

UNIDAD DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS
MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION

PROYECTO
ALCANCE Y RESULTADOS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN
ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

MINISTERIOS DE EDUCACIÓN DE ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY,
GRUPO ASESOR DE LA UNIVERSIDAD DE STANFORD/BID
Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/SF-6250-RG

**Principales aportes para el análisis de las políticas educativas y su impacto sobre la
eficiencia, la eficacia y la equidad en Argentina, Chile y Uruguay en los 90 (*)**

Renata Giovine

Septiembre/2001

(*) Las opiniones vertidas en este informe no necesariamente representan las de las autoridades actuales o anteriores del Ministerio de Educación. La versión final de este documento contendrá el análisis de dos casos de provincias argentinas.

INTRODUCCION

En las reformas latinoamericanas de los '90, una de las primeras y principales herramientas instrumentadas para incrementar la gobernabilidad de sistemas educativos en crisis ha sido el proceso de descentralización y autonomía institucional. En general, los autores coinciden en que esta estrategia reconfigura el espacio escolar y las relaciones en su interior, así como reposiciona el papel de los distintos niveles del estado que participan en el gobierno educativo.

Si bien podemos hablar de reformas que apuntan a similares criterios de eficiencia, calidad y equidad en toda América Latina, también observamos diferentes modos de apropiación e incorporación de estas consignas según los particulares procesos de constitución y desarrollo de los sistemas educativos nacionales en cada uno de los países de la región.

Carnoy y de Moura (1997) han realizado una clasificación de las reformas según el objetivo que ha sido priorizado en cada uno de los países de la región, más allá que retóricamente todas han aducido apuntar al logro los tres criterios a la vez. El primer tipo agrupa a las reformas por "razones de financiamiento", cuya preocupación principal es la reducción del gasto público educativo (sobre todo del estado nacional), a la vez que debe incrementarse la cobertura del sistema. El segundo tipo responde a "razones de competitividad", es decir a formar recursos humanos que posibiliten la inserción en un mercado mundial globalizado. Y, el tercer tipo se basa en "razones de equidad", modificando los sistemas educativos en pos de una mayor integración social.

En el presente informe, nos proponemos indagar el impacto que las políticas educativas de Argentina, Chile y Uruguay han tenido sobre sus sistemas escolares en las últimas décadas del siglo XX. Para ello analizaremos un conjunto de documentos que describen diferentes programas nacionales que, en el marco de la reforma educativa, han intentado modificar significativamente las prácticas escolares y que se enmarcan en los diferentes sentidos que se le otorga a calidad, eficiencia, equidad y descentralización, así como el modo de vinculación que se va estableciendo entre ellas.

EL CASO ARGENTINO

Centrándonos en el estado nacional argentino, vemos cómo a partir de la transferencia de los servicios educativos de su jurisdicción a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires, y del nuevo marco regulatorio que va legalizando el proceso de reforma principalmente entre los años 1991-1995¹, se rediseñan sus estrategias de control, al mismo tiempo que se constituye en un espacio de generación de propuestas innovadoras que se van traduciendo en una apretada agenda de difusión de los cambios que se pretenden introducir en las prácticas escolares, a fin de mejorar la calidad educativa.

Podríamos afirmar que estos programas (diferencialmente acordados con las provincias) actúan como dispositivos para la regulación del sistema educativo federal

¹ Nos referimos a las leyes de Transferencia educativa, Federal de Educación y de Educación Superior, así como a la reforma de la Constitución Nacional.

por parte del estado nacional (Serra, 2001; Tiramonti, 2001), en el marco de profundas transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales a las que generalmente se las engloba en el llamado doble proceso de globalización-fragmentación. Proceso que define nuevas políticas, nuevos modos de negociación y mediación de intereses, nuevos modelos organizacionales y de gestión, nuevas subjetividades, como así también reactualiza en sociedades como las nuestras el dilema democracia-mercado y la problemática -cada vez más dramática- de la integración social en un momento de creciente desigualdad socioeconómica y "desincorporación de actores" (Tiramonti, 2001:41).

A continuación analizaremos brevemente, en primer lugar, las principales características que ha asumido y asume el modo de descentralizar en Argentina y cuáles son las principales lógicas que subyacen para optar por esta herramienta político-organizativa. Y, en segundo lugar, aquellos programas nacionales que han apuntado a mejorar la eficiencia, eficacia y equidad del sistema educativo: el *Plan Social Educativo* (PSE) concebido como una de las principales estrategias compensatorias en el ingreso y permanencia de los alumnos; el *Pacto Federal Educativo* (PFE), como una estrategia de concertación financiera entre la nación, las provincias y las propias instituciones escolares; los *Contenidos Básicos Comunes* (CBC), también como una de las principales herramientas de concertación, pero aquí en lo técnico-disciplinario, mediante la constitución de un "marco curricular unificado" (Braslavsky, 1999) y a partir de él de diferentes niveles de especificación curricular; la formación y capacitación que apunta a la profesionalización de funcionarios y técnicos de la educación (*Programa de formación y capacitación para el sector educación - PROFOR-*) y docente (*Red Federal de Formación Docente Continua - RFFDC-*), y, por último, proyectos de modificación de las *condiciones laborales docentes*.

Marta Kisilevsky en su artículo **Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina**, parte de la hipótesis de considerar a "las sucesivas políticas de transferencia de servicios educativos como efecto de la aplicación de políticas fiscales a la educación y de suponer que la configuración de espacios educativos fragmentados es apenas una de las consecuencias visibles de esos procesos" (2000:4).

Para ello considera necesario indagar primeramente las relaciones que históricamente se establecen entre la forma de gobierno federal y la descentralización en Argentina, observando en su génesis cómo se tensiona el contrato federal en que se constituye el estado nacional. Si se acuerda que "el principio federal...está inscripto en la existencia de dos esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos provinciales (o estados federados); es posible, en consecuencia, hablar de formas históricas de federalismo" (p.5), pudiendo distinguirse 3 fases diferenciadas: primer federalismo, federalismo liberal (1853-1930) y federalismo centralizador (Chiaramonte, 1993). En este proceso hay una tendencia creciente a "una 'inflación del centralismo', de las fuerzas centrípetas y de la concentración", así como a "una suerte de 'sucursalización de las provincias' " (Frías, 1996).

"Las transformaciones no anularon los cambios jurídicos por causa del federalismo sino que muchas distorsiones federales se anclaron en un proceso de cambio que motivó la unificación de decisiones y dio pretexto a su adopción por el gobierno central. En consecuencia, podemos decir que, por ejemplo, las dificultades financieras del sector público argentino en los últimos años se debieron, en gran parte, a

un defectuoso diseño de las instituciones que regulan las relaciones financieras entre la Nación y las provincias (Porto y Sanguinetti, 1993)². Esta hipótesis se abona en las modalidades que adquirieron las políticas de distribución de recursos públicos a lo largo de la historia de nuestro país, tema que deriva necesariamente en el análisis del sistema de coparticipación federal de impuestos" (p.6). Es decir, que la autora sostiene que el problema del federalismo está íntimamente relacionado, aunque no de manera excluyente, al tema de la distribución tributaria.

De ahí que las diferentes formas que asume el sistema de coparticipación federal de impuestos nos muestra cómo se fueron concibiendo las políticas públicas en nuestro país, las que -en teoría- "están motivadas y orientadas originariamente, por objetivos redistributivos". En este sentido, la descentralización fiscal está signada por diferentes factores, entre los cuales se destacan a partir de 1935 las leyes de coparticipación federal de impuestos que cambian las reglas de juego económico e instauran una "situación de 'asimetría' entre los gobiernos provinciales y el federal" (p.8). Estas leyes que se sancionan "por adhesión de las provincias, transformaron un sistema que sólo debía aplicarse en casos de excepción (art. 67, inciso 2 de la Constitución de 1853) en una situación permanente a lo largo de varias décadas en nuestro país (Ciacera y otros, 1996)" (p.9). La reforma constitucional de 1994 otorga status constitucional a estos regímenes de coparticipación en su artículo 75, inciso 2.

Remitiéndonos específicamente al campo educativo, es "importante destacar que las sucesivas transferencias de servicios educativos³ a las provincias se realizaron con anterioridad a la reforma constitucional de 1994" y que las mismas se enmarcan en la "tensión...entre la descentralización y la tendencia a reafirmar el control centralizado del sistema educativo", y "entre uniformidad y diversidad" (p.11). Asimismo y retomando la hipótesis inicial, "los procesos denominados como "descentralización" fueron en realidad procesos de **transferencia** o de devolución de escuelas" y si bien se les reconoce que se basan en lógicas contrapuestas, Kisilevsky sostiene que se encuadran **"en el marco de la redefinición de las relaciones fiscales entre el estado nacional y las provincias o estados federados, en un contexto de crisis fiscal del gobierno nacional"** (p.11), teniendo su origen **"en políticas macroeconómicas que se materializaron alternadamente por gobiernos de facto y constitucionales**, los que, con diferencias en su legitimidad política, tuvieron similitudes en su fundamentación... (Kisilevsky, 1998)" (p.12). Veamos cómo esta afirmación se corrobora en los dos últimos traspasos.

El proceso de transferencia educativa de 1976/78 es uno de los ejemplos más elocuente de federalismo formal: **"Es formal porque fue producto de la concentración del poder (en manos militares), el Congreso estuvo ausente (aún cuando se hablara de 'leyes') y porque las provincias estaban intervenidas por el nivel central. Este federalismo contribuyó a consolidar la tendencia centralizante...y perturbó en gran medida el proceso federal durante los años siguientes"** (p. 16). Introduciendo una novedad con respecto a las anteriores normas de traspaso: deja a cargo de las provincias "las erogaciones que por cualquier concepto se

² "A esto deberían agregarse aspectos políticos que explican la existencia de patrones redistributivos fluctuantes de acuerdo con algunos parámetros como la representación parlamentaria provincial dado que históricamente se tomó en cuenta el peso de la representación en función de cantidad de población y el peso de los diferentes partidos políticos, por ejemplo".

³ Fines de la década del 50, 1968/70, 1976/78 y 1991.

originaran respecto de los servicios que se transferían"; imponiéndose "(con apariencia de facultad) al Poder Ejecutivo Nacional, la obligación de transferir y a las provincias la obligación de aceptar los servicios transferidos...La justificación económica de la transferencia por parte del Ministerio de Economía se basó entonces en un aumento de los ingresos provinciales entre los años 1977 y 1978" (p.15), sin reparar en las notorias desigualdades regionales de Argentina, cuyas consecuencias más visibles fueron la profundización de la segmentación del sistema educativo, la "desarticulación interna del gobierno del nivel en las distintas jurisdicciones" (p.33) -el cual se organizó en redes paralelas que siguieron funcionando centralizadamente- y del "problema de la redistribución de recursos entre la Nación y las provincias, tanto en relación al sector educativo respecto de los otros sectores sociales como en lo que respecta a la distribución de recursos entre los diferentes niveles educativos" (p.17).

Asimismo, no hubo una reducción del gasto educativo nacional, sino que por el contrario aumentó especialmente entre los años 1979 y 1980, y con el transcurrir de los años la capacidad operativa de las provincias disminuyó, obligando a "recorrir a los aportes del Tesoro Nacional que se distribuyeron en forma incondicional e indiscriminada" (p.18).

Con respecto al proceso de descentralización con el que se inicia el llamado *Plan de Transformación Educativa* en 1990, el mismo se enmarca en "un nuevo mapa político, cultural y social...[que] nos coloca frente a un escenario de sociedades fragmentadas, ciudadanías poco intensas, un proceso federal devaluado y un mundo con una economía globalizada y modernizada en el que la educación aparece, en el discurso, como un recurso fundamental" (p.20).

A su vez, "las innovaciones de la lógica empresarial en los años ochenta (desconcentración, descentralización) tuvieron su correlato en la aplicación de estrategias similares en materia de política educativa. En los noventa, se observa un aggiornamiento de esa tendencia, en la que la educación adoptó las preocupaciones en boga, tales como la calidad, la eficiencia y aprobó la no ingenua sustitución del término "administración" por el de "gestión" (Senén González, 1997)".

En este proceso "jugó un papel de alivio para las cuentas fiscales nacionales, en el marco de un creciente federalismo centralizador". De ahí que pueda afirmarse que los principales fundamentos de la lógica económica que sirvieron de sustento para la transferencia fueron el ajuste fiscal, junto con los procesos de privatización y desregulación de la economía que propiciarían la reforma del estado. Y es nuevamente el "aumento de los ingresos coparticipados, al igual que en el año 1978, ...el principal argumento para sostener que las provincias podían asumir el sostenimiento financiero de los establecimientos nacionales con sus propios recursos, que quizás hubieran podido destinar a otros fines" (p.22).

Una de las características más significativas de este último traspaso de servicios educativos es que fue una "transferencia sin oposición", cuyas posibles explicaciones exceden el campo educativo y habría que hallarlas tanto en el contexto de la hiperinflación como en "el marco general en el que se inscriben las democracias delegativas" (p.33).

Podemos coincidir en que ambas transferencias no fueron **"un proyecto educativo sino...la aplicación de una política fiscal"**, así como que **"no se partió de**

un diagnóstico de las administraciones locales en términos de capacidades instaladas para absorber las escuelas ni se planificaron gradualmente estrategias diversificadas según la situación de partida" (p.34), dado que la "decisión fue masiva y recién luego de sancionarse la ley, en cada uno de los convenios se tomaron en cuenta las particularidades de cada jurisdicción y luego se sancionó el marco legal del conjunto del sistema educativo". Sin embargo, no se pueden desconocer algunas diferencias importantes entre ellas, tales como: 1) "el contexto político en el que se enmarcó la última transferencia permitió que la equiparación salarial tuviera una negociación especial"; 2) la Iglesia tuvo una activa participación y puso sus condicionamientos al traspaso -por vez primera- de las escuelas privadas; y, 3) el "fuerte protagonismo de la nación luego de producida la transferencia, a través de un incremento importante del gasto nacional y de la creación de programas nacionales destinados a mejorar la enseñanza provincial, algunos de los cuales refieren los autores que trataremos a continuación y que dan cuenta de esa relación dialéctica "en el sentido hegeliano" que se establece entre la descentralización y la tendencia a reafirmar el control centralizado del sistema educativo. A este fenómeno Kisilevsky denomina "federalismo centralizador".

Veamos, por último, algunas de las razones que se esgrimen para optar por la descentralización, en donde podemos observar esas lógicas contrapuestas a las que hacíamos referencia anteriormente:

- la mayor eficiencia en la resolución de los problemas;
- la participación y, por ende, el fortalecimiento de la sociedad civil en el proceso decisional;
- la transparencia en la gestión de un asunto público como es la cuestión escolar;
- la garantía de una mayor representación de los intereses particulares;
- descomprimir o fragmentar el conflicto.

Es decir, que a ella se adjudican, por un lado, *potencialidades democratizadoras*, dado que posibilitaría "la participación de la sociedad civil, introduciendo un dispositivo de control comunitario en el seno mismo del Estado y...[contribuiría] a la desconcentración del poder, al distribuirlo entre los distintos niveles estatales y la comunidad" (Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998:137). A su vez, se constituiría en una herramienta política que contribuiría a resolver los problemas de gobernabilidad, dado que debemos relacionarla, tal como lo propone Weiler (1996), con las nociones de "gestión de conflictos" y "legitimación compensatoria"; es decir, que recurrir a la descentralización permitiría desconcentrar y hacer más manejables los conflictos (a los cuales le reconocemos su "carácter endémico"), así como compensar la baja legitimación pública del estado. Sin olvidarnos que también obedece a la lógica efficientista que se instala como fundamento de las reformas de los '90.

Si acordamos con Kisilevsky -retomando su planteo- en la hipótesis que inicialmente formulara, y que si bien "la transferencia en sí no fue la variable causante del problema educativo de la Argentina", aunque sí "provocó fuertes distorsiones que son difíciles de revertir" (p.35); sería necesario realizar hoy un profundo replanteo de "los límites y funciones de cada nivel de gobierno y luego definir y coordinar el financiamiento de la gestión gubernamental". Cuestión que veremos cómo está presente en cada uno de los programas nacionales que trataremos a continuación.

Nora Gluz en **Análisis de los proyectos destinados a desarrollar nuevos lineamientos de política: equidad, consenso federal y modernización de la función pública provincial 1993-1999**, considera que el *Plan Social Educativo* que surge en 1993 como parte del Plan Social General, engloba a un "conjunto de acciones compensatorias desarrolladas en el Sector Educación por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación" (p.8), y se inscribe en la definición de un nuevo lineamiento político: "el deslizamiento del ideal de igualdad hacia el de equidad" (p.6).

Dicho plan se basa en tres criterios: 1) *Focalización* a partir de la detección de los sectores más necesitados a través del índice de NBI, 2) *Priorización* de "problemáticas seleccionadas a lo largo del tiempo" (infraestructura orientada a ampliar la oferta educativa para los niveles obligatorios, condiciones pedagógico-institucionales y socioeconómicas de los alumnos), 3) "Cooperación entre la Nación y las Provincias, en respeto al federalismo y con una lógica de diseño y ejecución de programas con alcance nacional pero de gestión local" (p.9). Este último aspecto implica establecer una dinámica de gestión descentralizada y concebir a la escuela "como el ámbito donde se puede resolver la calidad con equidad", adscribiendo a los argumentos ya mencionados de mayor eficiencia en la resolución de problemas, transparencia, rendición de cuentas, compromiso y participación.

El PSE se estructuró en tres grandes programas: "Mejor Educación para Todos", "Mejoramiento de la Infraestructura Escolar" y en 1997 el de "Becas Estudiantiles". A grandes rasgos, el primero apuntó al "mejoramiento de las condiciones de trabajo escolar" a través de la provisión de material didáctico y otros recursos materiales, al "fortalecimiento de la función pedagógica de la escuela" brindando asistencia técnica y diseño de nuevas modalidades de trabajo docente, y al "apoyo a la escuela para fortalecer su inserción en la trama de la comunidad"⁴. Este programa en 1998 había logrado abarcar "como población beneficiaria a 3.625.894 alumnos de 17.763 escuelas", implicando una inversión de \$ 337.671.684 en equipamiento didáctico, libros para alumnos y docentes, proyectos institucionales, computadoras y útiles escolares (Tabla II, pp.20-21).

