Dicho marco debería considerar procedimientos periódicos que aseguren la eficacia de la verificación y su objetividad, como asimismo la simplificación de las tramitaciones en el caso de la no verificación.

b.3) Para el caso de algunos cargos directivos y del tal forma que obrara como estímulo y no como desaliento, podría establecerse una periodicidad.

Esta es una pauta que sólo podría aplicarse para futuros cargos y, en algunos casos, se reitera, pero que al ligar las nuevas designaciones con la autosuperación acrecentaría las condiciones de idoneidad en el desempeño, requisito que por otro lado es norma constitucional (art. 16).

Como una adecuada interpretación jurídica conduce a que no debe permitirse que un precepto constitucional se anule con otro (idoneidad contra estabilidad) aunque los límites sean los de su reglamentación, en los casos que se previera, debe el mecanismo plantear pautas razonables de extensión y excluir toda arbitrariedad.

Debe destacarse que sobre este sistema que es habitual en las cátedras universitarias no se conoce resolución judicial que alguna vez haya establecido que esto suponga el cercenamiento de algún Derecho. Asimismo existen antecedentes de reciente puesta en práctica en la provincia de San Luis (Ley 5096).

c) Tender al fortalecimiento de la gestión institucional a través de mayor autonomía de los equipos directivos para:

c.1) Trabajar a nivel institucional con un grado de apertura del diseño curricular que permita definirlo en ese nivel;

c.2) Aumentar la participación comunitaria en la vida institucional en todos los aspectos que colaboren a fortalecerla;

c.3) Realizar la selección de docentes en algunos casos que permita mayor celeridad y eficacia en las coberturas con objetividad y transparencia;

c.4) Acordar acciones de capacitación efectiva focalizadas en el mejoramiento de la capacidad de gestión, preferentemente incluyendo a to el equipo directivo;

c.5) Tender gradualmente y en la medida de lo posible a descentralizar a nivel de Servicio Educativo la atención del mantenimiento básico tratando de acercar las situaciones problemáticas con la mayor celeridad de su satisfacción;

4. Reformulación de los regímenes de licencias adaptando la normativa a las características propias de un ejercicio profesional de la docencia:

Si bien al comparar los regímenes de licencias con la legislación nacional podría inferirse que en general son más amplios, no es menos cierto que para cualquier planteo de reformulación debe realizarse un exhaustivo diagnóstico sobre la real incidencia de cada una, en razón, fundamentalmente, de que una buena parte de las suplencias que aparecen encuadradas normalmente en las respectivas ejecuciones presupuestarias como gasto en suplentes, en realidad se trata de situaciones en las que no existe doble gasto funcional y que tienen origen en burocráticas provisiones estatutarias⁴⁸

Por ello, una reformulación integral de la problemática de las licencias no debería pasar solamente por la limitación o eliminación de las mismas, sino por un planteo más abarcativo.

En tal sentido se propone:

a) la elaboración de un diagnóstico profundo sobre la incidencia de cada tipo de licencia, y la toma de decisiones en consecuencia de los resultados del mismo.

b) Homogeneización de las diferencias de acceso a las licencias en las distintas categorías (titulares, provisionales, suplentes).

⁴⁸ Por ejemplo las licencias por cargo de mayor jerarquía en función de la falta de realización de concursos periódicos.

- c) Mejora significativa de los métodos de control del ausentismo, a través de distintas alternativas públicas o no públicas⁴⁹
- d) Mejora en los sistemas de coberturas de suplencias con alternativas que disminuyan el impacto presupuestario.

5. Selección de los docentes más acorde con las necesidades de cada servicio educativo:

Por diversas razones mejorar la selección haciéndola más acorde a las necesidades de los servicios, tanto en *celeridad como en eficacia*, resulta un objetivo que, se estima, redundaría en la mejora de la calidad educativa.

Por ejemplo mientras un 16% de los docentes encuestados en una muestra⁵⁰ dice estar trabajando en establecimientos de nivel socioeconómico bajo, el 30% tuvo su primer trabajo en este tipo de servicio educativo.

Si bien la muestra se refiere a docentes de escuelas urbanas, a su vez el 18% manifestó su iniciación en escuelas rurales uni o bipersonales.

Esto evidencia el fenómeno de que, en un gran porcentaje, el acceso al sistema educativo se produce a través de escuelas de sectores más desfavorables.

Al tratarse de docentes no sólo con mínima experiencia sino con ausencia de formación específica para realidades más complejas, la tendencia acentuaría las desigualdades sociales de calidad educativa .

Lo mismo ocurre con los docentes que son titulares , los que se concentran por los sistemas de elección de destino mayormente en las escuelas mejor ubicadas.⁵¹

Mejorar la elección de docentes para dichos servicios se estima redundaría en una mejor igualdad de oportunidades.

En un sentido general se propone:

- a) Incluir en la formación docente especializaciones que se contemplen de una manera significativa en el puntaje docente para el ingreso a la docencia en servicios educativos de funcionamiento complejo.
- b) Prever la posibilidad de acciones de capacitación específicas para el trabajo docente en este tipo de servicios que contemplen un puntaje significativamente diferencial para el ingreso a la docencia.
- c) Homogeneización del marco referencial de bonificaciones que contemplan estas situaciones y que fueran tratados en puntos anteriores.
- d) Descentralización al nivel de la escuela de la selección de docentes en determinados casos, a efectos de asegurar mayor celeridad y con procedimientos que garanticen la transparencia, el control y la objetividad.

Consejo Federal de Cultura y Educación
Secretario General
Dr.Sergio PALACIO

⁴⁹ Existen antecedentes al respecto

⁵⁰ IIPE, op.cit.

⁵¹ En el Gran Buenos Aires y en la región pampeana el porcentaje de titulares llega al 75 % pero en el NEA y Patagonia apenas se pasa del 50%.