

# Regulación Social y Políticas Educativas en América Latina

Compiladora: Ana María Corti  
ISBN 978-987-1504-00-8



Ediciones LAE  
Laboratorio de Alternativas Educativas

**Editado por  
EDICIONES LAE**



**Laboratorio de Alternativas Educativas  
Facultad de Ciencias Humanas  
Universidad Nacional de San Luis  
Av. Ejército de los Andes – 4to. Bloque  
D5700HHW – San Luis – Argentina  
<http://unsl.edu.ar/lae>**

REGULACIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS EDUCACIONALES EN AMERICA LATINA  
Ana María Corti, Compiladora y Autora E. Book, Ediciones LAE, Laboratorio de  
Alternativas Educativas, UNSL, Argentina. Marzo 2008. ISBN.  
ISBN 978-987-1504-00-8

Diseño de tapa: Mariela C. Quiroga y Cecilia Rodoni  
Diagramación: Mariela C. Quiroga  
E-Book de acceso libre y gratuito <http://lae.edu.ar/Ediciones/Indice Libros.htm>

Copyright: Ediciones LAE

Hecho en el depósito que marca la Ley 11.723  
San Luis. Argentina  
2008



## INDICE

**Introducción** **Pág. 6**

### **PRIMERA PARTE:**

**Contexto General de las Regulaciones Neoliberales** **Pág. 17**

**1.- La nueva regulación educativa en América Latina a nivel de las escuelas y de los docentes.**

Autora: Dalila Andrade Oliveira. **Pág. 18**

**2.- Configuraciones de política educativa neoliberal. Estudio preliminar.**

Autor: Jairo Estrada Álvarez. **Pág. 36**

### **SEGUNDA PARTE:**

**Regulaciones en el Espacio Educativo** **Pág. 61**

### **PRIMERA SECCION:**

**Regulaciones Educativas en la Política General** **Pág. 62**

**3.- La descentralización educativa como estrategia de regulación y cohesión social.** **Pág. 63**

Autora: Olga Pelayes.

**4.- La política educativa y la fragmentación social en Argentina. Pág. 71**

Autoras: Ana María Corti, Mónica del Valle Gatica.

**5.- Exclusión, pobreza, políticas focalizadas y educación. Pág. 85**

Autora: Susana Alicia Flores.

**6.- Las políticas sociales y la reforma educativa argentina. Principales efectos en las instituciones escolares. Pág. 93**

Autora: Graciela María Carletti.

## **SEGUNDA SECCION:**

**Regulaciones Educativas en el Espacio Institucional Pág. 107**

**7.- La reforma educacional universitaria de los '90 en la Argentina: los dispositivos coaccionantes de la Ley de Educación Superior. Pág. 108**

Autoras: Sonia Pereyra, Adriana I. Morán, María C. Salas.

**8.- Regulación de las políticas educativas en la Argentina y su impacto en el nivel medio. Pág. 121**

Autoras: Cecilia Montiel, Alicia B. Leyba, Elsa H. Becerra.

**9.- Nueva forma de disciplinamiento y control: Programa Nacional de Incentivos. Pág. 132**

Autoras: Rosa Somaré y Norma Romero.

## **TERCERA SECCION:**

**Regulación en el Espacio del Trabajo Pág. 146**

**10.- La incidencia de la reforma educativa en las condiciones de trabajo docente. Pág. 147**

Autoras: Sonia Patricia Amieva, Miriam Roxana Torres Rojo, María Leticia Vannucci

**11- Análisis de una realidad que nos atraviesa. Pág. 154**

Autora: Dolores Leonor Oliva.

**12.- Del trabajo como derecho al trabajo como tormento. Pág. 167**

Autora: Martha Verónica Quiroga.

**13.- Subjetividad y trabajo.**

**Pág. 175**

Autora: Zulma Perassi.

**14.- Intercruces entre reclusión e inclusión en el mundo del trabajo contemporáneo.**

**Pág. 182**

Autor: Sergio Ricardo Quiroga Macleimont.

**15.- Evolución del concepto de ciudadanía a partir de políticas de regulación social y su correlato en políticas educativas.**

**Pág. 189**

Autora: Daniela Curvale.

**16.- La regulación social a través de la educación.**

**Pág. 199**

Autora: Mabel Marcello.

**Indice de autores**

**Pág. 205**

## INTRODUCCIÓN:

La visita de nuestra colega Dra. Dalila Oliveira Andrade a San Luis fue el motivo convocante para reunirnos a debatir los contextos de reforma educativa en el marco de las regulaciones iniciadas en los '60 y profundizadas en los últimos 15 años. En este sentido las producciones incorporadas en este libro son el resultado de esta reflexión.

Se considera que este tema merece un especial tratamiento dada la complejidad que asume el nuevo contexto social sobre el que se aplican las políticas públicas. Las nuevas regulaciones sociales surgen a partir de la decadencia del Estado keynesiano producida como consecuencia, en primer lugar, de la crisis financiera, ideológica y discursiva del Estado regulador que se inicia en los años '70 y se profundiza en los '80 (P. Rosanvallon, 1995) y, en segundo lugar, de la crisis de la relación capital-trabajo que se desarrolla a partir de los años '60.

Desde finales de los años setenta, asistimos a una nueva racionalidad político-económica, cuyas características se distancian del modelo socialdemócrata de inclusión social basado en el trabajo-empleo, en el cual las políticas educativas jugaban un rol decisivo como garantes de la inclusión social basadas en la distribución de un capital cultural más o menos común que posibilitaba la vida en común y el ejercicio cívico. En este contexto, el avance neoliberal ha redefinido no sólo las estructuras económicas y sociales, sino también y para ello el papel del Estado. En este período se produce un avance de los procesos de integración regional y global, se impone una economía de libre mercado tanto internamente (liberalización de precios y de mercados) como externamente (apertura comercial y financiera), se acelera el proceso de desindustrialización afianzándose el sector de servicios y, convergentemente, se produce la reforma del Estado que comprende ajustes estructurales, privatizaciones y nuevas regulaciones.

Es así como la impronta neoliberal ha producido cambios en las racionalidades políticas y, consecuentemente, ha producido cambios en los programas, técnicas y aparatos a través de los cuales las autoridades dan cuerpo y otorgan efectividad a los deseos políticos (tecnologías de gobierno) (Rose y Miller, 1992).

Este cambio discursivo atraviesa las distintas esferas de la vida, pero muy particularmente afecta al mundo del trabajo. *"Si permanecer juntos era el resultado del acuerdo recíproco y del compromiso mutuo (entre capital y trabajo), el desprendimiento es unilateral (...). El capital se soltó de la dependencia que lo ataba al trabajo gracias a una libertad de movimientos impensable"* (Bauman, 2003:159). Al decir de Ricardo Antunes (1999:19) *"fueron tan intensas las modificaciones que se puede afirmar que la clase-que-vive-del trabajo sufrió la más aguda crisis de este siglo, que afectó no sólo su materialidad, sino que tuvo profundas repercusiones en su subjetividad y en la íntima interrelación de estos niveles afectó su forma de ser"*.

Las transformaciones operadas pueden ser analizadas, entre otras, desde dos perspectivas dominantes, una perspectiva económica y otra sociológica. Desde el punto de vista económico, las transformaciones en el mundo del trabajo se materializan en dos aspectos: la cantidad y la calidad del mismo.

En este sentido, el desfasaje o la brecha producida entre la generación de ocupaciones y la disponibilidad de mano de obra tiende a producir tasas de desempleo crecientes, ya sea de tipo abierto u oculto. El problema del desempleo tiende a dar lugar a un segundo efecto en la medida en que éste se hace crónico, es decir, a producir subempleo como alternativa a la reducción del mercado de trabajo. En cuanto al segundo aspecto, la calidad del trabajo existente se deteriora en términos de los modos de producción (informalidad) y de las relaciones laborales (precariedad).

En el caso argentino, estos aspectos adquirieron dinámica propia a partir de la reforma económica y la sanción de la Ley de Empleo en 1991. La reactivación del sistema productivo expresado en el aumento del PBI y la estabilidad de precios propiciada por el Plan de Convertibilidad no pudo frenar las transformaciones en el mercado laboral. Si bien hacia 1991 se produjo una reducción del desempleo y el subempleo, la reforma económica terminó propiciando importantes desplazamientos laborales. Según expresan L. Beccaria, J. Carpio y A. Orsatti, algunos elementos que favorecieron la reducción de puestos de trabajo fueron: la desaparición del empleo público en las empresas, la reducción del empleo en la administración pública, las privatizaciones, el aumento de la competitividad internacional en los sectores de los bienes transables y el abaratamiento relativo de la importación de bienes de capital.

Asimismo, la Ley de Empleo, tendiente a regular la relación capital-trabajo y a abaratar los costos del capital, contribuyó al creciente deterioro de las relaciones laborales en lo que a formas de contratación se refiere (contratos temporales, desprotegidos).

Desde el punto de vista sociológico, la mutación del trabajo en el sistema capitalista del siglo XX implica: por una parte, un proceso de reestructuración de los procesos productivos (el fordismo y el taylorismo se combinan con procesos tales como neofordismo, neotaylorismo y posfordismo) y avances tecnológicos (automatización, robótica) (Antunes, 1999). En referencia al impacto que esta política tuvo en materia de educación, podríamos decir que el proceso de privatización educativa comenzó a gestarse a partir de la crisis de los estados de bienestar y el arribo de las dictaduras latinoamericanas dentro de un tejido de expansión del neoliberalismo. La concepción político-ideológica respondió al ataque del modelo de estado desarrollista por el excesivo gasto que suponía la intervención pública y la burocratización de sus estructuras. Los sectores neoliberales sostenían que el sistema impedía la competencia individual vista como fuente de crecimiento y autorregulación económica que propiciaba el ambiente ventajoso para el desarrollo. De esa forma, la libertad individual suponía recuperar la libertad de mercado para cumplir con la promesa de justicia social a través de la meritocracia mediante el establecimiento de una serie de acuerdos estratégicos entre naciones orientados a garantizar el desarrollo económico, político y cultural del capitalismo globalizado.

En 1981 la administración Reagan elaboró el informe "Nación en Riesgo" que diagnosticaba "una crisis política en el hemisferio occidental y en Estados Unidos que expresa la pérdida de legitimidad de los regímenes democráticos y las clases dominantes". La centralidad que los organismos de financiamiento cobraron en el escenario mundial comenzó a marcar tendencias e impactos en los países del llamado tercer mundo.

El Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) no sólo desempeñaron tareas de crédito sino que desde entonces ejercieron una función político-estratégica de carácter tutelar en los procesos de ajuste y domesticación en la reestructuración neoliberal.

En 1987 con la introducción de los Programas de Ajuste Estructural (Structural Adjustment Programmes-SAPs), el Banco Mundial "recomendó" y confirió a la educación el carácter de área de inversión económica socialmente productiva. "Las condiciones macroeconómicas adversas y la intensa competencia intersectorial por los fondos públicos ha reducido la capacidad de la mayoría de los gobiernos para continuar expandiendo la educación. Al mismo tiempo los sistemas actuales de financiación limitan la posible aportación de las unidades familiares. El resultado en el sector de la educación es insuficiente y no se aprovecha la disposición de las unidades familiares a favor de la educación (...)

Para restaurar el libre mercado, los organismos internacionales de financiamiento comenzaron a prescribir préstamos-puentes a los países tercermundistas. De esa manera, el Banco Mundial, FMI y BID a través de la aplicación de Consenso de Washington y los condicionamientos de ajuste en materia educativa y salud, para renegociar los endeudamientos que sopesaban sobre los países latinoamericanos, presionaban transferir la educación a la esfera económica. Para los ideólogos de este acuerdo la crisis de la deuda externa revelaba que el sostenimiento del Estado de posguerra resultaba muy costoso así como su accionar muy intrusivo. Desde esta perspectiva, el nuevo Estado debía dar paso al mercado como mecanismo regulador creador de riqueza, bienestar y prosperidad en lo local y en lo global.