El segundo programa se organizó alrededor de las metas que se prevén en el PFE en lo referente a erradicación de escuelas rancho, refacción de edificios escolares, construcción de salas del nivel inicial y aulas de los otros niveles, provisión de agua potable y energía eléctrica; otorgándosele los recursos directamente a las "unidades ejecutoras locales (UEL), integradas por miembros de la comunidad educativa y que tiene a su cargo la administración de los fondos" (p.22). Su ejecución arrojó los siguientes datos: entre 1993 y 1996 se habían erradicado 1760 escuelas rancho, y en 1998 se habían construido 2847 salas de Jardín de Infantes y 2139 aulas para la implementación de la EGB3, y refuncionalizado 258.950 m² en 738 escuelas. En relación al "impacto de estas inversiones sobre el desempeño escolar de los alumnos, según informa el propio PSE, en aquellas escuelas rancho reconstruidas, los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad arroja que son las que han obtenido puntuaciones un 30% superiores al promedio de su provincia" (p.22).

⁴ Este programa se dividió en ocho proyectos que se fueron implementando entre 1993 y 1998 en los niveles inicial, EGB y polimodal, abarcando también necesidades educativas de población escolar aborigen, rural, especial y adulta. Véase tabla I en Gluz (2001, pp.10-11).

Con el propósito de concretar el nuevo trayecto escolar (EGB3) se elabora el tercer programa, a través del cual "se propone incidir en la retención de la población adolescente que abandona la escolaridad por razones socio-económicas" (p.24), concentrándose, de acuerdo a su carácter focalizado, en aquellos "jóvenes de familias más vulnerables desde el punto de vista social y económico". Más específicamente, con el otorgamiento de becas se buscó que los alumnos de los sectores pobres cumplieran la extensión de la obligatoriedad escolar, mejoraran su rendimiento y aumentaran sus "condiciones futuras de empleabilidad". Los datos muestran que entre 1997-1999 la cantidad de becas asignadas aumenta en términos absolutos (de 38.141 a 116.974), pero disminuye en términos relativos con respecto a las becas solicitadas (del 50% al 44%).

De acuerdo a los resultados arrojados por investigaciones y evaluaciones externas de algunos proyectos y programas del PSE⁵, la autora extrae algunas observaciones generales:

- "Las líneas de acción más útiles han sido: bibliotecas del aula, dinero para equipamiento didáctico, dinero para promoción de la lectura, becas y equipamiento informático" (p.27), aunque el "rubro de mayor inversión y que sostiene con el tiempo es el de mantenimiento del edificio escolar".
- "La recepción y gestión de estos recursos implicó generar nuevas formas de toma de decisiones en las escuelas, en especial un mayor involucramiento de los docentes en la definición de los materiales pedagógicamente necesarios para el trabajo escolar".
- No obstante lo anterior, se observa que "la participación de las instituciones en la definición de los proyectos ha sido limitada", debido tanto a una distribución desigual de las responsabilidades de cada nivel de gestión, ya que "las atribuciones que se reserva la gestión central son muy exhaustivas" (p.10); como así también "por la prolífica cantidad de materiales prescriptivos que acompañaban el desarrollo de las acciones del PSE en las instituciones (Duschatzky y Redondo, 1999)".
- Con respecto al Programa 3⁶, se considera que en general el método utilizado para focalizar la población beneficiaria a través de un índice de precariedad ha sido adecuado, en tanto el sistema de cupos provincial debe ser revisado, "siendo la alternativa posible el promedio entre el cupo actual y el reordenamiento nacional de los aspirantes por el índice de precariedad" (p.28). Asimismo, en términos de cobertura el programa ha alcanzado niveles limitados con respecto a la demanda potencial (un cuarto de los jóvenes del quintil de ingresos más bajos que estaban en la escuela media, el cual se reduce a un quinto si se consideran a aquellos que culminaron el nivel primario). En cuanto a la concreción de los tres objetivos que se proponía, observamos que si bien "provocó una mejora de las tasas de retención (3.6) y promoción (6.2) en los 8º y 9º grados en las escuelas beneficiarias...parece no haber tenido un impacto positivo en los aprendizajes".
- Con respecto a la evaluación del Proyecto "Fortalecimiento de la educación rural-EGB3" del Programa 1, llevado a cabo por el MCE y el IIPE, se señala la heterogeneidad en los mecanismos de implementación en cada provincia "tanto por la definición de las escuelas incorporadas como por los ejes prioritarios a desarrollar" (p.30); el mejoramiento de las condiciones de trabajo escolar a través de los proyectos de calidad de vida, de las Unidades de Gestión Local y de la tríada maestro tutor-profesores por área de aprendizaje-cuaderno de trabajo que, aunque genera algunas tensiones entre estos nuevos roles y tareas, estimula el trabajo más

⁵ La autora se basa en los estudios realizados en FUNDARED, BID, MCE-IIPE y FLACSO.

⁶ Evaluado por un consultor del BID en 1999.

autónomo de los alumnos, propende a la integración de áreas y conocimientos y supera el aislamiento de la tarea docente y de la escuela rural, como así también la articulación con el medio y los padres; y la recuperación de la matrícula, sobre todo en el pasaje de 6° a 7°. Quedarían como desafíos pendientes para garantizar la continuidad del proyecto:

- "a) el pasaje gradual de responsabilidades desde la dimensión nacional hacia las provincias;
- b) la construcción de un itinerario a nivel provincial y regional de asistencia técnica y capacitación;
- c) el análisis de las inversiones a futuro y las definiciones de responsabilidades nacionales y provinciales al respecto;
- d) el fortalecimiento del rol del supervisor como orientador de los equipos docentes;
- e) el diseño de estrategias para responder a la demanda de continuidad de estudios en el nivel Polimodal;
- f) construir una alternativa de calidad que involucre también al primer y segundo ciclo de la EGB y que aseguren la integración con éxito al Tercer Ciclo" (p.32)

- Un aspecto significativo es el sentimiento de doble pertenencia de las escuelas afectadas al PSE que, si bien Gluz lo menciona para el caso de las escuelas rurales retomando a Duschatzky (1999), podemos generalizarlo a otros programas nacionales. El mismo tiene un fuerte impacto en las identidades institucionales, tal como lo desarrollaremos más adelante.

El *Pacto Federal Educativo* se constituye en el principal referente financiero para la viabilidad de la reforma educativa que deben encarar las jurisdicciones, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 63 de la LFE, fijando el plazo de concreción de las metas propuestas (1994-1999), a las que hemos mencionado anteriormente.

Gluz realiza una descripción de la efectivización de las acciones acordadas en dicho "marco de compromisos asumidos por la Nación y las distintas jurisdicciones" (p.34). Para ello se centra en el capítulo III del PFE, el cual hace referencia a "cláusulas específicas" en cuanto a los compromisos que deben asumir ambas partes y "a la metodología para el flujo de fondos" nacionales y provinciales. De este modo, se establece que, por un lado, el MCE de la Nación debe realizar una inversión que totalice en el plazo estipulado los tres mil millones de pesos en los rubros de Infraestructura, Equipamiento y Capacitación Docente. Por otro, que las jurisdicciones deben "reorientar sus inversiones educativas para optimizar su eficacia y...reinvertir los recursos resultantes de tal emprendimiento en función de la transformación educativa".

Estos compromisos se especificarían en "Actas complementarias", que serían "el mecanismo a través del cual instrumentar los contenidos del Pacto" (p.37). De la información oficial obtenida por Gluz, se constata que trece provincias sobre un total de 24 jurisdicciones han firmado dichas actas; las que adoptaron tres modalidades centrales: 1) definición de los compromisos de financiamiento de ambas partes en infraestructura, equipamiento y capacitación (8 provincias⁷); 2) formulación de los compromisos de transformar los sistemas educativos en cuanto a contenidos curriculares (8), localización del tercer ciclo de la EGB (8), formación docente (10) y mejoramiento de la capacidad de gestión de los organismos de conducción educativa tanto institucional como administrativamente (9 y 10 respectivamente)⁸; 3) aquellas en las que se explicitan ambas líneas de compromiso (6).

⁷ Véase tablas VIII, IX y X, pp.37-39 y Anexo, p.56 en Gluz (2001).

⁸ Tablas XI a XV, pp.40-43 en Gluz (2001).

La autora considera que todavía es difícil realizar una evaluación global del impacto que ha tenido la implementación del PFE, dado que no existen estudios sistemáticos en tal sentido; debido principalmente a dos tipos de dificultades: "En primer lugar, porque las acciones comprometidas depende burocráticamente de distintos sectores del Ministerio Nacional...En segundo lugar y en estrecha vinculación con lo anterior, no se estipularon ni en las actas ni a posterioridad de su firma mecanismos concretos de monitoreo del cumplimiento de las metas estipuladas" (p.43).

Dussel en su artículo **Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990-2000): elementos para su análisis**, afirma que el tipo de *reforma curricular* que se encara se basa "en la combinación de una fundamentación técnico-disciplinaria y una legitimidad política, combinación que fue y es fruto de tensiones en la implementación curricular" (p.1).

Para el análisis del alcance de la misma, explicita tanto con qué concepción de curriculum trabajará, así como las dimensiones de análisis que utilizará. Con respecto a la primera, considera "al curriculum como un procesamiento específico de demandas sociales, políticas culturales, desarrollos científicos, discursos pedagógicos, que los recoloca en términos de dispositivos de enseñanza-aprendizaje, edades, contextos institucionales, materiales instruccionales (Bernstein, 1990). Recogiendo parte de las preocupaciones de las teorías críticas, plantea sin embargo que el curriculum tiene una autonomía textual que debe ser reconocida, y que está dada por la traducción particular que se realiza cuando se define un texto curricular. En esta traducción tiene gran influencia el campo pedagógico, ya que delimita en parte las estrategias y discursos disponibles...[Los] textos y políticas curriculares constituyen posiciones o inscripciones sobre textos y políticas curriculares anteriores, tanto como (o más que) respuestas específicas a cambios sociales, políticos y culturales" (p.3).

Con respecto a las segundas, se propone analizar la reforma curricular en la Argentina, observando:

- a) *"los textos curriculares nacionales y provinciales, centrándonos en qué selección y organización de los contenidos proponen, qué discursos utilizan, y qué campo de problematizaciones sobre el saber escolar abren;*
- b) *los procesos de reforma en tanto procesos de creación de sujetos de la determinación curricular: ¿qué sujetos se convocan para la elaboración de los diseños? ¿qué sujetos se imaginan, prescriben, delimitan, desde estos textos curriculares? ¿qué lógicas o dinámicas de transformación de la práctica escolar introducen o ponen en juego?" (p.5).*

Comienza con el "texto curricular de primer orden" (p.13) que se define en el nivel nacional: los CBC, los cuales "se plantean claramente como una ruptura con lo anterior, tanto en la forma de concebir los contenidos escolares como en la forma de vincularse con el propio acto de prescribir. Es un texto abierto y que explicita su arbitrariedad,...que se vinculan a nuevas formas de regulación de los sujetos por parte del estado nacional. En esta nueva forma de regulación pueden verse rasgos característicos de las "sociedades de riesgo" (Palamidessi, 1998), en que la forma de intervención en las interacciones sociales se desplaza hacia modalidades más abiertas y flexibles, tendientes a que los sujetos tomen sus decisiones autónomamente (por ejemplo a través de la elección de un estilo de vida, de prácticas de auto-ayuda, de auto-

gestión, todas actividades en las que la prescripción es blanda y sutil, aunque no menos poderosa)".

Así, pueden señalarse como innovaciones en relación a la tradición curricular anterior:

1) "la ruptura del cuadro de doble entrada como "matriz clasificatoria de los tópicos, sistema de límites de lo enseñable, orden general de los discursos escolarizados" (Palamidessi, 1998:88) presente en los curriculum desde mediados del siglo XX, y su sustitución por un formato más complejo, abierto, y con múltiples combinatorias posibles" (p14). En tal sentido, estos textos proveen "una secuencia menos clara y unívoca del contenido a enseñar", exigiendo "sujetos altamente capacitados en reordenar y reescribir el curriculum, y...un lector altamente competente para entender este nuevo formato".

2) "la incorporación de contenidos de diverso orden: conceptuales, procedimentales y actitudinales. Esta es una variación considerable en relación al eje tradicional en los contenidos disciplinarios, aún cuando...la formación moral estructuraba los currículos tradicionales. Lo que aparece es un ideal de completitud, de cobertura de todas las áreas de formación, que se vincula a una formación integral orientada por la noción de competencias (intelectuales, cognitivas, morales)"(p.15). Competencias que no son "una traducción lisa y llana de la competitividad económica, como algunos críticos señalan; al contrario, es una organización de la personalidad que supera ese y otros ámbitos y que permea la constitución de identidades y conductas a distintos niveles".

3) "la fundamentación didáctico-pedagógica antes que valórica-axiomática-moralizadora⁹, tal como era previamente. El predominio de la 'significatividad' de los contenidos, tanto en términos del sujeto de aprendizaje (que sean interesantes y motivadores para los niños y adolescentes) como en términos de los campos disciplinarios de referencia (que estén actualizados y validados por las comunidades científicas y académicas), nunca tuvo tal predominio en los diseños curriculares como en las últimas décadas". No es que desaparezca lo teleológico o valorativo, sino que -tal como puede observarse por ejemplo en los CBC para la EBG en Ciencias Naturales- cambia su sentido: se promueven "saberes "interaccionales", producidos en el marco de vínculos con los demás orientados a la "resolución de problemas". En ese sentido, la noción de significatividad y actualización de los contenidos para formar sujetos competentes es lo que fundamenta la estructuración de los bloques y la selección de contenidos (pp.16-17).

4) "la introducción de nuevos contenidos disciplinarios que involucren nuevas problematizaciones sobre el lenguaje, la infancia, la identidad. Los CBC se postularon explícitamente como una actualización del contenido escolar, que...fue más allá de la ampliación de un listado de contenidos,...[por el contrario] introdujo otras lógicas argumentativas sobre cómo y por qué seleccionar contenidos, por ejemplo la formación de competencias, la significatividad psicológica y social, etc."; como puede observarse en Ciencias Sociales en la que se pone el acento "en los procesos humanos que

⁹ Palamidessi afirma que en los anteriores planes de estudio "habían discursos recontextualizadores morales que constituían un estrato organizador de los contenidos aún más fuerte que la graduación y lo que dictan las asignaturas. Estos discursos morales eran: -un discurso sobre la armonía del universo y su sentido teleológico, progresivo; -un discurso sobre la humanidad, el hombre como ser espiritual; -un discurso sobre la patria y la nación; -un discurso sobre la democracia como forma de vida, la libertad y la solidaridad como bases de la convivencia social; -un discurso sobre la diferenciación por género; -un discurso sobre los valores humanos: lo bueno, lo bello, lo sano; -un discurso sobre el niño como ser vital en proceso de espiritualización" (1997:89 en Dussel:8).

constituyen la historia, en la afirmación de la diversidad, y en el estudio de la sociedad contemporánea, generalmente relegado por su carácter presuntamente más polémico y conflictivo que otras épocas históricas". No obstante, sigue observándose tal como advierten Fradkin y los antropólogos Borton y Novaro, una "visión de la historia restringida al occidente y al capitalismo..[que] limita y restringe la postulación de la diversidad cultural que se proclama".

5) por último, los CBC introducen un nuevo campo de conocimientos, tradicionalmente relegado por la propuesta escolar argentina hasta los años 80: la formación tecnológica y la formación para el trabajo. Este último "entendido como una ocupación fundamental del ser humano y no como respuesta a demandas directas del mercado de empleo, que se incorpora a las nuevas modalidades de la educación polimodal (Economía y gestión de las organizaciones, Producción de bienes y servicios, Artes, diseño y comunicación, Ciencias naturales, salud y ambiente, Humanidades y ciencias sociales) y en la estructuración de talleres y proyectos de investigación y producción en las escuelas. En este sentido, la organización de la escuela secundaria en torno al predominio del curriculum humanista tradicional parece haber cambiado radicalmente" (p.18).

En cuanto al proceso de elaboración de los CBC, Dussel afirma que el mismo -denominado de "concertación curricular"- ha involucrado "diversos planos de participación-legitimación", en el cual se pone de manifiesto la "multiplicidad de fundamentaciones que utiliza" (p.13), incluyendo un nivel técnico (equipo de especialistas y académicos), un nivel federal (CFCE y equipos técnicos provinciales) y un nivel nacional ("consultas a ONGs, organizaciones empresariales y sindicales, y otras organizaciones sociales; encuestas de opinión pública; seminarios de discusión para directivos y docentes; consulta a sociedades científicas y académicas; y la impresión de 100.000 ejemplares de la versión de consulta para su discusión en las escuelas" (p.19).

En este proceso se establecen dos momentos: de "divergencia necesaria" y de "convergencia imprescindible". Es en este último en el que Dussel reconoce una de sus limitaciones: "la postulación de que habría un punto de convergencia entre actores y estrategias tan diversas era quizás algo ingenua, y desconocía, o pretendía olvidar, las tradiciones políticas y dinámicas de negociación frecuentes en la Argentina".

En este intento de concertación, debemos destacar la inclusión en la consulta de dos actores nuevos: los "expertos disciplinarios" y los gobiernos provinciales, como así también la ausencia de un actor tradicional: los sindicatos docentes. Remitiéndonos específicamente a las provincias, volvemos al tema de las relaciones que históricamente entablan con el estado nacional, que operan como límites de las condiciones de posibilidad de la propia reforma descentralizadora. Por un lado, los gobiernos provinciales "en su mayoría son dependientes financiera y políticamente de la Nación, que habilita el acceso a préstamos internacionales, nacionales o a planes de ayuda focalizada (Pacto Federal, Plan Social, por ejemplo), condicionando la autonomía de cada provincia; por otro lado, la puesta en marcha de otros mecanismos de control y orientación nacionales, como el sistema de evaluación, la Red de Formación Docente Continua, entre otros, también limitaron las posibilidades disponibles para efectuar caminos distintos a los propuestos desde el Estado Nacional" (p.20). Asimismo, otro elemento a tener en cuenta son las propias tradiciones políticas de las provincias, debiendo indagarse "los niveles de solidez institucional, los procesos de reforma del

Estado, la constitución de burocracias provinciales, entre otros, para analizar qué grado de madurez y delimitación específica alcanzaron.