Para garantizar ello, *según John Williamson (1990:8-17), el "Consenso de Washington" estaría constituido por diez reformas: 1) disciplina fiscal tendente a eliminar el déficit público, 2) cambio de las prioridades en relación al gasto público, eliminando subsidios y aumentando gastos en salud y educación, 3) reforma tributaria, aumentando los impuestos si esto fuese inevitable ... 4) los tipos de interés deberían ser positivos y determinados por el mercado; 5) el tipo de cambio debería ser también determinado por el mercado, garantizándose al mismo tiempo que fuese competitivo; 6) el comercio debería ser liberalizado y orientado hacia el exterior (no se atribuye ninguna prioridad a la liberalización de los flujos capitales); 7) las inversiones extranjeras directas no deberían sufrir restricciones; 8) las empresas públicas deberían ser privatizadas; 9) las actividades económicas deberían ser desreguladas; 10) el derecho de propiedad debería ser garantizado más firmemente"* (Bresser Pereira, S/D:16).

En la década del '90, como si fuera un efecto cascada, los gobiernos latinoamericanos y las elites neoliberales locales -configurados en y desde tales grupos- fueron los promotores de la reformulación a través de la sanción de leyes educativas, de trabajo, de salud y de previsión social que cumplieron a raja tabla los mandatos de los organismos financieros.

En la Argentina estas recomendaciones se materializaron en los '90 en una fuerte reforma estructural, entre ellas: ley de convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar, se privatizaron las empresas públicas; se privatizó el sistema de jubilaciones; se cambió la deuda externa en el contexto del Plan Brady; se cambió toda la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo por tiempo parcial; se reformó todo el sistema educativo; se reformó el sistema de salud por vía de la autogestión hospitalaria, entre otras.

Para numerosos analistas los resultados de este proceso son negativos: *"lo que está fuera de discusión es que las recomendaciones del Consenso de Washington fracasaron estruendosamente, y que los países que siguieron al pie de la letra sus consejos se encuentran hoy mucho peor que antes (...)* La Argentina ingresó al Plan Brady, cumplió de manera puntualísima con todas sus obligaciones externas, aplicó una sucesión interminable y cruel de 'ajustes tras ajustes' y para conquistar la benevolencia de los mercados abandonó todo vestigio de autodeterminación y soberanía nacional (...) Pese a tales muestras de genuflexión y a la puntillosa obediencia a los menores dictados del cancerbero de los intereses internacionales, el FMI, la Argentina logró la hazaña de más que duplicar su deuda externa a lo largo de la década" (Borón, 2001:55). Además, la puesta en práctica de estas medidas en lo local ha provocado una fuerte mercantilización del espacio social, la instalación de una lógica de maximización de beneficios, concentración, acumulación e individualización dejando de lado el tema de la equidad (Bialakowsky, 2001).

En relación a esto último, la evolución de los índices de desigualdad en los últimos trece años da cuenta de la tendencia convergente de los países hacia una acentuación de la inequidad en la distribución del ingreso. Según el Panorama Social de América Latina 2004 de la CEPAL: *"una primera aproximación al análisis de este fenómeno es la evaluación de la estructura distributiva de los países de la región a partir del porcentaje del ingreso total que reciben los hogares, clasificados en forma ascendente*

*según su ingreso por habitante. Comenzando por el extremo inferior, se observa que, en promedio, la participación de los cuatro primeros deciles de hogares, correspondientes al 40% más pobre, se ubica en torno al 13,6% del ingreso total. El grupo integrado por los hogares de los deciles quinto, sexto y séptimo (zona media de la distribución) recibe un 23,0% de los recursos del país, en tanto que los deciles octavo y noveno captan el 27,3%. Por último, el decil más rico recibe en promedio el 36,1% del ingreso de los hogares en los países de América Latina, aunque en algunos de ellos, como ocurre en Brasil, este porcentaje supera el 45%".*

Pese a este cambio en la integración social las elites gubernamentales locales argumentaban que no había que aumentar el presupuesto sino optimizar recursos humanos, capacitación e infraestructura a través del reconocimiento de que sólo el mercado puede desempeñar el papel eficaz en la asignación de recursos y producir información necesaria para implementar mecanismos meritocráticos que orienten el proceso de selección y jerarquización de institución e individuos.

De esa manera, las reformas legislativas que se sucedieron en países como Chile (Municipalización de la escuela), México y Uruguay (Reforma Educativa), Brasil (descentralización de la educación) y Argentina (Ley Federal de Educación) sostienen sistemas de educación similares entre sí.

Todas apuntan a un solo recetario, basado en formas de regulación tendientes a establecer mecanismos de control de calidad que garantice el mérito y la competencia mediante la subordinación de la producción del sistema educativo a demandas formuladas por el mercado de trabajo. Para ello fue necesario cumplir dos objetos: por un lado generar un mecanismo de descentralización de financiamiento mediante funciones y responsabilidades, transfiriendo las instituciones escolares de jurisdicción federal a provincial y de ella a la municipal, evitando el centralismo estatal. De esa manera se desarticulaban mecanismos de negociación de gremios, flexibilización de las contrataciones y de distribución salarial.

Por otro lado, se buscó establecer una férrea centralización del control de contenido de las currículas a través de programas nacionales de evaluación, pruebas de rendimiento y la implementación de programas de formación nacionales para que los docentes se actualicen en las variaciones y señales del mercado imponiéndolas en la política educativa. De esa manera, la política educacional queda en manos de

especialistas, expertos tecnócratas y empresarios quienes son consultados por sus conocimientos técnicos en evaluación, formación y financiamiento.

Así, la educación comenzó a ser fiel reflejo de la segmentación social. De esa manera la educación se volvió reproductora de roles según la estratificación social de la estructura societaria.

La complejidad de este proceso no permite análisis lineales, las causas son múltiples. Sin embargo, consideramos relevante destacar un hecho socioeconómico de envergadura que ha facilitado el desencadenamiento de este proceso. En las últimas tres décadas asistimos a una redefinición de la relación Estado-ciudadanos materializada en el pasaje de políticas con tendencias universalistas, centralizadas y sectorializadas a un sistema de políticas sociales muy diferente. Las políticas sociales toman forma de transferencias monetarias, subsidios, bienes y servicios, y las estrategias de implementación que se introducen, en términos de "desafíos reformistas", son: la descentralización, la focalización, la asistencia y la privatización. Este libro se propone sistematizar diferentes trabajos que abordan desde perspectivas diversas la complejidad que han adoptado las nuevas formas de regulación en los escenarios sociales de América Latina y Argentina.

En la primera parte se incluyen dos contribuciones que analizan las reformas educativas en Brasil y Colombia. La nueva regulación educativa en América Latina a nivel de las escuelas y de los docentes cuya autora es Dalila Andrade Oliveira plantea algunas cuestiones relativas a las consecuencias que la nueva regulación de las políticas educacionales en América Latina ha tenido a nivel de las escuelas y de los docentes. A nuestro entender, esa nueva regulación trae significativos cambios en la gestión escolar y en las condiciones de trabajo en las escuelas, provocando una reestructuración del trabajo docente. Los planteos que se hacen acá son el resultado de investigación documental y empírica realizada en escuelas públicas del Brasil.

En "Configuraciones de política educativa neoliberal. Estudio preliminar" realizado por Jairo Estrada Álvarez se analiza la reforma educativa colombiana, en el marco de la política neoliberal para el sector educativo de las reformas emprendidas en el Gobierno de Pastrana. El carácter -en apariencia- marcadamente técnico de tales reformas, centrado en buena medida alrededor del debate sobre la situación de las finanzas públicas y la eficiencia del gasto público, constituyen para el autor un velo

que pareciera invisibilizar los propósitos políticos de mediano y largo plazo del proyecto neoliberal frente a la educación pública.

Las transformaciones propias de la fase neoliberal de la reestructuración capitalista, contienen (y demandan) una creciente sujeción de todos los campos de la vida social a las lógicas mercantiles, particularmente de aquéllos que, en razón de luchas sociales o de propósitos legitimadores y de construcción de lealtades en torno al Estado, se habían configurado, incluso, con una cierta autonomía y habían contribuido a generar toda suerte de resistencias y opciones de alternativa -políticas y culturales- frente a la forma mercantil.

En la segunda parte del libro se incorporan una serie de contribuciones que analizan la situación en Argentina y que se han distribuido en las siguientes secciones:

En la primera sección se incluyen cuatro trabajos que analizan diferentes aspectos que han adoptado las reformas educativas en el '90, en el marco de las nuevas regulaciones del modelo neoliberal. Estos trabajos son: "La descentralización educativa como estrategia de regulación y cohesión social" realizado por la Lic. Olga Pelayes; "La política educativa y la fragmentación social en Argentina" realizado por Mter. Ana María Corti y la Esp. Mónica Gatica; "Exclusión, pobreza, políticas focalizadas y educación", realizado por la Lic. Susana Alicia Flores; "Las políticas sociales y la reforma educativa: principales efectos en las instituciones escolares" realizado por la Esp. Graciela María Carletti.

En la segunda sección se presentan tres trabajos que describen diferentes formas de regulación que han afectado al nivel medio y a la Universidad en Argentina fundamentalmente debido a la reforma educativa del '90 y a los imperativos de los organismos internacionales que determinaron las líneas de financiamiento. Estos trabajos son: "La Reforma Educacional Universitaria de los '90 en la Argentina: Los dispositivos coaccionantes de la Ley de Educación Superior" realizado por la Lic. Sonia N. Pereyra; Lic. Adriana I. Morán y la Lic. María C. Salas; "Regulación de las políticas educativas en la Argentina y su impacto en el nivel medio" realizado por la Mter. María Cecilia Montiel; Lic. Alicia B. Leyba; Lic. Elsa H. Becerra y "Nuevas formas de disciplinamiento y control: Programa Nacional de Incentivos" realizado por Prof.. Rosa Somaré y Téc. Norma Romero.

En la tercer parte se incorporan siete producciones que analizan el cambio en las relaciones de trabajo que han surgido como consecuencia de las nuevas regulaciones sociales.

Tres de estos trabajos: “La Incidencia de la Reforma Educativa en las condiciones de trabajo docente” realizado por la Esp. Sonia Patricia Amieva; Lic. Miriam Roxana Torres Rojo y Prof. María Leticia Vannucci; “Análisis de una realidad que nos atraviesa”, realizado por la Prof. Dolores Leonor Oliva, y “Del trabajo como derecho al trabajo como tormento” realizado por Lic. Martha Verónica Quiroga, analizan de qué forma en las prácticas sociales y en las escuelas de la Pcia. de San Luis (Argentina) se han ido reconfigurando las condiciones de vida y de trabajo de las personas en general y de los docentes en particular, producto de nuevas exigencias que se fueron introduciendo en los aspectos formales del rol y las condiciones institucionales en donde desarrollan la práctica.

Los cuatro trabajos finales, abordan el impacto que las nuevas configuraciones han tenido en el mundo del trabajo en general y cómo esto ha afectado la individuación y subjetividad de las personas a partir de no ser ya el trabajo una condición universalmente posible para acceder a cuotas de independencia económica y ciudadana. Estos trabajos son: “Subjetividad y Trabajo” realizado por la Lic. Zulma Perassi, “Intercruces entre reclusión e inclusión en el mundo del trabajo contemporáneo”, realizado por el Lic. Sergio Ricardo Quiroga Macleimont.; “Evolución del concepto de ciudadanía a partir de políticas de regulación social y su correlato en políticas educativas” realizado por la Lic. Daniela Curvale y “La regulación social a través de la educación” realizado por la Lic. Mabel Marcello.