Es "en el rol de expertos, a nivel nacional tanto como a nivel provincial, que se produjo la emergencia de nuevos sujetos de la determinación curricular: los expertos didácticos de las áreas, que son los encargados de traducir los CBC a un formato curricular concreto". Por un lado y tal como sostiene Feldman (1996), se constituyen en "las voces autorizadas para hablar del conocimiento y la enseñanza"; pero por otro y como señalan Fernández, Finocchio y Fumagalli (2001), se observa "la debilidad de su inserción profesional en el Estado (se trata generalmente de consultores que se contratan por préstamos externos y muchas veces debido a su alineamiento con el partido de gobierno) limita sus posibilidades de pensar en una dimensión de largo plazo y de renovación de los recursos pedagógicos". Asimismo, "habría que evaluar si no están produciendo una cierta unificación de los textos curriculares (muchas veces uniformizados en sus referencias bibliográficas, y estructurados en clave psicológica-constructivista) que no deja ver las diferencias en experiencias educativas y orientación político-pedagógica de las jurisdicciones"; produciendo una "devaluación relativa de la retórica del cambio".

La ausencia de los sindicatos docentes se debe a que, primero, a diferencia del momento político en el que se efectivizó el traspaso de escuelas, el periodo en el que se va concretando la reforma curricular se caracteriza por el "enfrentamiento entre el gobierno y los sindicatos, vinculado a reivindicaciones salariales y a disputas políticas más generales sobre la reforma del Estado". Segundo, "la forma de inclusión de los gremios docentes en el "circuito nacional" de consulta, en similares condiciones a otras instituciones, debilitó la legitimidad del consenso alrededor de los contenidos". Tercero y "en relación a la población docente en general, la misma reforma tuvo una actitud ambigua: si bien trató de construir lazos directos con las escuelas y de promover la discusión de base del documento preliminar, su carácter de modificación profunda, radical, produjo un movimiento de desautorización de los saberes que tenían los docentes hasta ese momento,...que junto con la transformación institucional de la EGB3 y el Polimodal, contribuyó a un generalizado sentimiento de amenaza de sus puestos de trabajo en maestros y profesores" (p.21), tal como lo retomaremos cuando analicemos los textos de Serra y Tiramonti.

En síntesis, podemos sostener que esta estrategia de concertación curricular en la que se combinan "estructuras participativas con la búsqueda de una legitimidad política¹⁰" tiene como ventaja establecer "nuevos códigos curriculares" y "nuevos discursos de conformación del curriculum", logrando reestructurar la propuesta tradicional que se mantuvo en un "marco de alta continuidad" a lo largo del siglo XX. No obstante, "la falta de actores que la defiendan como propia más allá de los circuitos de expertos nacionales y provinciales que la construyeron. Sobre todo, la dificultad de encontrar alianzas más duraderas entre los docentes, al menos en los primeros años de implementación, plantean dudas sobre sus efectos en las escuelas".

De ahí que se torne imperativo para evaluar su impacto, incluir un análisis de los otros niveles de especificación curricular prescriptos: provincial e institucional. A nivel de las jurisdicciones, la modificación curricular se introdujo "luego de una década de variados y dispersos procesos de reforma curricular". Así, podemos observar que 13

¹⁰ Característica, según de Alba, de gran parte de las reformas educativas latinoamericanas.

provincias habían redefinido los diseños curriculares de enseñanza básica a partir del retorno a la democracia en 1983 y 11 seguían manteniendo los elaborados en 1978; en tanto que a nivel de enseñanza posbásica 14 lo habían reformado, 1 mantenía el de la época autoritaria, no teniéndose datos de 9 (Cuadros 1 y 2 del Anexo). Dussel señala que debieran analizarse "los efectos de este estado de reforma casi permanente en que vivieron las escuelas y los docentes en los últimos 15 ó 20 años, y si no contribuyó a generar una cierta cautela y hasta malestar sobre los alcances y las consecuencias de la reforma" (p.21).

En la actualidad nos encontramos con un mapa educativo muy heterogéneo, en el que entra en juego "la capacidad burocrática y administrativa" de cada estado jurisdiccional, así como otro tipo de distinciones entre ellos, pudiendo englobarlos, de acuerdo a los modos de "traducción curricular", en tres grandes grupos: aquellas provincias que produjeron modalidades propias de reforma y que "no es casualidad que [sean] las dos provincias con sistemas educativos más grandes (Buenos Aires y Córdoba), aquellas provincias más pobres cuya implementación o es tardía o no reconoce mediaciones locales (Santiago del Estero, Catamarca) y, por último, "dos jurisdicciones que tradicionalmente fueron 'opositoras' al gobierno nacional (Ciudad de Buenos Aires y Río Negro), y que tienen un aparato estatal poderoso y desarrollado, [que] mantienen en suspenso la implementación de toda o parte de la reforma".

También esta heterogeneidad se observa en la implementación de la nueva estructura del sistema educativo, sobre todo, de la EGB3 que actualmente cubre el 75% de la matrícula y se ha concretado masivamente en 17 provincias. "La dinámica de la relación nación-provincias fue un poco diferente a la de los otros niveles. Los CBC para el nivel se fueron definiendo en paralelo, e incluso a posteriori, de la elaboración de los currículos provinciales". Con respecto al resto, hay todavía 5 jurisdicciones con una implementación a escala, y en la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Río Negro está en discusión (Cuadro 3).

Los casos de las provincias de Buenos Aires y de Córdoba son considerados "prototipos diferenciados", ya que la primera ha unificado los tres ciclos de la EGB, "priorizando la ampliación de la obligatoriedad escolar" (p.22); considerándola una "unidad pedagógica" (Ley Provincial 11612/94) con "conducción única" (Res. DGCyE n° 4947/95). En tal sentido, podemos observar que si bien ha logrado incrementar la matrícula de los 8° años, la "primarización" de éste y el 9° ha generado "una gran resistencia por parte del profesorado secundario". En el caso de Córdoba se optó por la incorporación de la EGB3 a la enseñanza secundaria, la cual se organiza en dos ciclos: Ciclo Básico Unificado y Ciclo de Especialización, y si bien en un primer momento se constata una pérdida relativa de matrícula de los séptimos años, la organización de equipos de seguimiento en cada escuela ha disminuido el desgranamiento.

Por último, Dussel observa que, en ambas jurisdicciones, siguen siendo numerosos los problemas de organización institucional (dependencia administrativa, autoridades propias, formas de evaluación) que todavía se enfrentan (Fernández, Finocchio y Fumagalli, 2001)" (p.22). Problemas que también están presentes en las otras provincias, siendo necesario introducir en este nuevo mapa educativo altamente heterogéneo el plano micropolítico, que empiece a dar cuenta de cuál está siendo el alcance de esta modificación curricular a nivel institucional.

La *formación y capacitación* fue otra de las estrategias privilegiadas desplegadas por el estado nacional argentino para profesionalizar sus cuadros directivos, técnicos y docentes, así como para difundir las otras medidas reformistas. Tal como afirma Serra, su base de sustentación es que “el mejoramiento del sistema educativo se halla asociado a la calidad de sus docentes, por lo que para transformar al sistema hay que transformar al docente” (p.1). De este modo, la observación realizada por Dussel acerca de la continuidad de los cambios curriculares -así como también institucionales y organizacionales- estaba en cierta medida contemplada en esta política de capacitación en la que se busca convertir a los funcionarios, expertos y docentes en propagadores de la reforma educativa.

La formación y capacitación de los dos primeros actores del sistema fue el principal objetivo del PROFOR creado en 1996, el cual es analizado en la última parte del artículo de Gluz. En ésta se detallan las tres modalidades en que se organizó este programa con el propósito de “mejorar la calidad y la eficacia en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas, programas y proyectos nacionales” y de “crear...un grupo de profesionales capacitados para llevar adelante esta transformación” (p.44). Dichos módulos son: 1) formación a través del otorgamiento de becas de especialización y posgrado en universidades locales y extranjeras; 2) capacitación a través de cursos y talleres cortos locales y en el exterior; y, 3) formación-acción a través de pasantías.

Con respecto al primero se adjudicaron de 1997 a 1999 127 becas externas a profesionales, distribuidas «federalmente»¹¹ que optaron mayoritariamente por posgrados en EEUU y España (73%) y en las áreas Nuevas Tecnologías educativa y Administración y Gestión de la Educación (63%). 91 han finalizado sus estudios, de los cuales 65 regresaron al país y 39 trabajan en el ámbito estatal. Las becas locales se concretaron a través de un convenio con FLACSO en 1999 y que finaliza en 2001.

El módulo de capacitación fue implementándose en el lapso 1996-99 a través de 53 cursos “sobre temas de gestión educativa y habilidades gerenciales acordes a la Transformación Educativa” (p.50), en distintas ciudades de las provincias argentinas a los que asistieron 945 funcionarios y técnicos; y de 73 cursos cortos en el exterior en el que participaron 169 personas. En ellos se observa gran disparidad en cuanto a cantidad de asistentes por provincias (por ejemplo, el 40% de quienes realizaron cursos en el exterior en 1998 y 1999 pertenecía a Capital Federal), así como por año (633 en 1997, 6 en 1999 en los cursos locales).

La tercera modalidad del PROFOR “tuvo como intención acompañar y apoyar la implementación de nuevos métodos de gestión e intercambiar experiencias en función de la transformación educativa...Se organizó básicamente alrededor de 10 cursos y talleres cortos en diferentes lugares de nuestro país” (p.51) entre 1997 y 1999, de los cuales participaron 196 personas. Observándose que en los dos últimos años se implementaron dos talleres para dos provincias (La Pampa y Chubut, respectivamente). Lamentablemente, todavía no se cuenta con evaluaciones ni de este programa ni de los anteriores y los datos que hemos consignado muestran algunas cuestiones y disparidades que a nuestro entender debiera ser objeto de futuras indagaciones.

¹¹ 43% a las provincias grandes, 28% a las medianas y 29% a las chicas.

El análisis que realiza Serra en **La política de capacitación docente argentina a través de la Red Federal de Formación Docente Continua** parte de dos hipótesis centrales:

- “las estrategias desarrolladas desde el estado nacional para regular la capacitación docente durante la reforma, estuvieron condicionadas por las características previas de la capacitación; particularmente los incentivos hacia los docentes para estimular la realización de cursos y el heterogéneo grado de institucionalización de los dispositivos de perfeccionamiento”.
- La política de capacitación se constituyó en otro de los dispositivos del estado nacional para la regulación del sistema, “que tuvo como principal finalidad la difusión de los cambios curriculares y de la gestión institucional, al mismo tiempo de conformar un intento de avanzar en el control de las condiciones laborales de los docentes a partir del concepto de reconversión” (p.1-2).

Veamos brevemente cuáles son esas características previas de la capacitación. Serra menciona tres “factores que confluyen para estimular el desarrollo de la capacitación docente en la Argentina. El primero se relaciona con la construcción de un discurso que otorga importancia a la formación docente continua y a su institucionalización, producto de nuevos enfoques epistemológicos y didácticos, de la tesis de la profesionalización docente y de su aparición en las agendas de los OI y de los organismos gubernamentales que comienzan a establecer una “asociación entre la idoneidad de los docentes y la calidad de la educación” (p.4). El segundo se vincula con “la normativa que enmarca la capacitación dentro de las condiciones del trabajo docente”; específicamente los estatutos docentes que “la presentan asistemáticamente, sin establecer lineamientos que (la) ordenen..., excepto la regulación de los puntajes que los cursos otorgan” (p.6), el cual se constituye en uno de los principales incentivos para su realización, aún hoy. Y el tercero se refiere a “la heterogeneidad de las estructuras institucionales que asumieron la responsabilidad de la capacitación en las distintas jurisdicciones” (p.7), que en algunos casos llegó a tener hasta seis dependencias del ministerio educativo que la ofrecían, como el caso de Mendoza.

Con la sanción de la LFE (art.53,inc.g), de su principal referente financiero -el PFE- y de una serie de documentos elaborados por el MCE de la Nación y concertados en el CFCE, se introduce una innovación fundamental: “la creación de una estructura de capacitación permanente para todos los docentes del país”: la RFFDC. La misma está conformada por las 24 cabeceras provinciales y la cabecera nacional, estando las funciones de las primeras subordinadas a los lineamientos acordados en el CFCE, “de cuya redacción es responsable en gran medida la cabecera nacional” (p.16-17). Así, de la heterogeneidad de estructuras se pasa a la constitución de un centro en cada provincia, pero que en la práctica se constituyen “en grupos paralelos a la burocracia educativa provincial, dependiente del financiamiento nacional”, volviendo a presentarse aquí la fragilidad y precariedad de su inserción en la estructura de los sistemas educativos jurisdiccionales, a la que ya hemos hecho referencia en anteriores modalidades de inserción de otros programas nacionales.

Asimismo, Serra señala al revisar la organización e implementación de los cursos de la Red, algunas situaciones que llaman la atención, como es el caso de la sobreestimación en la cantidad de instituciones que presentaron proyectos de

capacitación¹² o la heterogeneidad en la cantidad de proyectos aprobados, aprobados con ajustes o desaprobados entre las distintas jurisdicciones según el tipo de institución oferente. Estos tan disímiles desempeños abre a varias hipótesis posibles: "Una de ellas vinculada a la mayor o menor tradición de la institución en la realización de proyectos de capacitación. Una segunda hipótesis debería considerar el grado efectivo de comparabilidad de los criterios de evaluación entre las jurisdicciones. Una tercera hipótesis debería explorar la articulación entre la lógica técnica y la política, en la medida que esta última puede primar en algunas jurisdicciones" (p.25). Podríamos agregar una cuarta que se refiere a las particulares características de los sistemas educativos jurisdiccionales, algunos de los cuales han sido caracterizados como fuertemente «endogámicos».

En líneas generales, la capacitación asumió la modalidad presencial (92%) y corresponde al circuito B (16.691 cursos sobre un total de 27.431 -61%-¹³), siendo las acciones priorizadas la actualización en contenidos en los circuitos que atienden a los niveles educativos y en Organización y Gestión Educativa para los niveles de conducción. En base a esta descripción, Serra afirma que la "pregunta acerca de en qué medida la política de capacitación respondió a demandas y necesidades de los docentes es difícil de contestar", aunque señala que se "incluyó a los docentes como 'capacitandos', es decir, destinatarios/receptores, pero en modo alguno como participantes en alguna etapa de la formulación de los proyectos". En este punto coincide con Dussel y Tiramonti en que se ubica al docente en el lugar del no saber, lo cual es coherente con el concepto de capacitación como reconversión. La reconversión "coloca al docente en una fuerte posición de desvalimiento. Desvalimiento que parte tanto de la deslegitimación de sus saberes..., como de la misma amenaza a su estabilidad laboral en caso de que no se diera cumplimiento a la capacitación prevista" (p.37). Sensación de inseguridad que se confirma en un 61,5% en el caso de los docentes interinos, tal como lo muestra un reciente trabajo del IIPE.

Es decir que, "la reducción de la propuesta de capacitación...a los aspectos curriculares...sumados al discurso de la reconversión, entró en contradicción con el objetivo también explicitado de profesionalizar y jerarquizar a los docentes...(Y) refuerza la hipótesis del control como su objetivo manifiesto, más allá de los explicitados" (p.38).

Lo anterior no implica desconocer que la creación de un sistema de capacitación que se presumía permanente, "la preocupación por la accesibilidad de la capacitación, su gratuidad y la definición de criterios técnicos de calidad -aunque restringidos-" (p.38), así como la circulación de "un conjunto de saberes de mucho valor para el conjunto del sistema" (p.41), se corresponde con históricas demandas de los docentes y debe ser rescatado positivamente. Y que esta nueva experiencia ha generado en los actores receptores, tal como lo demuestra un estudio realizado por el IIPE, diferencias en las opiniones regionales (interior-área metropolitana de Buenos Aires) y en relación al tipo de instituciones capacitadoras (polarización en la elección entre los IFD y las

¹² Por ejemplo en Santa Fe figuran 369 IFD, mientras que según el censo de 1994 tenía solo 169. Véase cuadro p.22.

¹³ No se cuenta con datos del sistema educativo provincial que atiende a más del 30% de la matrícula escolar, el de la Provincia de Buenos Aires. "La explicación a esto puede estar relacionada con la mayor autonomía de esta provincia respecto del estado nacional" y por ende su capacidad para regular las acciones en ella se vio limitada (p.34).

universidades, que se corresponde con el nivel socioeconómico y la condición de maestro o profesor respectivamente).

Nuevamente aquí observamos que estas primeras sistematizaciones de información precisan complementarse con otras fuentes que incluyan otras perspectivas: 1) La provincial "que daría cuenta del grado de articulación de la política nacional con las respectivas realidades provinciales" (p.40) y permitiría "analizar las estrategias provinciales para el desarrollo de la política de capacitación en el marco de la tensión entre el sistema educativo descentralizado y la política central, en definitiva, la relación entre Nación y provincias". 2) La de los propios docentes, a fin de tener en cuenta sus propias culturas profesionales y escolares: "si se parte del acuerdo de que la profesionalización está ligada a la participación de los docentes en la toma de decisiones sobre su propia formación, hay fuertes indicios de que las estrategias adoptadas no acertaron en la atención de este aspecto" (p.41). Por último, cabría preguntarse acerca de su continuidad a partir de la incorporación del rol capacitador de los IFD, más allá del plazo previsto por la política nacional (2000); es decir, preguntarse "en qué medida se alcanzó el objetivo de conformar una estructura de capacitación permanente para todos los docentes" (p.42).

La última cuestión que analizamos de la reforma educativa argentina y que está íntimamente vinculada con la anterior, es las *condiciones laborales docentes*. En **La condición docente en Argentina**, Tiramonti plantea "los límites de la política para generar transformaciones en la sociedad y la complejidad de relaciones estructurales y subjetivas que producen el cambio" (p.1). En tal sentido, considera necesario analizar las profundas modificaciones que -más allá de las propuestas reformistas- se están produciendo en el campo educativo, focalizando en la crisis de la propia identidad docente, en el perfil socioeconómico y educativo de los estudiantes de formación docente y de los maestros en ejercicio, del tipo de inserción ocupacional y de estructura salarial, así como la particular relación que se fue construyendo entre los sindicatos docentes y el estado. Todos estos aspectos se constituyen el imprescindible marco en el que observar la viabilidad de las *nuevas políticas de carrera docente*.

¿Qué es ser docente hoy en la Argentina? "Pareciera que muchas cosas a la vez: Operadores del mundo globalizado, asistentes sociales, guardadores de adolescentes en riesgo o ineficaces reponedores de la ley. ¿Cómo se articulan estas funciones con la tradición normalista y la identidad de trabajador del Estado" (p.8), en tanto "portadora de una definición oficial del saber, poseedora de la metodología de enseñanza científicamente legitimada y...de una credencial habilitante, legalmente sancionada por la autoridad" (p.3), que luego se sindicaliza y homologa su acción a las luchas reivindicativas de los trabajadores industriales? "¿Cómo articular estas realidades con el discurso de la profesionalidad docente?" (p.8).

Algunos elementos contextuales de los '90 darían cuenta del "proceso de reestructuración que rediseñó el campo de acción para los diferentes actores y modificó las reglas de juego" (p.37):

a) Pérdida de centralidad de la acción política: Se observa que "los Estados Nacionales...han desplazado sus esfuerzos a favor de construir condiciones de competitividad para la incorporación del país al circuito mundial de intercambios de bienes y servicios" (p.38).

b) Fragmentación de los ámbitos de disputa de los recursos: "El campo decisional está segmentado y son diferentes los actores y los temas que se negocian en cada uno de los segmentos. La globalización y los procesos de descentralización han generado también una fragmentación de los espacios de negociación política". Con respecto a la primera, los OI "han adquirido mayor capacidad de influir sobre las políticas nacionales a través de múltiples mecanismos tanto financieros como técnicos".

En relación a los segundos, "la fragmentación de la esfera pública genera nuevas condiciones para el procesamiento del conflicto: al multiplicar los espacios para la acción obliga a construir en cada uno de ellos alianzas con actores diferentes" (p.39). De este modo, se redefine el papel de los sindicatos docentes que históricamente están ligados a la "organización inclusiva de la sociedad" argentina y "a su instancia de dominación", así como por modalidades de negociación que van desplazando su foco de atención de la regulación de sus miembros (Estatutos Docentes) a la "disputa por los recursos y las condiciones de desempeño". Disputa que, ante la falta de mayor asignación presupuestaria al sector por parte del estado que permitiera mantener el nivel de los salarios frente al significativo incremento de todos los niveles del sistema educativo, termina resolviéndose a favor de "una ampliación de las posibilidades de licencia para los docentes" (cuadros n° 24 y 25, p.36-37) y de "adicionales" o sumas fijas al salario, que son producto tanto de "una salida coyuntural a un problema estructural de escasez de recursos" (p.31) como de "una política pública cortoplacista orientada a la superación inmediata del conflicto" (p.36).

c) "Descreimiento general en la acción política y sus posibilidades de modificar las condiciones de vida de la población que afecta la legitimidad de las organizaciones que se sostienen socialmente por su capacidad de jugar el juego de la política como portadores de los intereses de sus representados" (p.39): Desprestigio que "afecta al sindicalismo docente (aunque de modo diferenciado) y cuestiona la eficacia de sus estrategias confrontativas", muchas de las cuales han sido redefinidas. Un ejemplo de ello es la ampliación de alianzas que pudo observarse en la instalación de la Carpa Blanca entre los docentes de los distintos niveles del sistema, intelectuales, académicos y ONG, y que a su vez implicó reposicionar el conflicto en la esfera nacional.

d) Modificación de los modelos de organización y cooperación social: "Se desplazan los modelos jerárquicos basados en el control heterónomo a favor de un modelo de autorregulación...de un sistema centralmente hetero-organizado a un sistema auto-organizador descentrado". Que en el campo educativo, y como ya lo venimos anunciando, se traduce en la descentralización del sistema que implica el rediseño de los "dispositivos de control" estatal, particularmente del nivel nacional; los cuales "tienden a prescindir de las organizaciones intermedias y...a intervenir directamente en las subjetividades construyendo representaciones de logro más asociadas a la competencia del mercado que a la reivindicación política" (p.40).

Nuevos modelos de gestión que "se asientan en un sistema de valores que no solo es ajeno a la tradicional conformación valorativa de los cuerpos magisteriales sino que coaliciona con las aspiraciones de estabilidad y seguridad en el cargo y resultan amenazantes para un sector que se incorpora a la docencia con la finalidad de protegerse de las reglas del mercado". Si analizamos las características de inserción ocupacional de los docentes argentinos y para ello retomamos los indicadores de calidad de la misma

definidos por la OIT en cuanto a grado de protección y regularidad, podemos concluir que el trabajo docente es uno de los más regulares y protegidos (sobre todo para los titulares). Es decir que, a pesar de que el pluriempleo sea un indicativo de la insuficiencia del salario percibido y que el magisterio sea una opción de segundo orden, ser docente en Argentina "ha pasado a ser en los 90 una actividad protegida de las tendencias excluyentes del mercado [y la] expansión permanente de los sistemas educativos...lo muestran como un mercado laboral en continuo crecimiento" (p.41).

e) "El movimiento hacia el mercado se ha vuelto un proceso de desincorporación de actores socioeconómicos afectando los mecanismos de integración social. El desmantelamiento del garantismo estatal liberó recursos de poder que se distribuyeron de manera desigual y esto acrecentó las diferencias de riqueza y de influencias preexistentes" (p.40).

Ante esta situación de crisis socioeconómica, los "docentes están doblemente impactados...Por una parte provienen de un sector social (clases medias bajas)¹⁴ fuertemente afectado por el desempleo y los movimientos de descenso social...Por otra parte la fragmentación social se corresponde con un proceso semejante en el sector educativo que genera una paulatina correspondencia entre dependencia educativa (pública o privada) y sector social al que atienden las escuelas" (p.6); lo cual produce una diferenciación mayor en las demandas, reservando para "aquellas escuelas y maestros que atienden a la población de los sectores perdedores en el proceso de globalización....una demanda mas cercana a la asistencia que a la pedagogía" (p.7). De ahí que se afirme que la decisión de seguir expandiendo los sistemas educativos estaría más asociada "a las exigencias de gobernabilidad de la sociedad que a la construcción de espacios aptos para la difusión, recreación y procesamiento del conocimiento y la cultura de este fin de siglo" (p.41).

La confluencia de todos estos elementos enfrenta a los sindicatos docentes a exigencias contradictorias. Por un lado, habría consenso en la necesidad de una reforma educativa; pero por otro surgen una serie de desacuerdos que se relacionan con "el modelo organizacional subyacente que propone un sistema de cooperación en el que el sindicalismo no encuentra su lugar", algunos de los cuales son:

- La "dispersión de los escenarios de negociación", producto de la descentralización y la fragmentación de los espacios políticos, que los obliga a una "redistribución del poder al interior de su organización".
- "La oposición a las tendencias privatizadoras del sistema...[que choca con] la ideología primaria de los sindicatos basada en la defensa del carácter público de la educación (Casanova, 1998) y en la condición del docente como portador de una racionalidad universal superadora de los intereses particulares que solo puede ser sostenida desde su carácter de funcionario público".
- Aquellos desacuerdos que se explican por "la lógica de la disputa por el control y regulación de un grupo clientelar" (p.43), como por ejemplo con los sistemas de evaluación nacional que tienen la potencialidad de establecer diferencias a través de premios y castigos, rompiendo la "homogeneidad de su base social".

¹⁴ De acuerdo al análisis efectuado por Tiramonti, casi el 30% de los docentes proviene de los sectores más bajos de la escala de ingresos.

- Otros se relacionan con "la defensa de un espacio corporativo en la definición de las políticas", especialmente la " casi unánime queja por lo inconsulto de la reforma".
- Los que están asociados a "cambios en el cuerpo normativo que regula la actividad docente [y que] se fundamenta en la lógica renuencia a la consolidación legal de una relación de fuerzas que le es adversa a su base social y a través de la cual se revierten muchas de las condiciones obtenidas en el período anterior a través de la mediación sindical".

Por su parte, la reforma educativa partió de un diagnóstico crítico de la carreras laborales docentes y vio al "contrato regular y protegido,, como generador de una 'apropiación del cargo' reñida con las exigencias de competitividad de los nuevos tiempos" (p.45). Desde estas perspectivas se intentaron dos proyectos nacionales de modificación de los estatutos docentes: la primera realizada durante la gestión ministerial de Decibe en 1997, mediante la creación del "Fondo de Profesionalización Docente" y la segunda es la propuesta de la actual administración de Delich; cuyos elementos comunes son: "a) introducción de incentivos monetarios en la carrera estableciendo correlaciones entre aumentos salariales y rendimiento docente; b) descentralizar las designaciones docentes y dar mayor participación a los directores de escuelas en la selección del personal; c) homogeneizar la estructura salarial de las diferentes jurisdicciones; d) generalizar los concursos públicos para el ingreso a carrera docente; e) tender a un sistema de concentración horaria para el nivel secundario; f) eficientar el sistema de control sobre los pedidos de licencia y ausentismos docentes" (pp.47-48).

Ninguno de ellos acompaña la propuesta con una "reorganización de la tarea escolar de modo de establecer un espectro diferenciado de funciones y responsabilidades que a la vez que dan cuenta de nuevos modos de enseñar y aprender se asocien a nuevas responsabilidades y sus consiguientes incrementos salariales". Asimismo, Tiramonti advierte sobre la importancia de la participación activa de los docentes en el diseño de una nueva política docente y educativa.

EL CASO CHILENO:

El proceso de descentralización en Chile se concreta una década antes que en Argentina. El traspaso de los servicios educativos a los municipios implicaba que el estado nacional al desligarse de sus funciones administrativas, posibilitaría una gestión escolar más flexible, al mismo tiempo que reduce los "costos asociados a la operación de las escuelas". Asimismo, se busca instalar una "lógica de competencia" entre ellas por los alumnos, dado que de la cantidad de estos dependen los ingresos vía subvención que a cada institución se le otorgue (Lemaitre y Rovira, 2001).

De ahí que el sentido que se le otorga a la descentralización en los '80 -en plena vigencia del régimen dictatorial de Pinochet- responde a la lógica neoliberal, fuertemente vinculada a una interpretación privatizante que define a la educación ya no como una responsabilidad pública, sino como una "cuestión de relaciones entre privados. De función pública que tenía que ver con la cohesión y la reproducción social, el discurso dominante la definió como un espacio de mercado" (Núñez, 2001).

Tal como afirman Lemaitre y Rovira, esta estrategia que modifica sustancialmente el sistema educativo chileno se centra más en la consecución de objetivos que mejoren la eficiencia tanto interna como externa del mismo, que en la búsqueda de patrones de equidad. Así, al mismo tiempo que se observa un mejoramiento de los niveles de escolarización básica y secundaria¹⁵, y una disminución de las tasas de repitencia y de sobreedad en la primera; también podemos constatar un "deterioro de las condiciones educacionales" que, producto en gran parte a la reducción del gasto público en educación¹⁶, se traduce en un incremento de establecimientos con jornada reducida, un deterioro salarial de los docentes, una baja significativa en los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas de evaluación en las áreas de lengua y matemática. Dato este último que, al ser considerado un elemento importante en la competencia por los resultados de aprendizaje asociado a un mayor financiamiento, tiende a segmentar aún más la población escolar que asiste al sector público, privado subvencionado o pago, "tanto en el sentido socioeconómico como en la provisión de educación".

El principio de flexibilidad en el nuevo modo de gestionar, dado el contexto político imperante, termina sometiendo a las instituciones educativas a una doble dependencia: "administrativa de las municipalidades, técnica y pedagógica del Ministerio de Educación, con múltiples superposiciones, que en la práctica subordinaron las decisiones técnicas a las prioridades administrativas". Y en el campo curricular dicho principio, tal como señala Gysling (2001), fue más bien sinónimo de "reducción curricular", ya que "a un curriculum pobre en exigencias, aunque extenso en contenidos específicos se sumaban una serie de disposiciones que permitían reducir horas en los planes de estudio y eliminaba asignaturas" (p.3).

Con la sanción de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) en el último día del gobierno militar, se establece "un dispositivo legal, prácticamente inmodificable, que asegure en adelante una acción limitada y controlada del Estado en educación...y viene a poner finalmente término a más de un siglo de Estado Docente" (Gysling, 2001:4).

En el marco de una "democracia protegida", los gobiernos de la concertación se enfrentan en los '90 a los nuevos desafíos no sólo en relación a los cambios epocales que se experimentan a escala mundial, sino también a aquellas deudas políticas, sociales y educativas de la sociedad chilena, muchas de las cuales comparte con Argentina y Uruguay, y que son producto de múltiples inequidades. De ahí que, y en consonancia con los discursos de los OI, se proponga "mejorar la calidad y la equidad de la educación" (Lemaitre y Rovira:2), la cual será posible si se encara una profunda modernización del sistema educativo.

En líneas generales podemos hablar, retomando a Cox, de tres momentos en el proceso de reforma educativa chilena. "Un primer momento, se organiza en torno a tres ejes fundamentales: la generación de un consenso político que de legitimidad y financiamiento a un esfuerzo de gran envergadura en educación, el mejoramiento de las condiciones profesionales de los docentes, tanto respecto de sus remuneraciones, como de sus posibilidades de desarrollo profesional, y el mejoramiento de las condiciones de

¹⁵ La cobertura alcanzaba en 1990 al 91,3% y 80%, respectivamente.

¹⁶ Del 4,9% del PBI en 1982 al 2,5% en 1990.

funcionamiento de los establecimientos, especialmente de los más carenciados, a través de la dotación de recursos didácticos, computadores, asesoría técnica, fondos concursables, entre otros. Un segundo momento, se inicia con el anuncio de la reforma educacional por parte del Presidente Frei, que sobre la base del acuerdo político logrado, permite definir educación como la prioridad del gobierno. La reforma contempla continuar con los programas de mejoramiento en educación básica y comenzar nuevos programas de mejoramiento en educación media, ampliar las acciones dirigidas al desarrollo profesional de los docentes, extender la jornada escolar y reformar el curriculum. Un tercer momento coincide con el cambio de autoridades gubernamentales, pero está marcado por el anuncio público de los resultados del SIMCE a mediados del año 2000. Estos resultados levantan una alerta y obligan a revisar la política educacional...[debiendo darse] un nuevo impulso al sector, articulando con mayor fuerza las acciones educativas, y sobre la base del curriculum definido dar un señalamiento más claro a los profesores sobre los aprendizajes que deben lograr sus alumnos, y apoyar su realización con medidas claramente orientadas a este fin" (en Gysling:24).

A continuación, describiremos tres programas de la reforma educativa chilena: el de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación media (MECE-Media), el de modificación curricular y el de mejoramiento de las condiciones profesionales de los docentes y su incidencia en la cultura docente.

Lemaitre y Rovira en su artículo **La reforma de la enseñanza media**, señalan que la reforma en dicho nivel abarca "tres componentes esenciales": a) El Programa MECE-Media (1995-2000), b) la ampliación del tiempo escolar, a través de su extensión a una Jornada Escolar Completa¹⁷ y c) la reforma curricular.

Refiriéndonos específicamente al primero, el mismo se elabora sobre la base de dos tareas previas: la contratación de "un conjunto de proyectos de investigación que cubrió las áreas de currículo..., prácticas escolares y pedagógicas (...estudio etnográfico...), mecanismos de evaluación de los resultados, eficiencia interna, externa y económica de la educación media y formación inicial de profesores" (p.6). Asimismo, se convocó en 1992 a "los usuarios -padres y apoderados, profesores, estudiantes, y todo el que quisiera opinar- a participar en una conversación nacional, sobre diversos temas contenidos en un documento de amplia distribución"¹⁸.

A partir de las conclusiones de ambas tareas, se observa la necesidad de "diseñar un programa capaz de impactar sobre las maneras de ser y de hacer del sistema escolar, es decir, sobre su cultura", que permitiera crear las condiciones que posibilitarían -a posteriori- avanzar hacia "el componente tradicionalmente asociado con una reforma educacional: cambios en la estructura del sistema escolar y una innovación sustantiva en el ámbito curricular".

Para ello se combinaron tres tipos de mecanismos de intervención:

¹⁷ Actualmente, alrededor del 25% de la matrícula de la educación media financiada por el Estado está estudiando con esta modalidad.

¹⁸ Por su parte, Gysling afirma que en el proceso consultivo de la denominada "Conversación Nacional sobre Educación Media", se reunieron las opiniones de 2043 grupos de discusión, efectuadas en cada establecimiento escolar sobre la base de un temario abierto (p.11).

1) La intervención directa sobre "los procesos pedagógicos al interior del liceo, orientada hacia los principales actores del sistema (directivos, profesores, estudiantes)" (p.7). Que se organiza en tres proyectos: uno dirigido a los docentes -Programa de *Prácticas Pedagógicas*-, que propuso constituir "espacios para incrementar la autonomía y el desarrollo profesional de los profesores" (p.8), instituyéndose gradualmente en cada liceo participante *Grupos Profesionales de Trabajo* (GPT)¹⁹, que luego se complementaron con *Seminarios Didácticos* y *Redes Pedagógicas Locales*. Estas modalidades de "trabajo colaborativo", según los autores citados, "están incorporándose como una parte integral de la cultura escolar" y han logrado "romper el aislamiento de los profesores".