***Mter. Ana M. Corti***

***San Luis, Diciembre 2007***

## BIBLIOGRAFIA:

- ANTUNES, Ricardo, *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*, Ed. Antídoto, Buenos Aires, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt, Cap. 4. "Trabajo" en *Modernidad Líquida*, FCE, Buenos Aires, 2003.
- BECCARIA, Luis, Carpio Jorge y Orsatti, Álvaro, "Argentina, informalidad laboral en el nuevo modelo económico", en Carpio, Jorge y otros Ed., *Informalidad y Exclusión Social*, FCE, Buenos Aires, 2000.
- BECCARIA, Luis, *Empleo e integración social*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.
- BIALAKOWSKY, Alberto L., "Políticas sociales y exclusión social en la Argentina finisecular frente a la integración continental", Roberts Institute, Universidad York, Toronto, Mimeo, 2001.
- BIALAKOWSKY, Alberto L.; Reynals, Cristina; Zagami, Mónica; Crudi, Roxana; Costa, María Ignacia y Haimovici, Nora M., "Procesos sociales de exclusión-extinción. Comprender y coproducir en las prácticas institucionales en Núcleos Urbanos Segregados" en Mota Díaz, Laura y Cattani, Antonio D. (coord.), *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, Editorial Cigome S.A., México, 2004.
- BORON, Atilio A., "El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo" en Seone, José y Taddei, Emilio (comp.), *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- BRESSER Pereira, Luiz C., "La crisis de América Latina, ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", S/D.
- CASTEL, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- CORAGGIO, José Luis, Capítulo 2, "Una política social en busca de paradigmas" en *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*; Buenos Aires - Madrid, UNGS - Miño y Dávila, 1999.
- ROSE, Nikolas y Miller, Peter, "Political Power beyond the state: Problematics of

government", en *British Journal of Sociology*, 1992

- ROSANVALLON, Pierre, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

*I parte*



*Contexto General de las  
Regulaciones Neoliberales*

---

**PRIMERA PARTE**

**CONTEXTO GENERAL DE LAS REGULACIONES  
NEOLIBERALES**

**1.- La nueva regulación educativa en América Latina a nivel de las escuelas y de los docentes**

*Dalila Andrade Oliveira*

## El contexto educacional latinoamericano

En el contexto educacional latinoamericano, con algunas excepciones, la mayoría de los países llega a los años noventa sin resolver la cuestión de la expansión de la educación básica para gran parte de su población. El período, que sucede a las reformas iniciadas en la década de 1960, es un largo ciclo de autoritarismo en América latina, lo que puede explicar, en cierta medida, las razones por las cuales el subcontinente se encontraba sumergido en los años noventa en grandes crisis económicas y políticas con una población mayoritariamente pobre.

En el caso brasileño, a pesar de la gran expansión del sistema y los avances importantes en la estructuración de la educación nacional, las reformas de los años sesenta no fueron suficientes para garantizar la universalización de la educación para toda la población, ni siquiera en el nivel más elemental. Brasil tiene grandes injusticias reflejadas en sus indicadores sociales (PNUD, 2000), a pesar de ocupar un lugar de importancia en términos de riqueza y desarrollo económico en el contexto latinoamericano. La tasa de analfabetismo en Brasil alcanza hoy el 16,8%, aunque sólo en los años noventa el acceso a la enseñanza fundamental superó el 92%, y llegó al final de la década al 97,6% de atención.

Por esta razón es que las reformas educacionales de los años noventa tuvieron como principal orientación la equidad social. La formación para el empleo formal y reglamentado pasó a ser un imperativo de los sistemas escolares; al mismo tiempo, deben desempeñar un papel preponderante en la conducción de políticas sociales de cuño compensatorio, que apunten a la contención de la pobreza. El argumento central de esas reformas podría ser resumido en la expresión largamente utilizada en los documentos producidos por los organismos internacionales pertenecientes a la ONU, como orientación de los gobiernos latinoamericanos para la educación: *transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1992).

Esas reformas en Brasil traen aparejada una nueva regulación educativa. Muchos son los factores que evidencian este fenómeno. Se destacan la centralidad atribuida a la administración escolar en los programas de reforma, que sitúa a la escuela como núcleo del planeamiento y de gestión; el financiamiento *per capita*, la regularidad y ampliación de los exámenes nacionales de evaluación, así como la evaluación

institucional y los mecanismos de gestión escolares que presuponen la participación de la comunidad. Tales aspectos no son específicos de la realidad brasileña, sino que encuentran similitudes con programas implantados en otros contextos nacionales latinoamericanos, tales como Chile (Medina & Kelly, 2000.2) y Argentina (Birgin, 2000; Feldfeber, 2004).

Esta nueva regulación repercute directamente en la composición, estructura y gestión de las redes públicas de enseñanza. Se implementan medidas que alteran la configuración de las redes en sus aspectos físicos y organizacionales forjando adecuaciones según los criterios de productividad, eficacia, excelencia y eficiencia, presentes en los programas de reforma.

Partimos de la constatación de que la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en Jomtien en 1990, representó una nueva orientación para las reformas educacionales de los países más pobres y poblados del mundo: la educación para la equidad social. Para cumplir los compromisos allí establecidos, los países en desarrollo tuvieron que llevar a cabo estrategias para elevar el nivel de atención de la población, pero sin aumentar en la misma proporción las inversiones. La reducción de las desigualdades sociales debería procurarse a través de la expansión de la educación, lo que permitiría a las poblaciones en situación vulnerable encontrar caminos para su supervivencia (Carnoy, 1992). La educación como medio de distribución de la renta y movilidad social se suma a la noción de que el acceso a la cultura letrada e informatizada se constituye en el único medio de ingresar y permanecer en el mercado de trabajo o sobrevivir en la llamada “sociedad del tercer milenio” (Delors, 1998). Se observa, entonces, un doble enfoque en las reformas educativas que se implantan en ese período en América Latina: la educación dirigida a la formación para el trabajo y la educación para la gestión y disciplinamiento de la pobreza (Oliveira, 2000). La fórmula para expandir los sistemas de enseñanza de esos países, que enfrentan todavía procesos de reforma del Estado orientada por recortes en el gasto público (Salama & Valier, 1997), deberá obtenerse mediante estrategias de gestión y financiamiento, que van de la focalización de las políticas públicas educativas hasta al recurso al voluntarismo. Por tal motivo, esas reformas están marcadas por la estandarización de procesos administrativos y pedagógicos, que posibilitan bajar costos y redefinir gastos y garantizan el control centralizado de

las políticas. El modelo de gestión escolar adoptado combina formas de planeamiento y control central en la formulación de políticas con la descentralización administrativa en la ejecución de las mismas. Tales estrategias posibilitan arreglos locales como la complementación presupuestaria con recursos de la propia comunidad y la búsqueda de socios en el sector privado. De este modo, la equidad se lograría con las políticas de financiamiento, a partir de la definición de costos mínimos asegurados para todos. La flexibilidad presente en ese modelo es puesta en práctica mediante la descentralización administrativa por medio de transferencia de obligaciones de los órganos centrales a las escuelas y la municipalización de la enseñanza fundamental; la descentralización financiera que permite a la escuela mayor flexibilidad en la gestión y captación de recursos externos y finalmente, la descentralización pedagógica mediante la exigencia legal de elaboración colectiva del Proyecto Pedagógico por cada establecimiento educativo.

La expansión de la educación básica realizada de esta forma ha sobrecargado en gran medida a los trabajadores docentes. Esas reformas han causado la reestructuración del trabajo pedagógico, a partir de la combinación de diferentes factores que se hacen presentes en la gestión y organización del trabajo escolar, teniendo como corolario, mayor responsabilidad de los profesores y mayor compromiso de la comunidad.

### **Las reformas educativas latinoamericanas: los trabajadores docentes en el centro**

Los profesores son, en general, considerados los principales responsables por el desempeño de los alumnos, de la escuela y del sistema en el contexto actual de reformas y de nueva regulación educativa. Ante las diferentes funciones que la escuela pública asume, los profesores se encuentran muchas veces frente a la necesidad de responder a exigencias que van más allá de su formación. Es importante observar que en contextos de pobreza, la escuela es muchas veces el

único organismo público local. En estas escuelas, los profesores se ven obligados a desempeñar funciones que van más allá de sus capacidades técnicas y humanas. Se ven forzados a buscar respuestas para diferentes demandas, ya que, en la mayoría de las escuelas públicas brasileñas y, en cierta medida, latinoamericanas, no hay profesionales capacitados para responder a todas las exigencias que llegan a la escuela.

En el caso brasileño, se suma también a esos factores la consagración en la Constitución Federal de 1988 del principio de gestión democrática de la enseñanza pública, Artículo 206, Inciso VI. Este dispositivo, a pesar de representar una conquista de los movimientos sociales trae nuevas exigencias para la escuela. Los trabajadores deben participar de la gestión de la escuela, de la elección directa para directores y coordinadores escolares, además de la representación en los consejos escolares, de los cuales ellos deben ser electores y postulantes. Además la gestión democrática presupone el trabajo colectivo de elaboración del planeamiento escolar y de los programas y currículos. Es también una conquista de ese período, la ampliación de 180 días lectivos a 200 u 800 horas. Así, podemos considerar que hubo una ampliación en el plano legal de la comprensión de lo que es el pleno ejercicio de las actividades docentes. Ahora el trabajo docente debe contemplar las actividades en el aula, las reuniones pedagógicas, la participación en la gestión de la escuela, el planeamiento pedagógico, entre otras actividades. Tales exigencias son coherentes con una nueva regulación educativa que, en cierta medida, con las reformas educacionales más recientes, se implementa en muchos países en el mundo. (Dutercq & Lang, 2001/2; Cattonar & Maroy, 2000/2; Barroso, 2004; Lessard & Tardif, 2003).

Este cuadro de situación caracterizado por una nueva regulación educativa en el contexto latinoamericano ha causado una significativa intensificación del trabajo; precarización de las relaciones de empleo y cambios considerables en las relaciones de trabajo que repercuten sobre la identidad y condición docente (Tenti Fanfani, 2005; Oliveira, 2005). En el presente trabajo, intentaremos plantear cómo se perciben tales repercusiones a través de investigaciones realizadas en el contexto escolar público latinoamericano.

## **La organización escolar: intensificación y precarización del trabajo docente**

La intensificación del trabajo que asume características específicas en la realidad latinoamericana actual, ya ha sido tratada en algunos trabajos que tuvieron como referencia el contexto europeo o norteamericano (Apple, 1997; Hargreaves, 1996; Contreras, 2002).

Podemos observar la intensificación del trabajo docente como resultado del aumento de la jornada de trabajo, que puede darse de diferentes maneras en función del aumento considerable de responsabilidades de los docentes como consecuencia de las reformas más recientes.

Los trabajadores docentes en algunos países latinoamericanos están sujetos a la ampliación de la jornada individual de trabajo en razón de tener más de un empleo (Oliveira, 2003; Tenti Fanfani, 2005), aunque es una minoría la que asume otro empleo fuera de la docencia (Tenti Fanfani, 2005; CNTE, 2003). Los profesores que trabajan en escuelas públicas suelen tener más de una jornada de trabajo como docente en diferentes escuelas. Un mismo docente da clases en dos y hasta en tres establecimientos distintos, en general, por la necesidad de complementar su sueldo. Hay que considerar que los salarios docentes en América latina son bajos comparativamente con otras funciones exigentes de formación profesional similar. En esos casos, el profesor no se identifica con una escuela en particular, asume un número de clases que no le permite conocer a la mayoría de sus alumnos y acaba sin tiempo para preparar sus clases, estudiar, actualizarse o dedicar buena parte de su tiempo libre a hacerlo (Noronha, 2003). Según una investigación realizada por CNTE (2003), los profesores ocupan un promedio de 22 horas mensuales en sus casas para la preparación de clases.