El segundo proyecto dentro de esta primera línea es el de Gestión Directiva y se fue concretando con la creación de *Equipos de Gestión Directiva* (EGD) en los liceos, "con el fin de apoyar la formulación del Proyecto Educativo Institucional y la capacidad de liderazgo compartido" (p.9). También se desarrolló un proceso de capacitación, en el que se incluyó a los supervisores, "con el fin de fortalecer su capacidad como agentes facilitadores". Actualmente el 95% de los establecimientos cuenta con estos equipos y se observan indicios de un desplazamiento de la "lógica burocrática" por la pedagógica en el proceso de toma de decisiones escolares.

El tercero, Programa *Jóvenes o Actividades Curriculares de Libre Elección*, surge "directamente como consecuencia de la Conversación Nacional" (p.10) y se organiza en torno a dos líneas de acción: una, las *Alternativas Curriculares de Libre Elección* (ACLE), "cuyo objetivo era abrir nuevas y atractivas alternativas de uso del tiempo libre para estudiantes"; y otra, *Línea de Protagonismo Juvenil*, que "se orientó a apoyar y estimular la conformación de organizaciones estudiantiles, con especial énfasis en los Centros de Alumnos". En ambas "se trabajó capacitando y apoyando a docentes interesados en participar en ellas y...se desarrollaron actividades para dinamizar el quehacer juvenil hacia el exterior de los establecimientos educacionales (...concursos, intercambio entre liceos, campamentos de verano, muestras y eventos nacionales)". De acuerdo a evaluaciones realizadas, los jóvenes han manifestado que con este proyecto han tenido "oportunidades de mejorar sus habilidades sociales, reforzar su aprendizaje...y relacionarse mejor con los profesores". Asimismo, en el 70% de los liceos, el coordinador del ACLE forma parte del equipo de gestión.

2) "El mejoramiento de los sistemas materiales que apoyan los procesos pedagógicos" (p.7), a través de la constitución de un *Centro de Recursos para el Aprendizaje* (CRA) en cada liceo, con el objetivo de "apartarse de una lógica de entregas no solicitadas de recursos e involucrar a los profesores, directivos y en muchos casos, a los propios alumnos, en la identificación de sus necesidades y la selección de los recursos que llegarían al establecimiento. Adicionalmente, se organizaron múltiples actividades de formación y apoyo para el uso de los nuevos recursos" (p.11) y en el caso del área de informática educativa se ejecutó vía la red ENLACES²⁰. El presupuesto con que cuenta

¹⁹ En 1998 funcionaban 3500 Grupos Profesionales de Trabajo en los 1344 liceos participantes en el MECE-Media, que se reunían en promedio dos veces al mes y agrupaba a más de 32.000 profesores.

²⁰ Esta red se incorpora "a los liceos a través de diferentes acciones, que incluyen la dotación de infraestructura tecnológica, salas de computación, capacitación de profesores en el uso pedagógico de las nuevas tecnologías a través de una Red de Asistencia Técnica conformada por instituciones de educación superior, y la generación de contenidos digitales para alimentar la red comunicacional generada entre los establecimientos" (p.12). En el año 2000, el número de liceos incorporados a la red era de 1371, "con una

cada establecimiento para la provisión de estos recursos está determinado en función de la matrícula.

3) "Acciones indirectas, que ofrecen incentivos y oportunidades para el ejercicio autónomo de las capacidades profesionales de docentes y directivos" (p.7), que se traduce en dos estrategias: las *Redes de Asistencia Técnica*, a fin de "poner a disposición de los establecimientos la asesoría y la asistencia técnica necesarias para llevar a cabo innovaciones y mejoras, a través de la identificación de posibles proveedores desde el mundo de la educación superior, las empresas, ONGs y el propio medio escolar" (p.13). Y los llamados *Proyectos de Mejoramiento Educativo* (PME) elaborados por cada liceo, que son sometidos a concurso para su aprobación. De acuerdo a evaluaciones realizadas, la cobertura de la primera experiencia "fue menor de la esperada a pesar de los esfuerzos y difusión y capacitación que se llevaron a cabo" (p.13), mientras que en el caso de los proyectos de mejoramiento educativo se la considera "exitosa", tanto en términos de cobertura (cuadro 7, p.14) como por su contribución a "elevar significativamente la autoestima de los docentes participantes y la motivación y adhesión de los alumnos a los objetivos educativos y al liceo en su conjunto (Banco Mundial, 2001)" (p.14).

Con respecto a lo que los autores denominan "la mirada subjetiva", es decir la opinión de los actores institucionales sobre el impacto del Programa MECE-Media en las prácticas escolares, diversas evaluaciones señalan que en general dichas opiniones son favorables a la reforma introducida y que perciben modificaciones en la realidad escolar. Veamos brevemente algunas de ellas.

De acuerdo a los jóvenes los aspectos más positivos de la reforma han sido las ACLE (60% de opiniones favorables), aunque muchas veces su participación se ha visto inhibida "por la orientación temática de los talleres o la falta de recursos" (p.17); el cambio en el estilo de trabajo docente "más didáctico y entretenido", pese a que "los procesos de enseñanza tradicionales siguen marcando una fuerte presencia"; la provisión de nuevos recursos, "aunque a su juicio no es suficiente" (p.18), siendo los más usados los textos de clase y el material bibliográfico, seguido por el equipamiento deportivo; la jornada completa que les posibilita tener tiempo adicional y participar en la definición de los temas de los talleres de libre elección. Todo ello, de acuerdo a los autores, contribuye a "una mayor identificación de los jóvenes con su liceo", dado que lo consideran "una de las instituciones con las que tienen un mayor compromiso afectivo y personal". De los resultados obtenidos a partir de un índice que sintetiza los efectos de la Reforma en los alumnos elaborado por Bellei, se concluye que ésta "ha tenido un alto impacto en más de la mitad de los jóvenes, mientras sólo en un 17% de los alumnos se constata un bajo nivel de efectos del MECE-Media".

Con respecto a la opinión de los profesores, en lo referente al "establecimiento de una dinámica que promueve la reflexión organizada en torno a su práctica profesional" reconocen que las acciones que más han influido para ello son los GPT (80%), las horas remuneradas específicamente para estos fines y la jornada escolar completa; siendo los temas tratados con mayor frecuencia los "relacionados con la didáctica y las condiciones para el aprendizaje en el aula (35%) y...[con el] uso de recursos para enriquecer las posibilidades de aprendizaje de sus alumnos y para la

enseñanza de los profesores (24%)" (p.19). Un segundo aspecto destacado por los docentes es "su participación en la toma de decisiones al interior del liceo", reconociendo a los EGD como "espacios que facilitan los cambios", posibilitan "coordinaciones abiertas, que sacan el poder y la decisión del estrecho círculo del director y facilitan un diálogo sobre la conducción del establecimiento". Asimismo, rescatan a las ACLE como una actividad que "ha permitido integrar a ex-alumnos o personas de la comunidad en estos talleres" (p.20), y que gracias a ellos "se sienten más cercanos al mundo juvenil"; aunque debemos observar que sólo un 37% de la muestra de profesores tiene algún grado de participación en dichas actividades. Como conclusión, se señala que "como consecuencia de los procesos asociados a la reforma, se ha ido produciendo un re-encantamiento de los profesores con su trabajo" (p.21) y que el efecto del MECE-Media en el profesorado es "alto" (en un 30% de los casos) o "muy alto" (en el 17%).

Los directores consideran, por su parte, que una de las principales herramientas de mejoramiento en la gestión han sido los PME y que "se ha ocupado esta instancia sobre todo para trabajar temas asociados con lenguaje y comunicación (cerca de un 60%), mientras que lo relacionado con la formación afectiva, valórica y de convivencia social también presenta un interés elevado", aunque desciende a la mitad (30%). Aquellos PME que han incluido temáticas calificadas como "novedosas", tales como formación científica y matemática y para el trabajo rondan el 20%, siendo escogida esta última especialmente por los liceos técnico-profesionales. Asimismo, destacan "la relevancia de los recursos educacionales que han sido proporcionados gracias a la reforma y valoran el hecho de haber podido participar directamente en su selección", y que el CRA "promueve la interacción entre estudiantes y profesores (p.22).

Los padres y apoderados rescatan, en primer lugar, la puesta en marcha de la Jornada Escolar Completa (JEC), dado que "al estar abierto el establecimiento educacional durante más tiempo, se promueve un mejor y mayor uso de las herramientas con que éste cuenta" (p.23), poniéndose al alcance de los alumnos equipamiento que de otro modo no tendrían acceso²¹. Asimismo, "más del 60% de ellos señala cambios positivos en diversos aspectos, que van desde el mejoramiento de las prácticas pedagógicas de los profesores hasta su propio compromiso con la educación de sus hijos e hijas, pasando por el hecho más observable de todos, que es el rendimiento de los estudiantes. Otro aspecto que guarda relación con la JEC...[es que] permite un ahorro significativo del gasto en alimentación y transporte escolar".

Si recordamos que el MECE-Media, así como la reforma educativa chilena en su conjunto, persiguen lograr una mejoría sustantiva de la calidad y equidad, Lemaitre y Rovira concluyen que, pese a "las limitaciones que impone el plazo de aplicación de la reforma", puede considerársela como "un proyecto con grandes logros"; reconociendo que el tema de la equidad presenta "complejidades estructurales que están tratando de abordarse mediante un nuevo programa llamado Liceo Para Todos" (p.24).

Esta mejoría se observa a través de distintos indicadores de eficiencia. Primero, en los resultados que arrojan las pruebas de evaluación del rendimiento de los alumnos, siendo significativa en matemática y leve en lengua. Segundo, en el incremento de la matrícula, ya que entre los años 1998 y 2000 "el número de jóvenes entre 14 y 17 años

²¹ Según una encuesta realizada por el CIDE, de los jóvenes que asisten a los liceos municipales sólo "un poco más del 20% cuenta con computador en sus casas, y [el] 10% tiene acceso a Internet".

que no asiste a un establecimiento educacional descendió desde 140.000 a 106.000" (p.25); aunque subsisten elementos de inequidad, pues las tres cuartas partes de los que no asisten pertenecen a los quintiles I y II. Tercero, en la elevación de años de estudios de la población mayor de 15 años que pasa de 9 años de escolaridad en 1990 a 9,8 en 2000. Cuarto, en la disminución de la tasa de repitencia que rondaba el 12% en 1990 y desciende a un poco más del 6% en 2000.

No obstante, los autores reconocen que el mayor desafío al que sigue enfrentándose la reforma es lograr mayores niveles de equidad, pues las mejoras señaladas todavía se encuentran relacionadas con la dependencia pública o privada de las instituciones: "los progresos...se dan mayormente en los liceos privados, luego en los particular-subsuvcionado y finalmente en los municipales" (p.26). En esta situación intervienen "ciertos factores que conectan con un problema estructural", tales como los procesos de selección en el reclutamiento de los alumnos, segmentación de acuerdo a los ingresos económicos familiares, ubicación urbana-rural de los establecimientos (prácticamente la población rural es atendida sólo por los liceos municipales), nivel educativo de la madre, etc.. Como ya hemos anunciado, el Ministerio de Educación ha creado un programa compensatorio y focalizado para un segmento poblacional de "alta vulnerabilidad", *Liceo Para Todos*, que intenta apoyar mediante el otorgamiento de becas no solo el ingreso, sino también mejorar el rendimiento escolar de estos alumnos. Asimismo, se propone "la generación de métodos que presten una especial atención a los contextos socioculturales de origen...para así entregarles las herramientas que permitan completar la enseñanza media" (p.28).

Lemaitre y Rovira consideran que las acciones que se han desplegado para el mejoramiento de la educación media "han contribuido a generar un 'piso mínimo' de condiciones para que los jóvenes de nuestro país participen en una enseñanza media acorde con el mundo actual". En tal sentido, concebir al proceso de reforma como "horizonte" implica un "esfuerzo de revisión, actualización, de reposición indispensable para que la calidad y la equidad se mantengan en el tiempo" (p.29); proponiendo para ello tres ámbitos significativos en el que debe seguir trabajándose: 1) con los actores de la educación media, dado que el objetivo principal del Programa es generar "una nueva cultura de la participación, el compromiso y el desarrollo profesional y personal de profesores y estudiantes. 2) "La aceptación y valoración del mundo juvenil" (p.30), que implica reemplazar la visión del *joven* como un *adolescente* e introducir una nueva dinámica de trabajo basada en el diálogo, la participación y el respeto que mejoren la convivencia escolar, "desterrando...prácticas autoritarias y relaciones de violencia" (p.31). 3) Mantener "el esfuerzo realizado por dotar a los liceos de materiales y equipos de apoyo a la docencia".

Una tarea pendiente ante la masificación de la educación media, es realizar una "revisión profunda del actual sistema de educación superior" (p.32), que contemple "las distintas necesidades de una población 'no tradicional' en la educación postsecundaria y los conceptos asociados a la educación permanente" (p.33).

En 1997 se comienza a implementar en forma gradual los nuevos curriculum de enseñanza básica y media, los cuales terminarán de cumplimentarse en 2008. Como ya lo hemos mencionado, la modificación curricular se realiza en una segunda etapa del proceso de reforma educativa chilena y a dicho análisis se refiere Gysling en su artículo **Reforma Curricular: El caso de Chile.**

Retomando a Cox, la autora afirma que la necesidad de transformar el curriculum escolar obedece a "dos grandes fuentes de requerimientos: los provenientes de los profundos cambios que se están experimentando en la sociedad contemporánea, que han modificado sustancialmente el volumen y la forma de producción y circulación del conocimiento y la información, así como las relaciones productivas y los mercados laborales; y los provenientes de la propia situación del sistema escolar chileno luego de 17 años de régimen militar" (p.2).

Recordemos que la LOCE en lo que respecta al campo curricular redefine el papel del estado al establecer, en base a los principios de descentralización y flexibilización, dos instancias de determinación curricular: el nivel nacional en el que se estipulan los objetivos fundamentales de la enseñanza básica y media, y los contenidos mínimos obligatorios. Y el nivel de los establecimientos educacionales en el que se pueden fijar planes y programas propios; aunque si no lo hacen, deberán adoptar el elaborado por el Ministerio de Educación.

El impacto que dicho marco regulador tiene sobre la elaboración curricular de los gobiernos de la concertación es, para la autora, decisivo: "fija un campo de acción, con controles externos y un principio de flexibilidad curricular; establece requerimientos mínimos de egreso de la enseñanza básica y media, demarcando con esto los contenidos que deben considerarse en la educación; y, dispone que el ordenamiento curricular sea anual, cuestión no menor puesto que, por una parte, facilita la transferencia entre establecimientos, ya que asegura que determinados contenidos se aborden en el mismo nivel; pero, por la otra, regula centralmente la secuencia curricular" (pp.4-5).

Desde este escenario, en el proceso de construcción del nuevo curriculum al que se abocan los gobiernos de concertación, podemos reconocer diferentes etapas:

Un primer momento que va desde 1990 a 1994, al que Gysling denomina de "aprendizaje forzoso", en el cual de acuerdo al cronograma establecido por la LOCE y luego de una serie de enfrentamientos entre el Ministerio de Educación y el Consejo Superior de Educación, se crea una nueva comisión -Comisión Técnica Central- para elaborar una propuesta curricular. Dicha propuesta "contiene una distinción fundamental que será el blanco del debate público", sobre todo cuestionado por la Iglesia y la derecha política: "la existencia de carácter vertical, propios de cada sector curricular, y objetivos de carácter transversal que deben permear tanto el proyecto educativo de la escuela como el conjunto de los sectores curriculares²²" (p.8).

Dicho debate redefine la agenda de elaboración curricular y arribándose a un acuerdo en seis puntos:

- 1) "Presentar por separado la reforma de los programas de educación básica y educación media.
- 2) La proposición será explícita respecto a sus fundamentos antropológicos, axiológicos y sociales.
- 3) Deberá reducir la flexibilidad que en el anteproyecto rechazado se daba a los establecimientos respecto a la determinación de asignaturas y al número de horas.
- 4) Se deberá eliminar la distinción entre objetivos de conocimiento, procedimiento y valoración [marcando una diferencia importante con la reforma curricular argentina].

²² Esta distinción tomada del curriculum escocés, es también adoptada en la reforma educacional española como temas transversales.

- 5) Los objetivos transversales no serán presentados como temas, sino como comportamientos personales susceptibles de ser evaluados.
- 6) Debía señalar el sentido cultural y pedagógico de cada categoría de objetivos fundamentales y contenidos mínimos" (pp.8-9).

En la segunda etapa de la nueva definición curricular se constituye el *Comité Técnico para la Modernización de la Educación* (1994), y se establecen los lineamientos generales en la reforma de la educación básica y media, que posibilita, gracias al "acuerdo político-técnico con la oposición y diversos sectores vinculados a la educación", definir los marcos curriculares de cada uno de los niveles escolares que se realizan "en dos momentos y con equipos profesionales diferentes. Aunque transcurre muy poco tiempo entre la aprobación del marco curricular de básica (1996) y el de media (1998), y hay una gran continuidad en el enfoque, la decisión de separar ambos procesos de elaboración curricular, junto con las implicancias de las orientaciones del Comité para la modernización respecto a ambos niveles, establecerán diferencias significativas" (p.11) entre ellos.

Con respecto al marco curricular de educación básica, si bien no se define como "una reforma del nivel", Gysling afirma que se introducen una serie de novedades que implican una "transformación curricular sustantiva"; entre las cuales podemos mencionar:

- Los Objetivos Fundamentales Transversales (OFT), que "representan una base valórica consensuada, amplia y moderna, que reconoce y promueve, entre otros los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la autonomía personal, la igualdad de derechos de las personas sin distinción de sexo, edad, condición física, etnia, religión o situación económica" (p.12).
- Una malla curricular "compuesta por 'sectores' curriculares, que a su vez se pueden realizar flexiblemente en asignaturas, talleres u otra forma de actividad curricular".
- "Se elimina la asignatura de Educación Técnica Manual, y se incorpora un nuevo sector de Educación tecnológica".
- "Se hace obligatoria la enseñanza de un segundo idioma a partir del segundo ciclo básico (5º año)".
- Se establece "un tiempo denominado 'de libre disposición', que puede ser asignado por los establecimientos a las actividades curriculares que consideren pertinentes" (p.13).
- "Se fijan objetivos fundamentales y contenidos mínimos (CMO) para cada uno de los sectores curriculares establecidos, integrando conocimientos, habilidades y actitudes".