Otra forma de intensificación es aquella resultante también de la extensión de la jornada de trabajo, aunque dentro del propio establecimiento escolar. Se trata de un aumento de las horas y carga de trabajo sin ninguna remuneración, hecho que observamos principalmente entre los directores escolares. En una investigación realizada en la Red Municipal de Enseñanza de Belo Horizonte en Minas Gerais, el 92% de los entrevistados informaron que trabajaban más de ocho horas diarias

(jornada remunerada) y el 93% afirmaba llevar trabajo a su casa. Esta Red, cuando se realizó el trabajo de campo en el año 2002, estaba compuesta por 179 escuelas, la investigación contó con 127 entrevistados de un conjunto de 358 directores y vicedirectores (Oliveira & Gonçalves, 2002).

Otra dimensión importante de la intensificación del trabajo y, tal vez, la más preocupante, es la que ocurre en el interior de la jornada de trabajo remunerada, ya que se trata, por lo tanto, de estrategias más sutiles y menos visibles de explotación. Los trabajadores docentes van incorporando a su trabajo nuevas funciones y responsabilidades, presionados por la necesidad de responder a las exigencias de los órganos del sistema, así como de la comunidad. Esta tercera dimensión ha sido justificada por la incorporación de mayor flexibilidad en las políticas educacionales que promueven menos reglamentos para proveer a la escuela de mayor libertad administrativa, según lo ya señalado. Todo eso sucede en un contexto en que, por fuerza de la propia legislación y de los programas de reforma, los trabajadores docentes se ven forzados a dominar nuevas prácticas y nuevos saberes en el ejercicio de sus funciones y el dominio de ciertas competencias. La pedagogía de proyectos, la transversalidad de los currículos, las evaluaciones formativas, entre otras, son muchas de las nuevas exigencias que esos profesionales se ven forzados a responder.

Presentadas como novedad o innovación, tales exigencias son tomadas por los docentes muchas veces como naturales e indispensables.

Uno de los principales efectos de la flexibilidad contenida en los procesos de reformas ha sido la precarización del trabajo. Los cambios ocurridos en las relaciones de trabajo y empleo han sido caracterizados, en la actualidad, por la amenaza de un fenómeno considerado por algunos autores como precarización de las relaciones de trabajo. Tal movimiento, sin embargo, no se circunscribe a las relaciones de trabajo caracterizadas como aquellas intrínsecas al proceso de trabajo, sino que comprende principalmente las relaciones de empleo, que muestran una tentativa de flexibilización y aun hasta de una no-reglamentación de la legislación laboral.

Este proceso está sobre la base de lo que Castel (1997), al discutir las transformaciones de la cuestión social, considera como un cuestionamiento de la función integradora del trabajo en la sociedad actual. Este autor demuestra que el

sistema de protecciones y garantías sociales vinculadas al trabajo está siendo desmontado para llegar a lo que caracteriza como “un proceso de precarización que alcanza las situaciones del trabajo, en el sentido de su remercantilización y de soluciones en el mercado, como efecto particular de la globalización” (p.166/7).

Lo que está siendo considerado como proceso de precarización del trabajo en el contexto latinoamericano es resultado del modelo de crecimiento económico adoptado que no prevé la ampliación del número de empleos, lo que ha contribuido al aumento de las desigualdades sociales en este comienzo de siglo (Pochmann, 1998). La aparición de nuevas formas de ocupación que han provocado mayor segmentación del mercado de trabajo es una cuestión preocupante en este contexto. La flexibilidad de los contratos de trabajo y de las legislaciones social y laboral, la caída de las tasas de sindicalización y el reducido número de huelgas revelan mayor grado de autonomía de las empresas. En el caso del magisterio público, esas relaciones aparecen con la forma de contratos temporarios de trabajo que no aseguran a los contratados los mismos derechos y garantías que a los trabajadores efectivos (Gonçalves, 2005; Oliveira & Melo, 2004).

Es posible considerar que como el trabajo en general, también el trabajo docente ha sufrido una relativa precarización en los aspectos concernientes a las relaciones de empleo. El aumento de los contratos temporarios en las redes públicas de enseñanza, que llega, en algunos casos, a un número equivalente al de los trabajadores efectivos; el ajuste salarial; la ausencia de piso salarial; la inadecuación o aun la ausencia de planes de cargos y salarios; la pérdida de garantías laborales y provisionales, originada en los procesos de reforma del Estado, han tornado cada vez más agudo el cuadro de inestabilidad y precariedad del empleo en el magisterio público. También cabe resaltar que, en encuestas realizadas recientemente, fue posible constatar que las cuestiones salariales y de carácter profesional, aquellas atinentes a la defensa de los derechos de los trabajadores, todavía son más contundentes en las luchas y manifestaciones de los trabajadores docentes en el contexto latinoamericano (Oliveira & Melo, 2004; Gentili & Suarez, 2004). Esto se explica por la precarización de las condiciones de trabajo y remuneración a las que esos profesionales se vieron sometidos en los últimos años. El hecho es que el trabajo docente se ha reestructurado dando lugar a una nueva organización escolar.

Sin embargo, tales transformaciones no fueron acompañadas de las adecuaciones necesarias, por ejemplo, los profesores continúan siendo contratados y remunerados por hora/clase, cuando en la actualidad se exige de ellos que participen de actividades que van más allá del aula.

### **La escuela en la nueva regulación educativa**

Las reformas educacionales de los años noventa llegan en un período de relativa estabilización de la lucha política sindical, marcada por la débil movilización de los trabajadores y la burocratización de las direcciones sindicales. Se observa un distanciamiento real del sindicato de lo cotidiano escolar, en el sentido de que parece insistir en las mismas banderas de lucha de las décadas pasadas que marcaron su creación y se muestra poco atento a los cambios más recientes que alcanzan a la escuela y las repercusiones de estas sobre la subjetividad de los profesores (Tenti Fanfani, 2005; Oliveira & Melo, 2004). En la realidad brasileña, habiendo pasado 30 años desde que hubo las grandes manifestaciones que dieron origen a los sindicatos del magisterio público, es posible constatar que los sindicatos no tuvieron éxito en forjar la identidad de trabajadores de la educación, perseguida en las luchas clasistas de los tiempos de dictadura. Es nítida la separación entre docentes y funcionarios dentro de las escuelas. Tal separación parece haber sido reforzada en la medida en que muchas redes públicas pasaron a tercerizar los servicios de vigilancia, limpieza y otras funciones administrativas. La separación entre funcionarios y profesores queda evidenciada en el protagonismo en los conflictos docentes.

En investigaciones recientes, observamos que la gran mayoría de los conflictos manifiestos tuvo como protagonistas a los profesores (Oliveira & Melo, 2004).

Tal separación es explicada, sobre todo, por el argumento de la identidad, definida por el criterio de interés económico y de estatus profesional. Además de poseer mayor titulación y tener mayor remuneración, los profesores son los responsables de las actividades que tienen que ver con el fin de la escuela. De esta manera, encarnan, por lo menos formalmente, la responsabilidad de hacer cumplir la misión

de la escuela, mientras que, por parte de los funcionarios es posible encontrar un comportamiento que expresa menos compromiso con esas actividades, no estableciendo vínculos más estrechos con la tarea educativa. Esto en parte se explica por el carácter inestable del contrato de trabajo o por la rotación de los trabajadores tercerizados, que aún manteniendo sus contratos con la empresa contratante, pueden, muchas veces, cambiar su lugar de trabajo. Tal hecho impide que esos empleados tengan vínculos más duraderos o estables con la escuela, lo que puede determinar el nivel de compromiso de los mismos con las finalidades del establecimiento en el que trabajan. Pero esa no es una relación que pueda ser explicada por el desinterés o desmotivación de los empleados tercerizados, pues aun en escuelas que conservan todavía un razonable número de funcionarios de apoyo efectivos es posible observar esa división entre profesores o personal responsable, por lo que definimos como enseñanza o docencia, y los demás trabajadores de la escuela.

Otra característica importante de la organización escolar, reveladora de esta identidad escindida, o jamás constituida (que quedó sólo en el ideal de los militantes docentes de décadas pasadas), es la división entre profesores y especialistas. En este caso la división se muestra de otra manera. Los especialistas ocupan un lugar importante en la jerarquía escolar y se presentan como superiores al cuerpo de docentes. En la emergencia de las luchas sindicales de los años 70/80, el papel de esos especialistas fue duramente criticado, lo que llevó a los cambios en la formación de los pedagogos.

A partir de ese momento, se observa una tendencia creciente de los profesores a ocupar, mediante elecciones libres y directas de sus pares y de la comunidad, las funciones antes designadas a los especialistas, al mismo tiempo que los funcionarios de apoyo administrativo y servicios generales disminuyen en las últimas décadas por falta de reposición de la planta funcional, que por motivos de jubilación o deceso no son reemplazados. Esto, al contrario de lo que proponían los sindicatos a fines de los años setenta e inicio de los años ochenta, en Brasil, acaba por profundizar la distancia entre docentes y funcionarios, al mismo tiempo que se concentra en la función docente una mayor responsabilidad y cúmulo de trabajo.

Las reformas más recientes traen consigo una fuerte retórica que valoriza aspectos de la lucha por una educación más democrática que se hace con y para sujetos autónomos y emancipados. Las nociones de colectividad, autonomía y participación son fuertemente evocadas en los documentos de las reformas educativas actuales (PREAL, 2004; CEPAL, 2005), aunque comprendidas dentro de un abordaje que privilegia el elemento de la flexibilidad. Es posible observar que esa mayor flexibilidad, tanto en las estructuras curriculares cuanto en los procesos de evaluación, confirma la idea de que estamos ante nuevos patrones de organización también del trabajo escolar, que pueden estar forjando un nuevo perfil de trabajadores docentes y una nueva identidad. Ocurre, sin embargo, que esos nuevos modelos de organización escolar expresan mucho más un discurso sobre la práctica que sobre la propia realidad. En ese sentido, las observaciones sobre el trabajo en sí, en el momento de su realización, nos parecen vitales.

Cattonar & Maroy (2000/2), al discutir la retórica del cambio en el oficio profesional a partir de elementos de la realidad belga francófona, muestran en la misma dirección las exigencias presentes en los documentos de las reformas más recientes.

Demuestran que la retórica sobre la transformación del oficio docente no apunta sólo al cambio técnico en las formas de enseñar y algunas competencias, sino a un cambio más profundo en la identidad profesional de los docentes, “por la conversión de identidad de cada docente al nuevo modelo de profesionalidad” (p.28).

Es en la experiencia concreta en la que la especificidad latinoamericana se revela.

La retórica reformista para los países latinoamericanos no difiere mucho de los discursos y propuestas de reformas de los países de América del Norte y Europa. Son las mismas proposiciones que encontramos en los programas de reforma para contextos nacionales muy distintos, con la particularidad que para los países latinoamericanos se subraya la importancia de algunas medidas compensatorias. Medina & Kelly (2000/2), al discutir el profesionalismo y el proceso de formación de profesores a partir de la experiencia chilena, consideran que las exigencias actualmente formuladas de mayor profesionalismo de los docentes en el cuadro de reformas de los sistemas escolares en los países de América latina apuntan a una mejor calidad de la educación basada esencialmente en el desarrollo de la autonomía del profesor. Lo que significa pasar de un modelo de funcionalismo o de técnico de la

gestión pedagógica hacia un modelo de ejercicio de la autonomía en el que el profesor debe poseer las condiciones de proponer acciones y resolver los problemas de acuerdo con su contexto. Estos autores identifican dos grupos de demandas internas y externas al sistema escolar en ese contexto: un primer grupo en el que se puede señalar a aquellas demandas derivadas de la masificación de la educación, de los fenómenos de descentralización y privatización, que ha generado un aumento de la heterogeneidad. En esos casos, se hace necesario adaptar las metodologías de enseñanza a las realidades locales y, eventualmente, generar respuestas en el nivel inmediato. Y un segundo grupo que se refiere a aquellas concernientes a las demandas socio-culturales externas a los sistemas escolares en que se exige el dominio de ciertas competencias y códigos de lenguaje, vitales para los procesos de formación de una ciudadanía coherente a las demandas del mundo complejo y dinámico de hoy. Estos autores identifican así que las demandas traídas por los cambios curriculares y pedagógicos más recientes expresan una forma de ejercicio profesional caracterizado por dos dimensiones: un modo de hacer fundado sobre la reflexión, la autonomía, la flexibilidad y la capacidad de generar –individual y colectivamente– respuestas adecuadas a las situaciones particulares, y una relación con el conocimiento que permite el desarrollo de aprendizajes significativos.

El cuadro descrito por los autores arriba citados, a partir de la realidad chilena, puede ser confirmado en el Informe de la Comisión Europea para la Educación (Delors, 1998). A pesar de que los autores chilenos consideran que en el primer grupo de demandas no existe, en general, la capacidad de reflexión que se supone de los profesores, parecen considerar que de hecho la toma de decisiones descendió de un nivel central al nivel de la escuela. A nuestro entender, cuestiones de gran importancia, que pueden de hecho cambiar la estructura de los sistemas escolares, no están descentralizadas. Estamos frente a un proceso de no reglamentación del trabajo y de la educación para sectores que económicamente no tienen condiciones de interferir en los rumbos del desarrollo ni de integrarse de forma económicamente activa a esta sociedad. Para ellos, la educación debe ser dada a un costo mínimo, a partir de arreglos locales. Estamos ante la tensión entre lo local y lo global, tratada en esos procesos de reforma como estrategias de gobierno local y administración descentralizada (Bauman, 1998; Dutercq & Lang, 2001/2).

Mientras tanto es innegable que esas reformas traen novedades desde el punto de vista organizacional, como consecuencia de procesos de lucha y manifestación crítica a las formas tradicionales de administración escolar y metodologías de enseñanza. En el caso brasileño es también a partir de las reformas de los años noventa que tales prácticas se instalan de hecho en la realidad escolar. La legitimación de prácticas colectivas de trabajo y de reconocimiento de mayores derechos de los alumnos como sujetos socio-históricos son avances innegables de este momento, a pesar de no estar garantizadas las condiciones objetivas necesarias para la plena realización de este ejercicio. Condiciones como la remuneración de horas de trabajo colectivo, los espacios, los recursos didácticos, entre otros factores que no pueden ser menospreciados. A pesar de saber que la ausencia de esas garantías no es prerrogativa de los países latinoamericanos, insistimos que en contexto de mayor pobreza, cobran importancia.

### **Consideraciones finales**

La nueva regulación educativa incide en la organización de todo el sistema escolar, pasando por todas las mediaciones hasta llegar a la escuela. Un rediseño de la organización y gestión de esos sistemas se está esbozando y hay muchas contradicciones en ese proceso.

La fuerza que los sistemas escolares siguen teniendo en los procesos de regulación social es indiscutible, sea en la formación de la fuerza de trabajo, sea en el disciplinamiento de la población, un rol que gana relevancia en lo que se refiere a los pobres, frente a los cambios sociales actuales. Siendo así, la función de la escuela común no se restringe a la calificación para el trabajo formal, sino que debe contemplar la división del trabajo con la complejidad reciente que genera el crecimiento de los sectores informales. Por tales razones, la regulación educativa en la actualidad contiene esa ambivalencia. Los programas de reforma que se proponen organizar la educación básica, de carácter general, con el papel de formar la fuerza de trabajo adecuada a las exigencias últimas del capitalismo, también pretenden disciplinar la pobreza.

Esta nueva regulación educativa muestra algunas especificidades en el contexto latinoamericano. La centralidad atribuida a los docentes en los procesos de cambio trae exigencias significativas para esos trabajadores, lo que repercute sobre sus condiciones de trabajo y su identidad. El defasaje entre lo que se divulga en los discursos oficiales y en los documentos que proponen esas reformas y la práctica concreta de los trabajadores extrapola en gran medida los ya conocidos análisis sobre la distancia entre el trabajo prescripto y el real. No podemos considerarlo solamente desde el punto de vista objetivo, pese al hecho de que las condiciones materiales de trabajo representan un problema considerable aun en la realidad europea y de América del Norte, y que en los países latinoamericanos ha sido un problema severo. Las exigencias a los profesores, en ese contexto de nueva regulación educativa, presuponen mayor responsabilidad de ellos y exige mayor autonomía, capacidad de resolver localmente los problemas encontrados, pensar sobre su realidad y trabajar de forma colectiva y cooperativa, yendo más allá de sus condiciones objetivas y subjetivas. De esta manera, podemos percibir que el movimiento de reformas que toma cuerpo en los países de América latina en los años noventa, que indican una nueva regulación de las políticas educativas, trae consecuencias significativas para la organización y gestión escolares, que resultan en una estructuración del trabajo docente, pudiendo alterar, inclusive, su naturaleza y definición. El trabajo docente no es definido solamente como actividad en el aula, sino que comprende también la gestión de la escuela. Las tesis sobre la desvalorización y descalificación del trabajo docente que fueron ampliamente aceptadas en las décadas pasadas han sido revisadas a la luz de esos cambios. Las discusiones sobre la profesionalización y desprofesionalización, así como las investigaciones sobre la identidad docente han buscado interpretar tales cambios a partir de referencias que tienen en cuenta no solamente las relaciones de trabajo. Sin embargo, consideramos que el proceso de desvalorización y precarización del trabajo docente se ha agravado en los últimos años con los cambios más recientes introducidos en las escuelas latinoamericanas. Esos cambios traen nuevos desafíos para los trabajadores docentes y para los que hacen de ellos sus objetos de investigación y análisis. La categoría de funcionarios alude al denominado personal administrativo, de apoyo o “no docente”.

## BIBLIOGRAFÍA:

- APPLE, M. W. (1995) *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação*, Porto Alegre, Artes Médicas.
- ARROYO, M. (1998) *Mestre, educador e trabalhador: organização do trabalho e profissionalização*. Belo Horizonte, FAE/UFMG, 1985. (Tese, concurso de professor titular). BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 18. ed., atualizada e ampliada, São Paulo, Saraiva.
- BALL, S. J. (2002) “Reformar escolas/reformar professores e os territórios da performatividade” en *Revista Portuguesa de Educação*, Braga (Portugal), Universidade do Minho, v.15, n.2.
- BARROSO, J. (2003) *A escola pública: regulação, desregulação e privatização*. Porto (Portugal), Asa Editores.
- BARROSO, J. (2004) “Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações” In: *Educação em Revista*, Belo Horizonte, Faculdade de Educação / UFMG, n. 39.
- BAUMAN, Z. (1999) *Globalização: as conseqüências humanas*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- BEISIEGEL, C. (Org.) (1997) *Gestão democrática da educação; desafios contemporâneos*, 2º ed., Petrópolis, Vozes.
- BIRGIN, A. (2000) “La docência como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión”, In: Gentilli, P. y G. Frigotto (comps) *La ciudadanía negada: políticas de exclusión en la educación y el trabajo*, Buenos Aires, CLACSO.
- BRASIL (1996) *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, Lei n. 9.394 de 20 dez.
- BRASIL (1995) *Parâmetros Curriculares Nacionais*, Brasília. (Documento Introdutório) CARNOY, M. (1992) *Razões para investir em educação básica*, Brasília, UNICEF/MEC.
- CASTEL, R. (1999) *As metamorfoses da questão social: uma crônica da questão social*, Petrópolis, Vozes.
- CATTONAR, B. & C. Maroy (2001) “Rhétorique du changement du métier d’enseignant et stratégie de transformation de l’institution scolaire” In : *Revue*

*Éducation et Sociétés*. N. 6/2000/2, Paris, Bruxelles, Département De Boeck Université.

- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*, Santiago.

Cepal/Unesco (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago.

- CONTRERAS, J. (2002) *Autonomia de professores*, São Paulo, Cortez.

- DALE, R. (2001) "Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação" In: *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto (Portugal), n. 16, p. 133-169.

*Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem* (1990) Nova York, Unicef.

- DELORS, J. (1998) *Educação: um tesouro a descobrir*, São Paulo, Cortez; Brasília, MEC, UNESCO.

- DUTERCQ, Y. & V. Lang (2002) "L'émergence d'un espace de régulation intermédiaire dans le système scolaire français" en *Revue Éducation et Sociétés*, N. 8/2001/2, Paris, Bruxelles, Département De Boeck Université.

- HARGREAVES, A. (1998) *Os Professores em Tempos de Mudança: O Trabalho e a Cultura na Idade Pós- Moderna*, Editora McGraw-Hill de Portugal. Alfragide-Portugal.

- KHERROUBI, M. & A. V. ZANTEN (2001) "La coordination du travail dans les établissements 'difficiles': collégialité, division des rôles et encadrement" en *Revue Éducation et Sociétés*, N. 6/2000/2, Paris, Bruxelles, Département De Boeck Université.

*Las reformas educativas en los países del cono sur: un balance crítico* (2005) Buenos Aires, CLACSO.

- LESSARD, C. & M. Tardif (2004) "Les transformations actuelles de l'enseignement: trois scénarios possibles dans l'évolution de la profession enseignante?" In Lessard, C. & M. Tardif, *La profesión d'enseignant aujourd'hui: évolutions, perspectives et enjeux internationaux*, Montréal (Canada), La Presses de L'Université Laval.

- LESSARD, C. (2004) "L'obligation de résultats en éducation: de quoi s'agit-il? Le contexte québécois d'une demande sociale, une rhétorique du changement et une

extension de la recherche“, In: Lessard, C.; P. Meirieu *L'obligation de resultats en éducation*, Montréal (Canadá), La Presses de L'Université Laval.

- MEDINA, S.A. & E.P. Kelly (2001) “Profissionalisme et procès de formation: l'expérience latinoaméricaine“ In : *Revue Éducation et Sociétés*, N. 6/2000/2, Paris, Bruxelles, Département De Boeck Université.

- MILLS, W. (1987) “Educação e classe social” In: Pereira, L. & M. M. Foracci In: *Educação e sociedade: leituras de sociologia da educação*, 13º ed., São Paulo, Nacional, p. 268-286.

- NORONHA, M.M.B. (2001). “Condições do exercício profissional da professora e os seus possíveis efeitos sobre a saúde: estudo de casos das professoras do ensino fundamental em uma escola pública de Montes Claros, Minas Gerais”, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, Mestrado Interinstitucional. Belo Horizonte, UFMG/UNIMONTES.

- OLIVEIRA, D. A. (Org.) (1997) *Gestão democrática da educação; desafios contemporâneos*, 2º ed., Petrópolis, Vozes.

- OLIVEIRA, D. A. (2004) “A reestruturação do trabalho docente: precarização E flexibilização” In: *Educ. Soc.*, Dez 2004, vol.25, no.89, p.1127-1144.

- OLIVEIRA, D. A. (2000) *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*, Petrópolis, Vozes. Oliveira, D. A. & S. D. Melo (2004) *Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de la región: agendas, actores, evolucion, manejo e desenlaces*, Santiago, LPP / UERJ / OREALC / UNESCO. (Relatório de estudo de caso do Brasil).