El marco curricular de educación media, como ya mencionáramos, es otro de los componentes del programa MECE-Media e introduce las siguientes innovaciones:

- Se distingue entre formación general y formación diferenciada, que amplía las opciones de la modalidad humanístico-científica, y reduce la dispersión de las alternativas de la técnico-profesional.
- Introduce nuevas áreas de objetivos y contenidos de formación intelectual y moral, y de informática y educación tecnológica.
- Selecciona y organiza dichos objetivos y contenidos en función de una reorientación que implica saber, saber hacer y saber juzgar.

- "Se reorienta el conjunto del nivel en torno a lo que se denomina 'un curriculum para la vida', que busca ofrecer una experiencia formativa general válida para desempeñarse en diferentes ámbitos de experiencia: académico, laboral, social y ciudadano" (p.15).
- Se toman algunas de las innovaciones del marco curricular de educación básica, tales como los OFT, la malla curricular compuesta por sectores curriculares, el reemplazo de Educación Técnico Manual por el sector de Educación tecnológica, el "tiempo de libre disposición" y CMO.

Pese a las similitudes entre ambos marcos curriculares, difieren en un aspecto fundamental: "en su formulación el curriculum de enseñanza media es mucho más extenso y detallado que el de enseñanza básica, lo cual significa que deja menos espacio a la interpretación, la complementación y la adecuación local" (p.17). También en cuanto a los actores que intervinieron en uno y otro proceso de elaboración: el de educación básica "tiene una base de construcción más reducida", dado que el diseño corresponde a una comisión ad hoc; mientras que en el caso de media "el proceso es más abierto, se hace una consulta nacional para corregir la propuesta" y debido en parte a ella "el curriculum que se define es 'grueso'" (p.18). La principal consecuencia de estas diferencias es que "la propuesta curricular chilena está dividida en dos partes, y aunque se han hecho ajustes, subsiste una especie de quiebre curricular entre 8º básico y 1º medio" (p.19).

La tercera etapa corresponde a la elaboración de los planes y programas de estudios por parte del Ministerio para aquellos establecimientos educacionales que no contaran con programas propios, tal como lo fija la LOCE. "El plan de estudios corresponde a la distribución de horas de la jornada escolar entre los distintos sectores curriculares. El programa de estudios ofrece en tanto una forma de realización pedagógica de los OF y CMO". Esta tarea comenzó en 1996 para educación básica y desde 1998 se le anexaron los planes y programas de media.

"Los programas se construyen sobre un principio de 'organización pedagógica', que consiste en definir las actividades en una relación sistémica entre sí, y con los contenidos a enseñar y los aprendizajes que se busca lograr" (p.27), superando la relación lineal que se pautaba en los programas anteriores a la reforma.

Este principio, junto con una gran flexibilidad para adecuar los programas a los contextos locales, complejiza la tarea docente. En este sentido, coincide con Dussel, en que se sustituye el formato cerrado por otro más abierto, y exige de los docentes mayor capacidad para reescribirlos. Pareciera que en el caso chileno, por un lado "se le provee [al docente] del máximo de indicaciones posibles para facilitarle su acción, pero se espera que tome un conjunto de decisiones orientadas a asegurar que el mayor número de sus alumnos logren los aprendizajes que se busca que todos consigan".

Formalmente, la mayoría de los establecimientos están aplicando los programas del Ministerio, pues pese a que la LOCE les abría la posibilidad que elaborasen sus propios programas solo han hecho uso de esta facultad un 10-15% del total de las instituciones escolares del país; lo cual se explicaría por una serie de razones: "no existía en el país precedente de elaboración curricular a nivel local; los profesores no han sido formados para elaborar curriculum, ni tienen las condiciones laborales que les permita hacerlo; los establecimientos por su parte tampoco tienen la instancia

organizacional que pueda hacerse cargo de esta tarea; y, por último, el Ministerio no ha emprendido ninguna acción para fomentar la elaboración curricular propia" (p.21).

Tampoco ha habido por parte del Ministerio una política exitosa en el modo de instalación de los programas elaborados por él y es por esta razón que hemos hablado de una implementación formal, más que real, ya que -entre otras cuestiones- "el tiempo que media entre la aprobación de los nuevos programas y su aplicación es reducido, dejando escasas posibilidades para que los profesores se apropien de las nuevas propuestas" (p.22) o al menos tengan acceso a él.

"En este contexto un recurso didáctico que ha cobrado una relevancia curricular creciente, es el texto escolar" y, pese a estar considerado "como reñido con la profesionalización docente y empobrecedores de la experiencia curricular", termina convirtiéndose en uno de los principales organizadores de las clases, en un "instrumento curricular" (p.23).

Los programas también son reemplazados muchas veces por el propio marco curricular nacional. Esto es debido tanto a la "novedad del concepto", como a que "su organización en OF y CMO es muy similar a la organización de los programas anteriores" (p.26).

En suma, Gysling sostiene que el proceso de reforma curricular chileno está concluyendo su etapa de diseño, en la cual ha "definido un *qué* de la educación de nuevo tipo: objetivos ambiciosos orientados a que los estudiantes comprendan lo que se les enseña, al logro de competencias de pensamiento de orden superior, al desarrollo de habilidades prácticas en diversos dominios, y a la formación en actitudes de cuidado personal y respeto de los otros; contenidos actuales, pertinentes para entender mejor la realidad cultural, natural, social y simbólica, y relevantes para desenvolverse en estos dominios; una organización pedagógica que busca ofrecer a través de actividades motivantes y desafiantes, una realización del curriculum que asegure los diversos aprendizajes que se fomenten" (p.38).

Simultáneamente a la implementación, debe enfrentarse a diversos desafíos. El primero se vincula "con el perfeccionamiento de los docentes en los enfoques y temáticas específicas de los distintos sectores curriculares" (p.39). El segundo se relaciona con el mejoramiento del curriculum: evaluar su pertinencia en relación con diferentes contextos educacionales, "revisar y mejorar la secuencia entre educación básica y media, superando vacíos y repeticiones innecesarias", "establecer un sistema de desarrollo curricular permanente que asegure un curriculum en continuo proceso de actualización y mejoramiento".

Nuevamente y al igual que en el análisis de la reforma educativa argentina, se sostiene que un actor clave en el proceso de reforma es el docente. De ahí que finalizemos esta presentación con el tema de la cultura docente chilena y las actuales propuestas de profesionalización, retomando para ello el trabajo de Nuñez Prieto, **El profesorado y la reforma de los 90: presiones de cambio y evolución de la cultura docente.**

Podríamos comenzar señalando que el proceso de descentralización de los 80 se constituye en un punto de inflexión de la "cultura docente tradicional"²³, ya que "asume fuerte y temprana incidencia sobre el magisterio", siendo sus efectos no sólo modificatorios de las "condiciones contractuales y de remuneración", sino también "culturales y simbólicos". En tal sentido, Nuñez afirma que esa interpretación extremadamente privatizante de la descentralización que aludiéramos al inicio, "se propuso crear un libre mercado de trabajo docente, en el que la carrera y el monto de los salarios docentes dependieran principalmente de las calificaciones y del rendimiento de maestros/as y profesores/as" (p.19).

En el proceso de reforma educativa de los gobiernos de concertación podemos distinguir dos tipos de políticas con respecto a los docentes: una política inicial que intenta responder al "malestar docente" que se refiere principalmente al bajo nivel de las remuneraciones y a la sobrecarga de la tarea. Así durante el lapso 1991-1996 se van incrementando lentamente, "pero en forma persistente", los salarios docentes; el cual se enmarca en el nuevo estatuto docente denominado *Estatuto de los Profesionales de la Educación*. Esta reglamentación de la actividad docente y como lo indica su nombre, apunta al reconocimiento formal de la docencia como profesión, a la cual se la caracteriza por:

- "a) dominio apropiado de una competencia técnica, sobre bases de conocimiento científico y teórico alcanzables sólo en una formación de nivel superior;
- b) reconocimiento de la sociedad acerca del papel de interés público que cumple la profesión y las consiguientes retribuciones y material;
- c) responsabilidad de los miembros de la profesión respecto a su desempeño en el campo que la sociedad les confía; y
- d) autonomía en el ejercicio de la función, a partir de la confianza en la competencia adquirida y en constante perfeccionamiento, dentro del marco de las disposiciones legales, y de lo establecido en los proyectos educativos de los respectivos establecimientos educacionales" (p.21).

De este modo, el Estatuto reconoce -entre otras cuestiones- el derecho al perfeccionamiento profesional, la autonomía y responsabilidad profesional del docente asociada a la evaluación de su desempeño, y le devuelve la condición de servicio público que había sido expropiada en la reforma de los 80, "aunque no se revirtiera su status al histórico de funcionarios de la administración central del Estado" (p.22).

La mayor debilidad que puede señalarse de esta política inicial es que no logra que los docentes se apropien de la "voluntad profesionalizadora del nuevo régimen legal, ya que pusieron toda su atención a la estructura y monto de las remuneraciones que se fijaban". De ahí que Nuñez considere que la "insistencia en la profesionalización y más específicamente el 'fortalecimiento de la profesión docente'" fue una propuesta de

²³ Nuñez considera que en la "cultura docente tradicional" chilena que se va estructurando desde fines del siglo XIX, pueden reconocerse una serie de rasgos básicos que cruzan transversalmente las identidades colectivas de maestros y profesores, entre los cuales podemos mencionar el percibirse como "servidores públicos", así como posteriormente, "trabajadores de la educación"; el compromiso con los valores de "igualdad, integración nacional y democracia"; la confianza "en el poder de la escuela y de la educación"; "la organización de tres regímenes discursivos sobre la enseñanza: 'maternaje', 'poder pastoral' y 'pasar materia'"; y, rasgos de autoreferencia, monopolio corporativo y defensa de los límites de la escuela y de la profesión" (pp.7-8). Lo anterior no implica suponer dicha cultura sea homogénea, por el contrario pueden reconocerse en su interior diversas "subculturas" que son producto de "un conjunto de condiciones históricas" y que, aunque han cambiado, mantienen sus huellas en la cultura actual. Véase pp.10-18.

"los sectores tecnocrático modernizantes y acogida por el Gobierno, sin mayor entusiasmo o apoyo de los docentes" (p.23).

Este discurso del fortalecimiento de la profesión docente penetra en la agenda reformista a mediados de la década del 90, apareciendo de modo explícito en el Informe de la Comisión Brunner, en el cual se propone "actuar simultáneamente sobre varios aspectos...: la formación de los futuros profesionales; el perfeccionamiento de los profesores en ejercicio; las condiciones de trabajo de los maestros en las escuelas y liceos; la organización del establecimiento docente [sic.]; la situación del mercado laboral de la profesión y el funcionamiento de los más [sic.] elementos que inciden en el desempeño profesional" (p.24). En todo el texto se observa "el predominio de la orientación modernizadora e instrumental de lo que se puede denominar 'segunda profesionalización', matizada con constantes concesiones a la presencia y significación de la cultura tradicional de la docencia".

En dicho informe también se realiza un fuerte cuestionamiento al estado como el "empleador dominante", debiendo adoptarse "remuneraciones competitivas" y esquemas de merit pay. Medidas que se efectivizan a través de una subvención estatal destinada a que "escuelas y liceos pudieran entregar un incentivo remuneracional a sus equipos docentes seleccionados por su condición de excelentes o destacados en cada región" (p.25), creándose a tal efecto el *Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los establecimientos subvencionados*.

La segunda línea de política docente coincide con el segundo momento de la reforma general, en la cual además de las medidas de mejoramiento del desarrollo profesional contenida en los ya mencionados programas MECE, de reforma curricular y de Jornada Escolar Completa, se ponen en marcha una serie de proyectos específicos para la profesionalización de los docentes, tales como "el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial y el de Perfeccionamiento Fundamental para que los docentes en servicio se apropiasen de los programas de estudio que la reforma curricular empezaba a implementar gradualmente". También se lanza "un Programa de Becas estatales a favor de estudiantes destacados que quisieran seguir la carrera de Pedagogía" (p.26), se instauran los Premios de Excelencia Docente a los 50 mejores maestros y profesores del año y, por último, el Programa de Pasantías y Diplomados en el exterior.

El impacto que ha tenido este paquete de acciones tendiente a la profesionalización de los docentes puede medirse a través de diversas fuentes de información. Así, por un lado, se comienza a observar desde 1997 "una tendencia expresiva al aumento del número de postulantes a las carreras de Pedagogía en las Universidades chilenas, así como a la elevación de los puntajes promedio obtenidos por ellos en las pruebas de selección correspondientes" (p.28). Sin embargo, esta tendencia no revierte la imagen de la docencia como una carrera "poco atractiva" y, al igual que en Argentina, una opción de segundo orden.

Por otro lado, examinemos el posicionamiento de diferentes actores considerados claves en el proceso de reforma, entre los cuales podemos comenzar con el gremio docente: el Colegio de Profesores de Chile. Si se analiza el discurso gremial, observamos que se considera a la reforma educativa chilena como parte del proyecto político-económico del neoliberalismo y de lo dictaminado por los organismos crediticios internacionales (FMI y BM), "sin hacer distinción entre las políticas

educativas de los años 80 y las de los 90" (p.28), dado que estas últimas no han podido revertir el "carácter productivista, extranjerizante, reproductor y elitista del sistema educativo chileno" (p.29).

Cuando el Colegio evalúa la nueva política docente, si bien reconoce algunos aspectos positivos tales como la sanción del Estatuto Docente o los programas que apuntan al mejoramiento de la formación y perfeccionamiento docente, y de sus condiciones laborales, considera que sigue siendo limitada e incompleta si no se logra, por un lado "superar todos los efectos de los procesos de municipalización y privatización de la educación" (p.30) y, por otro, se enmarca el perfil docente en "una concepción clara de qué tipo de ser humano queremos formar y para qué tipo de sociedad" (p.31).

En la definición que realizan del perfil docente podemos encontrar que en el discurso gremial penetran elementos de los discursos modernizantes y reformistas, que conviven con la defensa de muchos de los rasgos de la cultura docente tradicional, que estarían dando cuenta de una "condición transicional".

Núñez también analiza la opinión pública con respecto a la educación y a los docentes, y señala que: 1) en gran medida, se independiza a los docentes de los resultados de la educación, ya que "la labor de los docentes es percibida...como más ligada al éxito académico del alumno que al fracaso de éste" (p.32); 2) los factores de los que depende el mejoramiento de la calidad de la educación pública chilena son, por orden de prioridades, "la mejora salarial de los profesores", "mayor reconocimiento de [su] labor", "asegurar vocación en personas que estudian Pedagogía" y "mejora de la carrera de Pedagogía"; 3) se considera "buena" la calidad de los docentes chilenos (78%).

Con respecto a la opinión de los propios docentes sobre la reforma educativa, los principales resultados que arrojan diferentes encuestas son:

1. Los docentes manifiestan conocer los objetivos de la reforma y de determinadas "líneas o programas específicos, como por ejemplo, los 'grupos profesionales de trabajo' en la educación media; y, en menor medida, de sus componentes. Asimismo, más de la mitad "señala que ésta se ha reflejado en los establecimientos educacionales donde trabajan" (p.35).
2. Los programas evaluados positivamente son las pasantías en el exterior (63%), los premios a la excelencia docente (60%) y el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (43%).
3. Los "tres peores aspectos" de la reforma son "los sueldos de los profesionales" (31%), "la poca consideración a los profesores" (25%) y su escasa capacitación (14%).
4. Al pedirles una evaluación general de la reforma del 1 al 7, los docentes la calificaron con un 5.
5. Con respecto a los aspectos que deberían mejorarse, los docentes se inclinan por "mejoramientos que implicaban directamente al magisterio, tales como los sueldos (39%), consultarlos más, "incrementar el respeto" hacia ellos y ofrecer más cursos de perfeccionamiento.

Por último, Nuñez señala algunos aspectos que surgen a fines de los 90 y que podrían ser indicativos del comienzo de "un proceso -todavía abierto- de acercamiento entre la cultura docente y su expresión gremial, por una parte y, por otra, la Reforma Educacional (incluyendo la política de desarrollo profesional) y el gobierno que la ha estado promoviendo" (pp.36-7). El primero de ellos fue de conflicto por desacuerdo salarial entre el gobierno y el Colegio de Profesores cuando debieron en 1998 establecer una nueva negociación colectiva, que dio por resultado inmediato una huelga y otro mediato que se tradujo en "un acuerdo en que los profesores no obtuvieron más que lo que inicialmente había ofrecido el Gobierno, con el agravante que expuso a los docentes a la aplicación de descuentos por los días no trabajados" (p.37). Esta experiencia afectó la subjetividad de los docentes.

Otro aspecto es político y se manifiesta a través de un acuerdo entre el Colegio y el entonces candidato a la presidencia, Ricardo Lagos, en 2000, "para promover el mejoramiento de la calidad de la educación y el fortalecimiento de la profesión docente". En gran medida, se estaba respaldando la continuidad de la reforma educativa, "con mayor énfasis en los desafíos de equidad...a mejorar la participación social y magisterial en las decisiones educacionales y a enfatizar el mejoramiento laboral y el desarrollo profesional de los docentes". Acuerdo que se formaliza primero en un protocolo y luego en una ley, cuando Lagos ya es presidente.

Es decir que, "lentamente -y no sin dificultades menores- se están echando las bases de una alianza estratégica entre el gobierno y la organización docente, contrastante con la relación conflictiva de la década anterior" (p.39). El establecimiento de este nuevo tipo de relación se debe, en parte, a un "giro hacia prácticas propias de organización profesional" por parte del gremio docente, que dejando de lado "atávicos temores" ha participado en los "procesos de elaboración participativa de 'estándares de desempeño' generados para la acreditación de las carreras de Pedagogía" y en el futuro sistema de evaluación del desempeño profesional de los docentes.