- OLIVEIRA, D. A. & G. B. B. Gonçalves (2002) *A Gestão Democrática da Educação e o Trabalho do Diretor Escolar*, (Apresentação de trabalho). V Encontro da ANPED/Sudeste, Águas de Lindóia

- OLIVEIRA, D. A. & G. B. B. Gonçalves & M.H. G. Augusto (2004) *O Ensino Médio e a Política Educacional de Minas Gerais: a observação em dez escolas públicas de ensino médio noturno*, MEC/UNESCO. Organização de estados ibero-americanos para a educação, a ciência e a cultura. Informe: governabilidade democrática e dos sistemas educacionais. Trad. Áurea Maria Corsi. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, 121-148, mar. 1997. Número temático especial: Globalização e políticas Educacionais na América Latina.

- POCHMANN, M. (1999) *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*, São Paulo, Contexto.
- POPKEWITZ, T. S. (1997) *Reforma Educacional: uma política sociológica*, Porto Alegre, Artes Médicas.
- SALAMA, P. & J. VALIER (1997) *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*, São Paulo, Nobel.
- TENTI FANFANI, E. (2005) *La condición docente*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

## **2.- Configuraciones de política educativa neoliberal.**

### **Estudio preliminar**

*Jairo Estrada Álvarez*

*“Ciertamente no hay nada acerca de la educación que deba llevar a la duda de que el mercado puede proveerla. Como cualquier otro producto o servicio, la educación es una combinación de tierra, trabajo y bienes de capital dirigidos a un objetivo particular -instrucción en asuntos académicos y temas relacionados demandados por una clase de consumidores, principalmente padres”.*

*(Sheldon Richman)*

Durante la administración Pastrana se emprendió una de las más profundas transformaciones de la educación pública (básica y media) en la historia reciente del país: Se dieron los pasos -probablemente más importantes- para su privatización y su organización de acuerdo con la lógica del mercado.

Desde luego que los puntos de llegada de la política neoliberal para el sector educativo no se encuentran aún completamente delineados. Justamente en ello radica la dificultad para la comprensión de los alcances de las reformas emprendidas en el Gobierno de Pastrana. El carácter -en apariencia- marcadamente técnico de tales reformas, centrado en buena medida alrededor del debate sobre la situación de las finanzas públicas y la eficiencia del gasto público, se ha constituido en un velo que pareciera invisibilizar los propósitos políticos de mediano y largo plazo del proyecto neoliberal frente a la educación pública.

Al respecto no debe quedar la menor duda: las transformaciones propias de la fase neoliberal de la reestructuración capitalista, contienen (y demandan) una creciente sujeción de todos los campos de la vida social a las lógicas mercantiles, particularmente de aquellos que, en razón de luchas sociales o de propósitos legitimadores y de construcción de lealtades en torno al Estado, se habían configurado, incluso, con una cierta autonomía y habían contribuido a generar toda suerte de resistencias y opciones de alternativa -políticas y culturales- frente a la forma mercantil. La educación pública es uno de ellos.

### **Dimensiones de análisis de la política educativa**

Las transformaciones neoliberales en materia educativa -en su sentido más abstracto- deben ser apreciadas en una doble dimensión: De una lado, se trata de organizar la educación pública de acuerdo a las reglas del cálculo económico. La educación debe ser medida como cualquier otra mercancía: por su valor y por su valor de uso. Por ello, la cuestión del costeo y de la financiación; de la cobertura y de la calidad; de la eficiencia, ocupan un lugar central en las

consideraciones actuales de política educativa. De otro lado, se trata de orientar la educación pública en función de un proyecto de disciplinamiento social, en cuya base se encuentra una “cultura” y una pedagogía del (y para el) mercado, de exaltación del rendimiento individual, el productivismo y la competencia.

De manera más concreta, las transformaciones neoliberales en materia educativa deben ser consideradas como un componente esencial del propósito de subordinación de la educación pública a los movimientos de la economía y a las “señales” del mercado. Dada la naturaleza totalitaria y fundamentalista del proyecto neoliberal, lo que se esperaría sería un sistema de educación pública que estuviera en capacidad de adecuarse flexiblemente -de manera continua y permanente- a las demandas del sistema económico y a sus principios de organización. En un enfoque desde la globalización capitalista, el sistema de educación pública debería responder las demandas del proceso de consolidación de una nueva división internacional del trabajo. Si la globalización requiere de manera imperativa, por ejemplo, competitividad por costos laborales, en razón del atraso tecnológico, lo que el sistema educativo debería arrojar sería mano de obra barata, que atendiera en todo caso unos parámetros “globales” mínimos.

Las transformaciones neoliberales en el sector educativo deben ser examinadas en un contexto de construcción de proyecto de hegemonía imperial, que desde nuevas configuraciones oligárquicas del gobierno mundial impone y reproduce -aún en los ámbitos nacional-estatales y locales- “modelos” homogenizadores de política educativa a la usanza neoliberal, a través de organismos de regulación supranacional como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, en ocasiones bajo el manto de la financiación multilateral; en otras, de los programas de ajuste económico. En el caso de la educación, son de amplio conocimiento las preocupaciones de estas agencias, que se han constituido en verdaderos manifiestos en favor de la privatización y de la organización mercantil de la educación.

Las transformaciones neoliberales en el sector educativo deben ser observadas igualmente como componente del proceso de reforma del Estado y de las nuevas

configuraciones de la economía pública. Con el proyecto neoliberal se ha asistido a un proceso de redefinición del papel y de las funciones del Estado, el cual se ha acompañado de una reformulación de las políticas de financiación estatal, de asignación y distribución, y de aplicación de los recursos públicos. En la raíz de tales transformaciones se encuentra una propósito de dirección autoritaria de la sociedad hacia el mercado y un proyecto de redistribución regresiva del ingreso, que castiga los fondos sociales de consumo, al tiempo que favorece aquellos de la acumulación capitalista privada, en particular del acopio y la especulación financiera. Dadas la estructuras actuales de la tributación, es evidente que las mayorías de la sociedad sostienen hoy al Estado con tributos indirectos. También lo es que, en contraposición a tal tendencia a la creciente socialización del financiamiento, se aprecia una tendencia a la privatización de ciertas funciones del Estado, sus funciones frente a la educación pública incluidas, y que tal tendencia comprende también la disputa por la gestión de los dineros públicos y por su incorporación a los circuitos económicos, en especial aquellos del capital financiero.

Véase por ejemplo: Worldbank (1995) *Priorities and Strategies for Education*, Washington, D.C. / Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad (1998). Programa de reforma educativa para América Latina PREAL, Santiago.

Las transformaciones neoliberales en materia educativa se inscriben en los debates políticos y económicos sobre los alcances de los procesos de descentralización, las dimensiones y las configuraciones de la autonomía local y el mismo lugar de la escuela en la sociedad. Precisamente tras los anuncios de mayor democracia local, se ha abierto paso un concepto de descentralización autoritaria, que hace difusa la responsabilidad del Estado (en tanto gobierno central), al tiempo que transfiere a los gobiernos locales, más responsabilidades con menos recursos y proyecta la noción de autonomía hasta el escenario escolar, en la forma de autonomía financiera.

Las transformaciones neoliberales en el sector educativo dan cuenta, además, de las configuraciones específicas e inmediatas de la conflictividad social y de clases

propias de la sociedad capitalista, y se manifiestan como conflicto de intereses entre el Estado y la organización gremial de los maestros. En realidad, aunque está en juego la política neoliberal sectorial (para el sector educativo), incluida la pretensión de organizar la relación laboral sobre presupuestos flexibles, el nivel de conflicto sobrepasa tal dimensión, para situarse en el terreno de la confrontación del Estado con formas de resistencia social organizada, que pueden cumplir una función aglutinadora y encauzarse contra la “política general”, y deben -por tanto- ser derrotadas, no sólo para el “bien” de la política estatal sectorial, sino como forma de aleccionamiento y de disciplinamiento de quienes de forma valerosa y heroica confrontan el sistema y sus políticas. De ahí que el ejercicio de la política neoliberal se acompañe de la permanente convocatoria a la medición de fuerzas.

Como se puede apreciar, un acercamiento a la política educativa de la administración Pastrana además de poseer un campo de estudio bastante amplio, resulta ser una tarea por demás compleja. En este escrito se presentarán algunas reflexiones en torno a aspectos que considero clave para la comprensión de las principales tendencias de la política educativa.

### **Consideraciones económicas y financieras de la política educativa**

En la definición de los principales lineamientos de la política educativa del gobierno de Pastrana, las consideraciones culturales y pedagógicas han quedado relegadas en buena medida a un segundo plano, dada la prioridad que se le ha dado a los aspectos económicos y financieros. El debate que se ha desplegado en torno a los problemas de la calidad de la educación, en especial en relación con la cuestión de las competencias básicas, también ha estado preso por las determinaciones económicas y financieras, y por un concepto de calidad en cuanto atributo a ser medido de acuerdo a lo propio de cualquier forma mercantil. La reducción de la política educativa al predominio de aspectos económicos y financieros posee varias formas de manifestación:

En primer lugar, en la redefinición del monto de recursos a ser dispuestos por parte del Estado para financiar el gasto educativo. La consideración esencial para tal redefinición consistió en subsumir la política de asignación de recursos a los propósitos de la política macroeconómica, en particular a las metas “concertadas” por el gobierno de Pastrana con el Fondo Monetario Internacional en el marco del ajuste fiscal. En ese sentido, la política educativa se encausó al quiebre de las “rigideces presupuestales” impuestas por la Constitución de 1991. Los resultados esperados saltan a la vista: Congelación de recursos de presupuesto para transferencias en educación y reducción de la participación de esas transferencias como proporción de los ingresos corrientes de la Nación (frente a una previsible mayor dinámica de crecimientos de éstos). Y como consecuencia de ello: Deterioro de las condiciones de materialización del derecho a la educación para los niños, niñas y jóvenes, consagrado constitucionalmente; o atención aún más precaria que la actual, dado el proyectado nuevo ciclo de masificación, acompañado de la disposición de menos recursos (totales y unitarios).

La pregunta por el monto de los recursos para financiar la educación, siempre debe ser respondida en consonancia con el examen del presupuesto público en general. La afectación de recursos para la educación genera en la práctica cambios en la estructura del presupuesto y “liberación” de recursos (o ahorros fiscales) que pueden ser destinados a otros menesteres. Dadas las condiciones del país, no es de ninguna manera exagerado aseverar que los recortes generados por las políticas de ajuste fiscal, representan una contribución al pago del servicio de la deuda o a la financiación de la guerra contrainsurgente. En la base de la definición del monto de los recursos a transferir a los entes territoriales (para educación), se encuentra por tanto un proyecto de redistribución regresiva del ingreso y un salto mortal del “derecho a la educación” hacia la “prestación del servicio educativo”. En ese salto mortal la definición de criterios de asignación conforme a reglas de mercado adquiere la mayor significación.

En segundo lugar, en la reformulación del régimen de competencias de la Nación y los entes territoriales. Tras el velo de la mayor autonomía local (distrital,

departamental y municipal), especialmente en la administración directa de los recursos (financieros y docentes), se ha asistido a la configuración de un régimen de competencias que garantiza la regulación autoritaria del sector educativo por parte del gobierno central, encausa -estratégicamente- la actividad educativa hacia su organización mercantil y convierte a los gobiernos locales en agentes gestores de la política educativa, en su actual diseño neoliberal. El nuevo régimen de competencias también se encuentra subsumido a las políticas de ajuste fiscal e impone, en tendencia, la generación de recursos propios mediante esfuerzos fiscales del orden territorial, en tanto transfiere más competencias a los entes territoriales con menos recursos. En la base de la definición del nuevo régimen de competencias está el carácter ahora difuso de la responsabilidad estatal frente al “derecho a la educación” y la idea de que tal responsabilidad termina con la asignación y la disposición de los recursos, lo cual resulta por demás congruente con la noción de “servicio educativo”. La redefinición de la responsabilidad estatal se concreta en la tendencia fuerte hacia la “municipalización”, como uno de los principales rasgos de la política educativa durante la administración Pastrana.