Asimismo y como en el caso del sindicalismo docente argentino, podemos observar cambios de las estrategias en su interior que podrían ser indicio de un nuevo estilo de gestión. Estrategias que apuntan a promover la investigación de las prácticas docentes, la capacitación y a generar un "movimiento de renovación pedagógica, hasta ahora independiente de la Reforma, pero no antagónico con ésta" (p.40).

EL CASO URUGUAYO:

El proceso de reforma educativa uruguaya (1995-1999) se adscribe, tal como sostiene Errandonea en **Antecedentes, contexto y desarrollo de la reforma educativa en Uruguay (1995-2000)**, a la lógica neoliberal que se amalgama con "la herencia estadocéntrica en educación" (p.9); marcando en este sentido una diferencia importante con Chile y Argentina.

Dicha reforma surge como respuesta a los principales problemas que se detectan luego de cuatro años de un profundo diagnóstico sobre la situación de la enseñanza, realizado por la CEPAL entre 1990-1994 y dirigido por Germán Rama²⁴. Por un lado, el

²⁴ Filgueira (2001) sostiene que, si bien "los primeros cuatro años de la década del noventa presentaron transformaciones más tímidas...constituye un período clave al legitimar la necesidad de la reforma e

informe arribó a "dos conclusiones difíciles de aceptar por los actores del sistema: que el sistema educativo reproducía (o cooperaba en la reproducción de) las desigualdades sociales (inequidad) y que el sistema se mostraba incapaz de transmitir conocimientos suficientes en áreas instrumentales como lengua y matemáticas" (p.11).

Por otro, "superó el conjunto de expectativas" y constituyó una "caja de Pandora", al poner en evidencia cuestiones tales como: "a) se esperaba encontrar un elenco docente escasamente motivado pero no los altos niveles de desprofesionalización registrados, sobre todo en el cuerpo de profesores; b) se creyó que la democratización pasaba por la extensión del plazo de escolarización y se encontró que este supuesto no era verdadero; c) se esperaba registrar los signos de un deterioro acumulado pero esto estaba lejos de la estratificación e inequidad sistémica adosada al deterioro que finalmente se encontró; d) se esperaba encontrar restricciones de la educación para corregir las inequidades sociales pero no se esperaba que la educación cooperara decisivamente en la reproducción activa del sistema de desigualdades; e) se esperaba encontrar un currículo oculto que introdujera, en los sectores con deterioros familiares y sociales, pautas ligadas al logro y a normas de valor diferentes de las que imparte su contexto inmediato. Sin embargo, tampoco este currículo oculto benigno, de tipo parsoniano, se corroboró en las investigaciones" (p11).

La llamada Reforma de Rama asume una serie de características que podemos resumir del siguiente modo:

- Como ya lo enunciáramos, "es congruente con la *tradición* uruguaya estadocéntrica en política educativa", dado que coloca "en manos del Estado y de su tecnoburocracia la misión de transformar las estructuras de la enseñanza, descartando toda estrategia que asignase al mercado la prestación de servicios educativos y, mucho menos, que delegara en él el liderazgo en las tareas reformistas. Lejos del formato residual propio del Estado de Bienestar conservador²⁵ o de las propuestas neoliberales, el Estado, en la reforma educativa, estuvo presente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas. De ahí que la Reforma se planteara, al decir de uno de sus principales diseñadores y gerentes [Operti], como "*la reivindicación del Estado Benefactor*" y "*de su sustrato histórico ideológico (...), la ideología social-demócrata, que en el Uruguay se identifica como Batllismo*" (p.15).
- Aunque no se queda ahí, sino que al mismo tiempo que se «alista» con la cultura política uruguaya, es "epocal" (p.16), considerándosela "cabalmente cepalina" (p16) al hacer propios los objetivos estratégicos del documento elaborado conjuntamente con la UNESCO (1992), moderna ciudadanía y competitividad, como así también adscribir a los criterios de política, equidad y desempeño.

Con respecto a los lineamientos de reforma institucional, integración y descentralización, le otorga a esta última un "locus" que la diferenciaría de las experiencias chilena y argentina, ya que el estado uruguayo "conserva en su órbita la capacidad impositiva y la prestación del servicio", pero "utiliza expedientes peculiarmente descentralizadores" (p.19). A nuestro entender adscriben a una concepción de descentralización administrativa y no política, como en los otros países, y en lo que respecta exclusivamente a la prestación del servicio. Pues desde

impulsar el diagnóstico más importante que se realizó sobre nuestro sistema de enseñanza en los últimos 40 años" (p.5).

²⁵ Esping Andersen. 1993.

- el punto de vista del diseño, control y evaluación el proceso de reforma es centralizado, no diferenciándose mayormente el rol asumido por el estado chileno, argentino o uruguayo, más allá de la proclama.
- Otorga "una importancia decisiva a la universalización de la educación inicial y a la educación primaria" (p.16), como así también y tal como lo señala Filgueira (2001:5), "a buscar una dimensión institucional para la educación pública".
 - "Resuelve en favor del *paradigma universalista*, centralizado, de monopolio estatal y sectorialista el debate ético-ideológico sobre las políticas de la enseñanza que el gobierno de Lacalle Herrera instalara en materia de políticas sociales". Pues se considera que si bien el paradigma focalizado, integral, descentralizado, articulador de un *mix* público-privado, "resuelven el problema de las inequidades distributivas en contextos de escasez al redistribuir progresivamente el ingreso, no solucionan tres problemas: a) la estigmatización del usuario del servicio; b) la creación de usuarios con bajo o nulo capital político, incapaces de articular demandas, generar procesos de ciudadanización y/o apropiarse de círculos sociales virtuosos; c) la transparencia distributiva" (p.17). Y solo está presente en la reforma como "estrategia de discriminación positiva destinada a promover a los que más lo necesitan" y, al igual que la descentralización, "subordinada...al objetivo de la equidad social (p.19).
 - Posee un "cariz refundacional, asociado a tres elementos: el carácter orgánico y abarcador (en extensión y profundidad) del proceso reformista encarado por el CODICEN²⁶ de la época; la auto-percepción de los actores tecno-burocráticos implicados en el proceso de cambios; la percepción de terceros, tanto de los restantes actores educativos como de la población en general" (p.20).
 - Es una reforma basada en un "enfoque racionalista de formulación de políticas públicas" (p.17). Es decir que es impulsada, diseñada e implementada «desde arriba», a cargo de una "cúspide tecnoburocrática", algunas veces en directa vinculación con OI y ONG técnicos, pero sin la participación docente pese a que cuentan en la estructura educativa con espacios formalmente reconocidos tal como las Asambleas Técnico-Docente (ATD)²⁷. Y es en este aspecto en el que ha encontrado los mayores obstáculos para su concreción, debiendo recurrir al "montaje de estructuras tecnoburocráticas paralelas...[y] el desmontaje de ciertas estructuras anteriores y la generalización de métodos universalistas para acceder a cargos docentes" (p.18).

La opción por este enfoque generó una gran resistencia del sector docente, pudiendo distinguirse cuatro momentos: el primero que logra "un consenso casi unánime de parte de la clase política pero...sufrió un boicot de parte de algunas ATD y gremios docentes de la enseñanza" (p.20), siendo los principales cuestionamientos el carácter "autoritario" (inconsulta) de la reforma, la "concentración excesiva de funciones por parte del CODICEN y la velocidad que se pretendía imprimir al proceso de cambios" (p.21).

El segundo momento (1996-1997), en el cual se recrudecen las posiciones de oposición a la reforma, sumándose "la militante participación de los gremios estudiantiles...Sin embargo el extremismo de algunas medidas sindicales llevó, por

²⁶ Consejo Directivo Central.

²⁷ "Organos constituidos por maestros y profesores, que, a diferencia de los "órdenes" en la Universidad, tienen carácter consultivo de los Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria, Técnico-Profesional, Centros de Formación y Perfeccionamiento Docente)" (p.17).

ejemplo, a la desagregación masiva de los docentes nucleados en ADES y a la desobediencia de sectores disidentes. Los gremios quedaron seriamente debilitados al influjo de su propia interna, y de la acción de la Reforma que incorporó a un segmento de la dirigencia sindical y del círculo más activo de las ATD". Asimismo, debe señalarse una mayor apertura por parte de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) al establecer una "comunicación fluida" con la comunidad educativa (Puiggrós, 2001).

En el tercer momento distinguido por Errandonea, a partir de 1998 se suman las críticas de un ala de la derecha liberal, "con sustento en cierta prensa y colegios privados" que introduce en el debate temas propios de la ortodoxia neoliberal, tales como "la intervención de los padres como actores en el sistema educativo, un régimen de financiamiento alternativo que comprende subvención a la demanda mediante el sistema de *vouchers*, la descentralización programática y la libertad de elección de los padres frente a una 'oferta acotada'" (p.21).

Y, por último, un cuarto momento a partir de 1999 que "se caracterizó por una aquiescencia general con la reforma, ayudada por los acelerados cambios y algunos logros. De éstos hay que descartar la capacidad de retención de los adolescentes en escuelas y liceos, que sigue siendo modesta, y la baja tasa de incorporación de los niños del quintil más pobre a la enseñanza primaria: el 46% de los niños de esa franja no concurren a la escuela. Si se le compara con el 26% de Chile y el 35% de Argentina, resulta un guarismo demasiado alto" (p.22).

Los **objetivos centrales** de la reforma presentados por la ANEP en el Proyecto de ley de presupuesto del período 1996-99, son la consolidación de la equidad social, la dignificación de la formación y la función docente, el mejoramiento de la calidad educativa y el fortalecimiento de la gestión institucional (Errandonea, 2001; Puiggrós, 2001). En base a ellos, se elaboran una serie de acciones o programas que posibilitarían su concreción en cada uno de los niveles del sistema educativo, algunos de los cuales ya se habían iniciado anteriormente (Escuela de Tiempo Completo -ETC-, Escuelas de Requerimiento Prioritario -ERP-, Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria -MECAEP-).

Retomando el estudio realizado por Errandonea, en la *educación inicial* y en cuanto al *objetivo de equidad*, se busca su universalización a partir de estrategias que vayan logrando incorporar a los niños de los sectores bajos "y el pasaje de segmentos de los sectores medios a la educación inicial, y el inicio de un camino de extensión sistemático tanto en Montevideo como en el interior, que incluye la incorporación de niños de 4 y 5 años del medio rural (cuadro n° 3)" (p.25). De este modo, la cobertura del nivel se ha incrementado de un 46,6% en 1995 a un 70,2% en 1999, que discriminado por zonas oscila entre el 60,2% (Montevideo) al 78,6% (Artigas y Rivera).

En cuanto al *objetivo de calidad*, se apunta a la "extensión edilicia" y a una reformulación curricular que gire en torno a la "socialización y alfabetización del niño de tres a cinco años", estructurándose en tres áreas: "conocimiento de sí mismo, conocimiento del ambiente y comunicación" (p.26). El nuevo programa es el "resultado de la consulta a los docentes del área, a las ATD y a los inspectores".

En *educación primaria* y en lo que refiere a la *equidad*, los programas hacen hincapié en tres aspectos: "la valorización de la educación como política social, la integración coordinada de otros sectores sociales (alimentación y salud) en la acción educativa, y la extensión de los tiempos escolares como forma de respetar las desigualdades en los ritmos de aprendizaje" (p.27). Entre los cuales podemos señalar el Programa "*Todos los niños pueden aprender*", que consiste en "un conjunto de acciones sociales integrales (alimentación, salud, etc.)" que procuran reducir el fracaso escolar; las *ETC* que "innovan en cinco aspectos: 1º) en la gestión escolar, que se apoya en un proyecto escolar de centro, compartida por sus actores; 2º) en la propuesta pedagógica y didáctica que propicia la construcción activa de los conocimientos por parte de los niños; 3º) en la administración de un tiempo enriquecido con actividades múltiples que se extienden desde la elaboración de proyectos productivos hasta talleres y salidas didácticas; 4º) en la atención integral, que incluye alimentación, salud, atención social, higiene; 5º) en la preocupación por la familia, que pasa por las visitas a los hogares y la invitación a los padres a actividades en la escuela" (p.28); y, el programa de *Fortalecimiento de la Educación Rural* "a través de los siguientes medios: 1º) el programa "Omnibuses escolares" para trasladar a los niños de escuelas con muy bajas matrículas a otras con más alta matrícula, lo cual no sólo posibilita un uso más racional de los recursos humanos y materiales sino además una interacción más densa entre los niños; 2º) la posibilidad de cursar 7mo., 8vo. y 9no. grado en las escuelas rurales distantes de centros poblados, que cuenten con tres o más maestros, 50 o más alumnos, a los efectos de integrar los dos tramos de educación obligatoria (primaria y ciclo básico)" (p.28).

En cuanto al *objetivo de la calidad*, cabe señalar los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), que consisten en la elaboración de un "plan de desarrollo que atienda aquellas dimensiones consideradas prioritarias por los docentes para contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza en aquellas escuelas que tienen mayores niveles de carencias" (p.28), habiéndose adjudicado en el período 1995-97, 144 PME de muy diferentes temáticas.

El impacto de estos programas, entre otros, puede observarse en los resultados positivos que se han obtenido en las evaluaciones de aprendizajes de los alumnos, las cuales a su vez se han convertido en un instrumento eficaz para la gestión institucional.

De acuerdo a los datos aportados por Llanes Bujater en **Evaluación de los resultados de aprendizaje en Enseñanza Primaria y Secundaria**, si bien la escolaridad primaria común posee un "egreso del orden del 96%,...la diferencia de nivel en los aprendizajes de los niños es un tema" (p.1) preocupante. El problema mayor se manifiesta en los índices de repitencia que, si bien han bajado significativamente en el período 1990-1999, siguen siendo alto sobre todo en el primer año (17%). Con respecto a la evaluación de aprendizajes entre 1996 y 1999, se observa un incremento tanto en el área de Lengua y Matemática (del 57,1% al 61,3% y del 34,% al 40,8% de "desempeño suficiente", respectivamente) que, si se lo relaciona con el contexto sociocultural y socioeconómico, observamos que el aumento es más "marcado en el contexto 'muy desfavorable'", sobre todo en aquellos niños "cuyas madres no pasaron más allá de la escuela primaria" (p.12).

En *educación media común* y volviendo al texto de Errandonea, la principal preocupación ha girado en torno al efectivo cumplimiento de la obligatoriedad del ciclo

básico²⁸. En cuanto al *objetivo de la equidad*, se diseñaron tres instrumentos: "primero, el cambio de perspectiva en el tipo de enseñanza impartida en secundaria, que pasa de una concepción pre-universitaria basada en contenidos a una enseñanza de tipo transversal basada en conocimiento de lenguajes (matemáticas, inglés, informática), herramientas y estrategias de aprendizaje, comunes a todas las especialidades y los bachilleratos; segundo, la extensión horaria que aumentó dos horas diarias, pasando de tres horas y media a cinco horas y media; tercero, la inversión en infraestructura que incrementó en un 28% el stock de aulas disponibles por ANEP al año 1995" (p.29). Al igual que en primaria, se intentó contrarrestar "el efecto de la composición social del vecindario sobre el rendimiento educativo".

Así y en lo relativo al *objetivo de la calidad educativa*, se instrumenta el Plan Piloto del ciclo básico, y de acuerdo a "lo sugerido por documentos de las ATD, proceder a reformar la currícula del ciclo básico sobre la base de diversas áreas de conocimiento: instrumental (matemática, idioma español, inglés), ciencias de la naturaleza, ciencias sociales, informática, expresión, espacio de currículum abierto. Para alcanzar los objetivos curriculares definidos en base a un trabajo en equipo, se aseguró la permanencia de los docentes en un mismo centro, se promovió la autonomía de los equipos de gestión en las decisiones de centro y la práctica de evaluación interna y externa de las prácticas docentes. La experiencia cubre hoy la totalidad de las escuelas técnicas y casi la mitad de los liceos" (p.30).

Asimismo, ese programa desde su inicio "fue objeto de un modelo de evaluación cuasiexperimental, en el que se compara la evolución de dos grupos, el experimental y el de control, a partir de una medición de panel. También se realizó una evaluación de impacto para observar tasa de repetición y deserción:

- Primero, en el periodo 1996-1998 las tasas de repetición y de deserción son menores en los liceos piloto (en el entorno del 30% en los liceos no pilotos en los tres años contra un 23, 16 y 11% en los pilotos, tomando 1eros., 2dos. y 3eros. años).
- Segundo, la incidencia es mayor en Montevideo y Canelones, es decir, la incidencia es mayor allí donde se dan las peores tasas de repetición y deserción.
- Tercero, la diferencia mayor a favor de los estudiantes de Centros Pilotos se observa en idioma Español.
- Cuarto, se logró salir del régimen de la fotocopia al instalarse un régimen de entrega gratuita de libros y textos.
- Quinto, la realización de guías de apoyo al docente también impactan en la mayor calidad de la enseñanza impartida²⁹.

Otras acciones instrumentadas han sido los Proyectos Educativos Liceales de Ciclo Básico (PREL) en 1998 financiados a través de sistemas de concurso y la

²⁸ En el informe **La deserción estudiantil en el sistema educativo** realizado por Puiggrós y Llanes Bujater (2001), se muestra cómo el alto índice de abandono escolar en el ciclo básico hace que su obligatoriedad todavía sea una meta incumplida; afirmándose que en Uruguay "el problema en la enseñanza es de demanda, no la oferta" (p.3). Entre los principales factores que inciden en la deserción escolar, se han encontrado "la falta de interés por la educación", razones socioeconómicas y laborales, y debido al "bajo rendimiento", corroborándose en este último la relación que se establece entre deserción y repitencia. Una medida directa que se implementa en 1988 para estimular la permanencia de los alumnos, es la formación de "equipos multidisciplinarios integrados por un sociólogo, un asistente social y un profesor orientador pedagógico que se encargara de apoyar y brindar asistencia pedagógica a los liceos de alto nivel de deserción" (p.7).

²⁹ Véase también Llanes Bujater (2001), principalmente pp. 14-19.

instalación de los Centros de Lenguas Extranjeras (CLE), que ofrece la opción de estudiar una segunda lengua extranjera, aparte del inglés.