La “municipalización” entendida, por su parte, como la antesala de la organización del sector educativo de acuerdo con las lógicas del mercado. La cuestión por el régimen de competencias y la tendencia a la “municipalización” debe ser contemplada en el contexto más amplio del rediseño del régimen neoliberal de la descentralización. El fracaso de la configuración inicial de dicho régimen, que estuvo concebido como componente de estrategias de racionalización y ajuste fiscal y de atomización de luchas sociales, y es explicado en buena medida por los rasgos clientelistas y corruptos del régimen político, ha impuesto una mayor atención en los efectos de las políticas de descentralización sobre la política macroeconómica general; en particular, en relación con la necesaria simultaneidad de la descentralización de los ingresos y las responsabilidades del gasto. El techo constitucional impuesto a las transferencias y la nueva definición de competencias y de responsabilidades, incluidas las múltiples restricciones legales al crecimiento de los costos por encima de los

parámetros establecidos, se encuentran en estrecha relación con la política de ajuste fiscal del orden territorial y los proyectos de reforma tributaria y de nuevo ordenamiento territorial, que han sido presentados al Congreso en legislaturas pasadas y discutidos en diversos foros y escenarios (sin que todavía cuenten con una definición definitiva). También en este punto se asiste a un proyecto de redistribución regresiva del ingreso. La congelación y aún la reducción de los recursos transferidos a los entes territoriales, al tiempo que produce “ahorros” al gobierno central y por esa vía le permite liberar recursos para otros propósitos ya señalados, obliga a los entes territoriales a generar más recursos para atender las necesidades de gasto y por esa vía impone inevitablemente más tributos a los ciudadanos.

En tercer lugar, en el desarrollo de un concepto de institución escolar, en el que la cuestión por la gestión de los recursos subsume las consideraciones culturales y pedagógicas de un proyecto educativo. En el enfoque neoliberal, la noción de descentralización ha pretendido ser llevada hasta la institución escolar. El argumento principal ha consistido en que de esa forma se avanzaría en un concepto de mayor autonomía y sobre todo de participación tanto de la comunidad educativa como de los ciudadanos y sus comunidades organizadas en el diseño de los destinos de la educación pública. Tal autonomía y participación son, en sentido estricto, más bien caricaturescas. Las directrices esenciales de la política educativa -en toda su extensión- son diseñadas centralmente. Las definiciones de tipologías escolares, las determinaciones de costos.

Desde la administración de Turbay Ayala, con la presentación del Informe Wiesner-Bird se venía insistiendo en estrategias de descentralización con un notorio enfoque neoliberal. Un examen exhaustivo y riguroso de esas estrategias se encuentra en Darío I. Restrepo Botero. El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora. En: Misas Arango, Gabriel (editor) (2001). Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas, pp. 427-479

Ver: Banco Mundial (2000). En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000, cap. 5, La descentralización de poderes, una nueva dimensión del Estado, Washington, D.C., pp. 107-124

La concreción de la relación ajuste fiscal - política educativa se encuentra en los convenios de desempeño, los planes de racionalización educativa y el plan de reorganización del sector educativo que han sido examinados en mi libro Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública, ob. cit. estudiantes), el establecimiento de parámetros y de relaciones técnicas son definidas todas centralmente. El campo autónomo de decisión en torno a un proyecto educativo y las posibilidades reales de la participación en la construcción de ese proyecto educativo quedan reducidas a las gerencia de los recursos, una vez descontados los costos docentes, como se podría corregir del esquema de Fondos de Servicios Educativos creado por la nueva legislación.

La concepto de autonomía que en verdad se encuentra reforzado por las nuevas tendencias de política educativa se refiere a la autonomía financiera. Se trata de una vieja aspiración que encontró sus primeras concreciones en el concepto de "nuevo colegio", incorporado en el fallido intento del Plan de Desarrollo, fue reformulado después en el proyecto de Nuevo Sistema Escolar en la forma de "colegio completo" y reaparece ahora -todavía tímidamente en el diseño- con los Fondos de Servicios Educativos. En su configuración actual, éstos dan cuenta precisamente de la intención de preparar el escenario para la futura administración directa de los recursos económicos y financieros, y de personal docente y administrativo, así como de sensibilizar a las comunidades educativas y a los ciudadanos en el sentido de que el mejoramiento de las condiciones de la institución escolar requiere la creciente vinculación de recursos propios y ser, por tanto cofinanciada, lo cual se traducirá de manera inevitable en la presión al aumento de las tarifas educativas. La relación de subordinación Estado - ente territorial, se reproduce en este nivel como relación ente territorial - institución escolar. La responsabilidad por la cobertura y la calidad educativas quedan en manos de ésta última, pues el ente territorial (departamento o municipio certificado) limita sus responsabilidades respecto de la institución escolar a la

asignación de recursos en función de la demanda. Ésta por su parte, aparece determinada por la institución escolar, cuyo destino está fraguado de acuerdo a las variaciones de esta variable de mercado. En la base del sistema educativo, la institución escolar, se han puesto en marcha variados mecanismos que estimulan la organización mercantil de la educación pública y propician la tendencia de su privatización. También aquí se activan los dispositivos de la redistribución regresiva del ingreso, propios de las políticas fiscales del ajuste: ¡Lo que no alcance a ser financiado por el Estado, que lo asuman los padres de familia!

En cuarto lugar, en el rediseño de las relaciones laborales del sector educativo, con fundamento en una marcada tendencia a la flexibilización. En los ejes de la política educativa de la administración Pastrana se encuentra la idea de que los problemas de financiación del sector educativo se explicarían en buena medida por el aumento de los costos docentes. Tal aumento habría absorbido los esfuerzos del Estado, expresados en la mayor disposición de recursos para educación durante la década de los noventa, sin que ello se tradujera en un incremento proporcional de la cobertura y en un mejoramiento de la calidad. Con base en la tesis que subyace a las consideraciones económicas y financieras de la política educativa: “los recursos dispuestos por el Estado son suficientes, sólo están mal administrados”, se ha emprendido una verdadera transformación de las relaciones laborales del sector educativo en cuyo centro está la reducción de los costos docentes y el empobrecimiento de los maestros. El mayor gasto educativo del Estado en la década pasada, medido como proporción del Producto Interno Bruto, apenas recuperó el rezago colombiano de los años ochenta (de 2.2% a 4.5%), para colocarlo en un nivel más bien modesto si se contemplan parámetros internacionales. La relación técnica alumno-maestro (24 aproximadamente), que ha servido para argumentar la política de reducción de costos, se encuentra dentro de los estándares latinoamericanos (con excepción de países más pobres, en donde es mayor). El propósito de la política neoliberal es claro: Con los mismos recursos, se puede aumentar la cobertura y mejorar la calidad, si se modifican al alza los parámetros técnicos y se reestructura el costo educativo. La reducción del costo docente,

como porcentaje de participación dentro del costo educativo total, permitiría generar “ahorros” o “liberar” recursos, que podrían ser destinados para aumentar la calidad educativa.

Un enfoque de esas características resulta por demás perverso, pues excluye de las consideraciones de calidad al maestro mismo. Y reproduce, a la usanza fabril capitalista, la idea de estrategias neoliberales de que la estabilidad de la organización económica, se encontraría en la desestabilización y en la precariedad de la fuerza laboral. El disciplinamiento social que imponen esas condiciones se constituiría en un imperativo de rendimiento y de disposición para aumentar la productividad del trabajo. En el caso del magisterio produciría además importantes dividendos políticos, pues se quebraría un poder sindical y político, que aglutina cientos de miles de servidores públicos y es uno de los últimos reductos fundamentales organizados de los trabajadores. Por ello la política neoliberal, se ha acompañado de campañas orquestadas de propaganda, cuyo fin consiste en mostrar a la organización gremial, como una asociación de privilegiados. En realidad, el salario docente -comparado con otros servidores públicos- es precario. Niveles relativamente aceptables se logran después de más 20 a 25 años de ejercicio docente.

En este caso, las consideraciones económicas y financieras predominantes en la política educativa imponen igualmente un concepto de redistribución regresiva del ingreso. Con los dineros que se logren sustraer del fondo salarial (total social) de los maestros, es posible generar “ahorros” o “liberar” recursos, que se pueden destinar para financiar otros propósitos de la política educativa y hacerla sostenible financieramente.

En suma, el concepto neoliberal de política educativa, en sus configuraciones actuales, implica que la menor responsabilidad del Estado frente al sector educativo público debe compensada con la generación y extracción de recursos de los entes territoriales, las instituciones escolares, los padres de familia y los maestros. Los dispositivos de la cofinanciación han sido activados de diversa forma; los caminos a la privatización han sido igualmente estimulados. La explicación a ese carácter regresivo de la política de financiación se encuentra en

gran medida en la situación de endeudamiento y en la preparación y adecuación estratégica del Estado para la guerra. De otra forma es imposible entender, por qué ciudadanos que hoy pagan más impuestos (nacionales y territoriales), que hace una década, son convocados a cofinanciar -con expectativas crecientes- la educación pública.

### **Política educativa y privatización**

Los argumentos centrales del Estado, al sustentar su política educativa, consisten en que su aplicación conducirá a un aumento de la cobertura, a un mejoramiento de la calidad y a una mayor equidad. Se desvirtúan, además, las tesis que señalan los propósitos de privatización y se habla más bien de un fortalecimiento de la educación pública, como intención estratégica.

Es probable que en razón de las políticas educativas aumenten la cobertura y las tasas de retención de estudiantes en las escuelas y colegios públicos. El esperado nuevo ciclo de masificación resultará de la modificación de los parámetros técnico estudiante - maestro; la retención estudiantil, en razón de las disposiciones que han eliminado prácticamente la repitencia. Es igualmente probable -mucho más probable- que el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la población colombiana y la profundización de la guerra actúen en sentido contrario.

Empero, más allá de las situaciones hipotéticas que se pudieran construir a futuro sobre la cobertura educativa, las consideraciones sobre la tendencia a la privatización de la educación pública tienen su sustento en la siguiente:

Primero, en el manejo de los recursos. Las configuraciones de política neoliberal han fortalecido la vinculación de los particulares en la definición de institución educativa y sobre todo han estimulado que el “servicio educativo” pueda ser prestado por instituciones denominadas de manera eufemística “no estatales” (con algunas restricciones, que se estudiarán en el capítulo cuarto). La decisión

política del Estado es clara: dispuestos los recursos, no interesaría quien los manejara, si se hace “eficientemente”. Si bien en el sector público educativo no ha penetrado aún la intermediación financiera, como en caso del sector de la salud, no es descartable a futuro que aumenten las presiones del sector privado por vincular a los circuitos financieros la bolsa de casi 7 billones de pesos, que representan las asignaciones para educación.

Segundo, en los criterios de asignación de los recursos. La política de asignación de recursos, basada en la demanda, erige la competencia en principio rector de la organización del sector educativo. Del comportamiento de la demanda depende el futuro de la institución escolar. La competencia incorpora la reglas del mercado a la vida escolar. La disputa por los recursos ocurrirá entre instituciones públicas y entre éstas y las instituciones privadas y propiciará movimientos en las instituciones educativas, similares a los que cualquier actividad económica: Crecimiento, concentración, absorciones, fusiones, “bancarrotas”.

Las supuestas consideraciones de equidad, que estarían en la base de la política neoliberal quedan sepultadas, de una lado, por cuanto las condiciones iniciales de acceso a los recursos, al basarse en criterios de demanda efectiva principalmente, reproducen las inequidades existentes al momento de presentarse la disputa por los recursos. Del otro, por cuanto recursos suplementarios a ser percibidos por razones de equidad, son considerados como residuales y no alcanzan a contrarrestar los impactos que dejará la competencia.