Con respecto a la reforma de la *educación técnico-profesional* ofrecida por la *Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)*, y teniendo en cuenta el "cambio del contexto socio-económico, sobre todo la reconversión del sector industrial asociada a la puesta en marcha del MERCOSUR, la importancia creciente de Argentina y Brasil, el mayor valor agregado introducido al producto exportado, la emergencia de modelos de organización del trabajo flexibles y la adaptación a mercados heterogéneos" (p.32); se elabora una propuesta que en lo referente a la *equidad social*, se traduce en la "extensión edilicia, la alta presencia de la oferta educativa técnica en el interior del país y mediante un agregado curricular en ciclo básico, Iniciación a la Tecnología, que tiene en cuenta la especificidad de la opción estudiantil técnico-profesional. Al mismo tiempo, los cambios en los requerimientos de acceso al sistema fueron cambiados [sic]. Por primera vez el CETP habilitó a que jóvenes egresados de las escuelas agrarias cursen el 1er. año de Bachillerato Tecnológico o el 4to. año de liceo" (p.32).

"El objetivo de mejorar la *calidad de la enseñanza*, en el ciclo básico, se llevó a cabo mediante el Área Tecnológica que se compone de dos espacios curriculares: Iniciación a la Tecnología, estructurada en base al aula Galileo, que establece el microclima requerido para poner en práctica proyectos propuestos por los alumnos; y un taller, en que se pone en contacto al alumno con los procesos productivos" (p.33).

Asimismo, se contempla la "modalidad técnica correspondiente al 2do. ciclo de la enseñanza media, los Bachilleratos Tecnológicos, con una duración de tres años cuyos objetivos son, por un lado, constituir una instancia de educación media terminal y, por otro, otorgar la certificación de auxiliar técnico para la inserción en el mercado de empleo".

En cuanto "a la *comunicación entre el mundo de la empresa y el ámbito educativo formal*, la Reforma inició un camino que todavía no ha transitado con decisión. La referencia es los llamados Núcleos de Investigación y Desarrollo Tecnológico (NIDT)" (p.33), que se crean en 1995 "como unidades operativas de información, investigación y coparticipación –referidas cada una a un sector productivo– que complementan e interactúan con el área de educación técnica y profesional que ha históricamente caracterizado a la UTU". Los objetivos que persiguen los NIDT son el mejoramiento de la educación tecnológica, la ampliación de los servicios de información tecnológica y la implementación de nuevos servicios de asistencia técnica y tecnológica.

Con respecto a los otros dos objetivos mencionados, la *dignificación de la función docente* y la *gestión institucional*, podemos señalar que, en líneas generales, se implementaron similares estrategias en cada uno de los niveles y modalidades analizados hasta aquí. Así, se brindaron cursos de capacitación para directores y docentes, sistemas de informatización y evaluación y la devolución de los resultados obtenidos a los actores institucionales que, junto con los proyectos institucionales y organismos como los Núcleos Tecnológicos, las inspecciones regionales, etc., posibilitarían "una toma de decisiones moderna y eficaz" (p.29).

Por último, Errandonea indaga las *políticas de formación docente*, que históricamente se organiza en torno a tres tipos de carreras: una, para maestros "que se extiende desde siglo XIX con la creación del Internado y la Escuela Normal de Señoritas en 1882, basada en los principios de la reforma varelana (gratuidad, universalidad, obligatoriedad, laicidad) y en un alto sentido de la profesionalización, ya que instituye el principio que sin una formación específica no es posible ejercer el cargo de maestro"; y, otra, para profesores "de la enseñanza media a través de la fundación del Instituto de Profesores Artigas (IPA), en 1949" (p.35), cuyo modelo organizacional "era elitista por tres razones: *"la selectividad aplicada en el momento de ingreso (para cursar la carrera era entonces preciso aprobar un duro examen, con cupos preestablecidos rigurosamente)"*; *"el régimen de estudios (presencial y con elevados niveles de exigencia)"*; y *el dictado de los cursos exclusivamente en la capital*". Y la tercera que se crea en 1977 impartida en los Institutos de Formación Docente (IFD) e instaura una "modalidad de formación descentralizada" (p.36).

La reforma anexa a esta estructura desde 1997 "un modelo descentralizado de formación docente a través de la inauguración escalonada de CERP", que "a diferencia de los restantes centros de formación docente, no dependen directamente de la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente sino de la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente. Su régimen curricular "introduce varias innovaciones frente al IPA e IFD":

- "La mayor carga horaria de los CERP respecto del IPA, 4800 contra 2400 en la totalidad del ciclo.
- La duración es de tres años de la carrera en los CERP contra cuatro años en el IPA.
- El régimen de estudios de los CERP, de ocho horas diarias, es *full time*, poco compatible con el ejercicio laboral. En cambio, el régimen del IPA y de los IFD, permite compatibilizar trabajo y estudio.
- La posibilidad de cursar ocho profesorado en el CERP (lengua y literatura, matemática, física, química, biología, historia, geografía, sociología) frente a las 17 especialidades del IPA .
- En física, química, biología, por un lado, y por el otro, historia, geografía y sociología, el currículum de los CERP parte inicialmente de las áreas disciplinares de conocimiento, en el primer caso, Ciencias Naturales, y en el segundo, Ciencias Sociales, y luego, en segundo, y sobre todo, en tercer año desarrolla los contenidos específicos de la especialidad. Por el contrario, tanto en el IPA como en los IFD el estudiante se sumerge en su especialidad desde el primer año.
- El plan de estudios tiene una carga horaria relativamente importante de materias instrumentales como inglés e informática.
- El plan introduce variaciones importantes en la práctica docente. En cuanto a la extensión de la práctica, en los CERP la práctica docente se limita a un año, mientras que en el IPA se extiende a tres años" (p.36).

Los CERP se basan en los principios de *equidad*, a través de acciones de "discriminación positiva" (programa de becas); *calidad* con la implementación de diversos "mecanismos de profesionalización, entre los cuales destacamos el régimen de estudios full-time de los alumnos y de formadores de tiempo completo; y, *dignificación de la formación docente* que sigue privilegiando los "cursos de capacitación para los futuros formadores de profesores" tanto en lo disciplinar como en lo pedagógico.

Errandonea sostiene que existe actualmente en este nivel educativo una "pluralidad de opciones" que es garantizada a través de los tres tipos de instituciones formadoras de profesores a las que hemos hecho referencia. Pluralidad que "implica también diversidad programática" (p.38). La reforma mantiene "la sólida tradición normalista, para-universitaria (a diferencia de Chile y de los intentos de Argentina) y estatal" y reafirma lo señalado cuando caracterizamos a la misma: la estrategia de

cambio es "'desde fuera' a través de nuevas instituciones, a saber: la Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docentes y la fundación de seis CERP" (p.38).

No obstante, pueden realizarse "algunas consideraciones críticas":

1. No se ha reflexionado "lo suficiente sobre los *efectos perversos* que una socialización centrada en la institución educativa puede tener en mandos medios, docentes y estudiantes, ni en cómo ésta puede impactar en el clima organizacional del centro. Los rasgos de 'institución total'³⁰ que asume el CERP al tiempo que mejoran la calidad de la enseñanza, instalan un 'efecto encierro' y una interpenetración entre los ámbitos público y privado, que poco puede cooperar en la correcta convivencia de los involucrados en la experiencia".
2. La ausencia de reglas claras en el régimen de los CERP ha llevado a "una *casuística infinita* que extiende los márgenes de discrecionalidad de la autoridad y deteriora el principio de impersonalidad. Para los docentes de los CERP, por ejemplo, no rige el Estatuto del Funcionario Docente ni ningún otro estatuto y dependen de normas *ad hoc*".
3. La modalidad de designación de los directores de los CERP, "reclutado/a[s] a través del mecanismo de designación directa", conspira en contra de "la legitimidad necesaria para conducir una experiencia nueva y colocar tras de sí a profesores que obtuvieron sus cargos mediante concursos de oposición y méritos".
4. "En algunos casos el CERP,...ha permanecido en una especie de estructura capsular, sin contacto con el resto del sistema" (p.39).

Para finalizar, haremos mención al informe de Fernando Filgueira titulado **Formación y carrera docente: incentivos, rotatividad, distribución docente en las escuelas en Uruguay. La experiencia de la reforma educativa en Uruguay**, en el cual realiza una evaluación del impacto de la reforma en lo relativo a tres cuestiones que, de acuerdo a la opinión de expertos, deben ser contempladas en cualquier política de mejoramiento de la calidad educativa, en general y del "desempeño docente", en particular. Tal como lo enuncia en el título, éstas son:

- rotatividad docente,
- distribución docente
- carrera y remuneración docente.

Luego de hacer mención al "proceso de deterioro de las condiciones y posibilidades de bienestar y salarios que la carrera docente ofrecía" y que la han colocado en una "posición deficitaria" (p.7) comparada con sus pares del cono sur (Chile y Argentina), pasa a caracterizar la carrera docente. En tal sentido, afirma que el maestro al "participar en un único mercado interno de trabajo (Internal Labor Markets, ILM) que, al igual que en Argentina, está construido "sobre el pilar de la antigüedad" (p.9), y al no basarse en un adecuado sistema de incentivos, "tenderá a desempeñarse de manera por demás subóptima".

De este modo se generan una multiplicidad de efectos negativos, entre los cuales podemos mencionar: 1) si la escala salarial según el grado de enseñanza y el pasaje de un grado a otro se define por la antigüedad, hace que en los primeros grados estén los

³⁰ En el sentido de Erving Goffman.

docentes más jóvenes y con poca o ninguna experiencia; 2) los concursos se instrumentan para los cargos de dirección e inspección, favoreciendo "el abandono de los mejores maestros del aula" (p.10); 3) "tal vez el efecto más perverso del sistema es...[que] el bien que queda por disputar y en donde los concursos y el acceso a cargos efectivos poseen mayor impacto, es el ranking que permite la elección de escuela" (p.11), privilegiando las preferencias individuales sobre las institucionales.

Algunas de las acciones implementadas en el contexto de la reforma educativa han tendido a corregir algunos de los efectos antes señalados, a través de recompensas monetarias tales como el "incentivo económico que procura reclutar buenos maestros para aquellas escuelas donde el alumnado tiene niveles altos de necesidades básicas insatisfechas, bajos niveles de asistencia y alta repetición"; las ETC, en las que se "establecen relaciones contractuales por las cuales los maestros trabajan más horas con sus alumnos y los padres de éstos a cambio de un segundo salario básico"; y la compensación de un 5% "a aquellos maestros que permanecen en las aulas sin pedir pases a otras oficinas públicas o cargos de supervisión y dirección" (p.12). Como así también, a través de recompensas no monetarias, tales como los programas de mejoramiento educativo.

Lo anterior y tal como lo aclara Filgueira no implica desconocer que "el desempeño docente depende de una función compleja que aquí se aborda solo marginalmente y que está implícita en los debates anteriores; los incentivos, contralores, clima organizacional de la escuela y características socioeconómicas y educativas del maestro influyen en su desempeño" (pp.12-13).

Con respecto a los principales "factores estructurales contextuales" que intervienen en el aumento registrado en el ingreso a la carrera de formación docente y que modifican su composición, el autor señala: 1) la expansión de la educación secundaria que incrementa fundamentalmente el número de alumnos provenientes de sectores socioeconómicos bajos; 2) la matrícula universitaria que se ha mantenido estable, registrando una cierta disminución en aquellas "carreras que generalmente compiten con la carrera docente"; 3) la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo que se ha mantenido alta, "situación que se refleja en una demanda de educación y trabajos alta"; 4) las altas tasas de desempleo y escasez de fuentes de trabajo alternativas; y, 5) "conjuntamente con la expansión actual de la cobertura y los programas especiales que incrementaron el número de cargos docentes, la reforma educativa puede haber mejorado el posicionamiento de la carrera docente" (p.15).

A ellos deben agregarse características propias de la formación docente como el acortamiento de la duración de la carrera a tres años y el no requisito de examen de ingreso, tal como lo mencionáramos anteriormente.

En líneas generales y en relación al contexto sociodemográfico y socioeconómico, los "docentes provienen hoy de contextos más heterogéneos y menos favorables de lo que eran en el pasado, al mismo tiempo el perfil motivacional de estudiantes y docentes se mantiene básicamente igual, con la excepción de las preocupaciones instrumentales relativamente más intensas que muestran los maestros que ya se encuentran en el mercado laboral" (p.25).

En referencia a la *rotatividad* y si recordamos que uno de los pilares de la reforma educativa es "incrementar la fuerza organizacional a nivel de las escuelas" (p.17), la misma afecta negativamente "el compromiso y la lógica de la fuerza de trabajo". Observando la tendencia constante a la rotatividad en el sistema educativo uruguayo³¹, Filgueira estudia la probabilidad de que un maestro permanezca en la misma escuela al año siguiente en aquellos establecimientos que han sido afectados a dos programas especiales, las ERP y las ETC con las escuelas comunes, encontrando que la primera experiencia (donde los docentes reciben un 20% más del salario) son las de menor rotatividad, seguidas por las ETC, aún si se analizan con respecto a las "escuelas de contexto sociocultural favorable pero que no poseen programas especiales" (p.20).

Si se tiene en cuenta también la antigüedad docente, observamos que a más antigüedad "el peso del incentivo comparado con el trabajo en dos escuelas en lugar de una de tiempo completo es menor", aunque se espera que otros factores (costos y tiempo de traslado de una escuela a otra, cantidad de horas frente a clase, etc.) operen de modo tal que "los maestros con mayor antigüedad más allá del salario opten por quedarse en una escuela de tiempo completo en lugar de elegir dos escuelas" (p.22).

La tercera cuestión señalada, la *distribución docente* y su relación con los programas especiales es abordada por Filgueira analizando si dichos programas poseen algún "efecto" sobre los perfiles actitudinales (satisfacción con la carrera, con el entorno laboral y vocación), institucionales (efectividad o interinato) y sociodemográficos (edad y educación -solo magisterio o estudios terciarios adicionales). Los resultados obtenidos muestran que "las ERP muestran mayor vocación, menor edad y un nivel educativo entre las ETC y las escuelas comunes. Por su parte los maestros de las ETC tienden a ser mayores, más educados y declaran una menor vocación que las escuelas comunes y que las ERP" (p.24).

En suma, Filgueira concluye que la reforma educativa uruguaya ha apuntado a "mejorar la calidad promedio de los candidatos a docentes, mejorar su distribución y solo recientemente su desempeño. Para lograrlo aumenta los salarios de inicio, fortalece la formación y desarrolla programas especiales, menos enfocados a mejorar el desempeño que a la reubicación y retención del personal educativo" (p.26).

En general y tal como lo hemos enunciado, los programas especiales han mejorado la permanencia de los docentes en una misma escuela por períodos más prolongados; lo cual permitiría "inferir que estas escuelas poseen mejores condiciones para fortalecer la escuela como unidad organizacional y de gestión". Pero esto no es suficiente, es necesario introducir otros programas "orientados al desempeño docente y a la creación de beneficios colectivos para lograr cambios más drásticos en la estructura existente" (p. 27), señalando que los programas de mejoramiento son un ejemplo de intento de este tipo. También debe modificarse el peso de la antigüedad en la estructura salarial y "aumentar el atractivo que ofrece la docencia con respecto a los cargos de dirección".

³¹ Aplicando los estimadores de Kaplan-Meyer.

En Chile pareciera que el modo de apropiación de la reforma a partir de los 90, especialmente a través de la implementación del MECE-Media, evitaría lo anterior, dado que se concentran los mayores esfuerzos en crear primeramente "las condiciones institucionales para la reforma". Podríamos afirmar que, en cierta medida, se opta por una reforma "con la base" en vez "desde la cúpula" como la argentina y la uruguaya. Sin embargo, en un sistema político unitario y en un sistema educativo centralizado como es el chileno es difícil efectivizar una descentralización que vaya más allá del traspaso de los servicios educativos a los municipios. Esto lo observamos cuando analizamos el trabajo de Gysling (2001) sobre la reforma curricular, ya que si bien se abre un nivel de especificación local, muy pocas instituciones han hecho uso de este espacio.

El caso uruguayo presenta una serie de particularidades que lo diferencian de los otros dos. En primer lugar, parte de un estudio diagnóstico en el que se realiza una evaluación masiva del sistema educativo y, en base a él, se elabora una reforma desde arriba, pero no a través de un nuevo marco regulatorio (como Argentina), sino de una serie de acciones que apuntan a la equidad y calidad, aduciendo mantener la lógica del estado docente y manifestándose explícitamente centralista, aunque, como ya lo hemos señalado, procure un fortalecimiento de la dimensión institucional en pos de una mayor autonomía de los centros educativos. Aspecto este último todavía limitado.

Por lo antedicho consideramos que en las tres experiencias de reforma debería apuntarse a establecer mecanismos de articulación de políticas entre los diferentes niveles de decisiones educativas (Nación-Provincia-Escuela, Nación-Municipio-Escuela, Nación-Escuela). Es decir, procurar procesos de toma de decisiones que generen programas y acciones compartidas tanto en su concepción como ejecución y posibiliten la pregonada autonomía de las instituciones escolares.

- Por último, la mayoría de las evaluaciones realizadas hasta el momento a los distintos programas nacionales (algunas con carácter muy preliminar) arrojan en general resultados positivos, pero consideramos necesario instrumentar mecanismos que aseguren su continuidad en el tiempo. En palabras de Lemaitre y Rovira, transformar "lo que fue un programa acotado en el tiempo en un conjunto de acciones recurrentes" (p.29); siendo este uno de los mayores desafíos a los que, a nuestro entender, deben enfrentarse hoy las reformas educativas de los '90.

SERRA, J.C. (2001) *La política de capacitación docente argentina a través de la Red Federal de Formación Docente Continua*. Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.

TIRAMONTI, G. (2001) *La condición docente en Argentina*. Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.

WEILER, H. (1996) "Enfoques comparados en descentralización educativa" en Pereyra y otros (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Pomares-Corredor, Barcelona.