Tercero, en el estímulo a variadas formas de la contratación privada. La posibilidad de prestación del servicio por parte del sector privado, demostrada la insuficiencia del sector público, dejará de hacer parte de la excepción, para constituirse en tendencia en la regla. Las concesiones de colegios públicos a entidades privadas y la contratación directa para la prestación del servicio educativo por parte de instituciones privadas -probablemente compitiendo con costos más favorables, dadas las condiciones laborales, en general, más precarias del sector privado- favorecen un debilitamiento a largo plazo del sector público y estimulan la proyección del “negocio educativo”. Al fin y al cabo, 30% de la educación básica en primaria y

45% en bachillerato es privado. Desde la misma institución pública, se propician prácticas privatizadoras con los Fondos de Servicios Educativos.

El concepto de privatización no puede limitarse, por tanto, a identificar ésta con la enajenación de activos. La privatización significa también crear condiciones para organizar una actividad social, como la educativa, de acuerdo con las lógicas del mercado. La privatización consiste igualmente en trasladar la función pública al sector privado. La privatización comprende la intención de debilitar las instituciones públicas. La privatización conlleva prácticas de cofinanciación.

### **Política educativa y teorías económicas**

El sustento teórico de la política educativa actual se encuentra, sin lugar a duda, en la teoría y en la ideología del neoliberalismo. La regulación neoliberal descansa sobre una ideología del “libre mercado” y de una presunta no intervención del Estado. En realidad, la centralidad (autoritaria) del Estado es por demás evidente en el diseño y concreción de la política. Desde el Estado mismo se ha emprendido un verdadera campaña de descrédito de la educación pública, de exaltación de la educación privada y de valores genuinamente capitalistas y meritocráticos (individualismo, egoísmo, competencia, rendimiento, etcétera).

En la perspectiva neoliberal es admisible la intervención del Estado en la educación en razón de los efectos de vecindad. Tal intervención se justificaría para que los niños reciban un mínimo de instrucción de un tipo determinado. La situación ideal consistiría en que el Estado asignase una suma de dinero por estudiante, en la forma de subsidio; que el padre de familia la recibiese, y escogiese “libremente” la institución en la cual él desea que su hijo se eduque. La garantía de una suma fija por estudiante permitiría que el padre -si pretende un mejor educación para su hijo- tomase la decisión de colocar un monto adicional, esto es, de cofinanciar. Y tendría además, toda suerte de ventajas: Disminución del tamaño del Estado, en cuanto reducción de la burocracia pública educativa; separación de las funciones de financiación y de administración de la educación

pública; estímulo a la competencia entre las instituciones escolares y con ello mejoramiento de la calidad educativa; fijación de sueldos de los maestros y de otros costos educativos de acuerdo con las fuerzas del mercado. En cuanto relación costo-beneficio. Lo que se gana con la educación de un niño beneficia no solamente al niño o a sus padres, sino también a los demás miembros de la sociedad. Señala Friedman en todo caso que “el beneficio social será mayor en los niveles más bajos de enseñanza, donde existe unanimidad sobre el contenido de los cursos, y disminuye continuamente a medida que se eleva el nivel de enseñanza. Ver: Milton Friedman (1966), Capitalismo y libertad, Ediciones Rialp, Madrid, pp. 115-116.

La familia podrían matricular a sus hijos en colegios de clases medias y altas, siempre y cuando estuvieren dispuestos a cofinanciar; garantía de la libertad de enseñanza, etcétera<sup>7</sup>.

Ese punto de llegada, concebido por Friedman, en el que la educación pública es organizada conforme a reglas de mercado y a intereses privados, representa sin duda el referente principal de la política educativa de la administración Pastrana. Empero, el límite sea un enfoque neoliberal ortodoxo o genuino consiste en su excesivo determinismo económico. Lo cual dificulta la traducción de los propósitos teóricos de la política en la política misma, al desconocer el papel de otros factores políticos, sociales y culturales sobre en la explicación de la situación de la educación pública.

Pese a que políticas neoliberales se han esforzado por superar las visiones “puras de mercado” al incorporar en su diseño nociones de pobreza y equidad y concretarlas en un concepto de focalización del gasto público, ello no ha sido suficiente para darle la solidez -teórica, política y técnica- que actualmente demanda la política educativa. La construcción de un discurso de legitimación de la política, con base en el discurso del “libre mercado” se ha agotado y tiende a estrecharse cada vez más. La misma realidad se ha encargado de controvertirlo de manera recurrente y permanente.

En ese sentido, la irrupción de la teoría neoinstitucionalista, sobre todo en la década de los noventa, con la fórmula sencilla, “primero las instituciones, luego el

mercado“, aparece como un complemento ideal. En primer lugar, por cuanto representaría una superación de la visión de la sociedad en la exclusiva lógica del mercado, al señalar que es necesario incorporar en análisis de las instituciones en la economía. Su crítica al neoliberalismo no es fundamental. No se trata de desconocer las fuerzas del mercado, sólo debe tenerse en cuenta que éstas interactúan con una gama muy variada de instituciones. Segundo, por cuanto a la visión neoinstitucional subyace una visión desde la teoría general de sistemas. La sociedad (el sistema) está conformada por un conjunto de elementos (instituciones) interrelacionadas e interactuantes. Esa visión de interrelación-interacción excluye el antagonismo, puede reconocer el conflicto pero funcionalmente (o como disfunción transitoria), presume relaciones de poder horizontales, excluye por tanto la dominación y la explotación, posibilita desarrollar un discurso de identidad de intereses, de concertación, de participación, de no exclusión, “democrático”. Ibid., pp. 117-126

Desde luego que la propuesta friedmaniana es mucho más compleja de lo que aquí se presenta. Una explicación exhaustiva y rigurosa se encuentra en el ya citado texto de *Capitalismo y Libertad*, en el capítulo VI sobre la “Función del Estado en la educación”. Ibid., pp. 115-142.

Véase: Banco Mundial (1997), *El Estado en un mundo en transformación*, Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D.C., pp. 292. La visión neoinstitucionalista de las instituciones no debe ser reducida en la forma de organizaciones o de aparato institucional. Las instituciones son definidas como reglas de juego en una sociedad, más exactamente como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones pueden ser formales (constitución, leyes, códigos, etc.) o informales (tradición, cultura, etc.).

Al ser definidas así las instituciones, el neoinstitucionalismo propendería por hacer avanzar la sociedad hacia una sociedad del contrato. es decir, el problema de las sociedades capitalistas no resulta de su naturaleza de dominación y de explotación, sino de la existencia de reglas de juego inadecuadas (instituciones inadecuadas), o de carencia de reglas juego (instituciones). De ahí que la política

neoinstitucionalista se concentre en la necesidad de fortalecer las instituciones (creándolas, eliminándolas, reformándolas). Por ello se habla de desplegar y fortalecer la capacidad institucional del Estado, de la necesidad de instituciones fuertes, de la eficiencia y la eficacia de las instituciones, etc. Entiéndase que en el neoinstitucionalismo, como ya se dijo, instituciones no son reducidas al aparato estatal. No es casual entonces, que en el pasado reciente, la política del estado capitalista se haya orientado a diseñar reglas de juego, especialmente en el campo económico y sobre todo en los nuevos negocios que ha traído la reestructuración capitalista.

Para el caso que nos ocupa, son de importancia las concepciones neoinstitucionalistas sobre los costos de transacción y el problema de la información incompleta, pues éstas permiten una mejor comprensión de las tendencias de la política educativa. Por costos de transacción se comprenden los costos asociados con las transferencia, captura y protección de los derechos de propiedad. Se trata de los costos del entorno institucional, legal, político y social, para que haya mejor eficiencia en el ejercicio del derecho a la propiedad. De otra parte, si se considera que la información se ha constituido en un costo, resulta claro que su distorsión, su insuficiencia, o incluso su manipulación (o en contraposición su optimización), son factores incidentes sobre los derechos de propiedad y su materialización.

Para los neoinstitucionalistas los costos de transacción e información se convierten en asunto clave para generar la confianza en el sistema y en la política educativa. El monto de estos costos podría ser expresión de mayores o menores niveles de desarrollo. En esa perspectiva, el Estado es definido como un instrumento de racionalidad (o de irracionalidad) para deducir (o aumentar) los costos de transacción y de información. La función del Estado puede ser comprendida en cuanto provisión de reglas impersonales y de instituciones para hacer cumplir la ley.

La noción de “buscadores de rentas” proviene de las acciones de intervención del Estado. En la medida en que el Estado crea restricciones al libre mercado - aseveran los neoinstitucionalistas- se constituyen rentas que buscan ser

capturadas por diferentes grupos de interés. Los gremios económicos andarían tras beneficios, los sindicatos estatales pretenderían apropiarse de parte del gasto público, etcétera; pero además, esa “avidez de renta”, puede tomar la forma de corrupción, soborno, contrabando, clientelismo, etc. Si el Estado crea instituciones adecuadas, fuertes, eficientes, que no distorsionen el mercado, la búsqueda de rentas dejaría de ser rentable. Lo contrario sería convertir el “cabildeo” en negocio.

El análisis sobre la “avidez de renta” lleva a los neoinstitucionalistas a afirmar que los problemas del gasto público no son de magnitud, sino de eficiencia y de uso racional. De allí resulta la tesis, por ejemplo, que el gasto público en educación es más que suficiente. Sólo que no se usa de manera eficiente, porque no se distribuye racionalmente o por que hay unos “captoreadores de renta” que lo impiden.

De este planteamiento se derivan entonces las políticas que habrán de justificar una reforma institucional del Estado y un rediseño de la política educativa para un uso más eficiente de los recursos de gasto. Se trata de que la acción del Estado produzca más confianza en las capacidades regulatorias del mercado. Si la gente desconfía del mercado, se dedicará a “buscar rentas” del Estado en las más variadas modalidades.

En Colombia la mayoría de los neoliberales de principios de los noventa posee ahora el ropaje neoinstitucional. Su abierta defensa de los principios reguladores del capitalismo a través del “libre mercado” puede ahora matizarse con propuestas de política que dan cuenta de la institucionalidad histórico-concreta. El discurso puramente económico aparece ahora revestido de consideraciones sociológicas, políticas y culturales. ¡En algunos casos se incorporado incluso el análisis de clase!. Sin proponérselo, el neoinstitucionalismo ha estimulado un nuevo tipo de cinismo en política.

El neoinstitucionalismo resulta útil para el desarrollo de un discurso de la democracia y de la participación, de la armonía y de la superación de los antagonismos. Las clases, los llamados actores sociales y políticos, la “sociedad civil”, el Estado, con instituciones interactuantes (participativas) en la búsqueda de propósitos comunes: La paz, el bienestar, la tolerancia. La dominación ya no

existe en la forma de dominación del Estado capitalista pues éste sería un “actor” más, situado en un nivel de horizontalidad frente al poder. Éste ahora es difuso y sus formas de constitución son comparables con el poder del Estado. Tal visión se encuentra sintetizada, por ejemplo, en la consigna “la educación compromiso de todos”.

El neoinstitucionalismo resulta útil para proseguir la reestructuración económica y la reforma del Estado a favor del capital financiero (forma fundamental de la dominación capitalista en la actualidad), precisamente por que su discurso sobre el entorno institucional ineficiente posibilita organizar los negocios capitalistas (telecomunicaciones, pensiones, salud, biodiversidad, petróleo, mercados de capitales, finanzas -banca, seguros, fiducia, titularización) con argumentos que superan el reduccionismo económico de los neoliberales.

El neoinstitucionalismo resulta útil para desarrollar políticas de ajuste y de eficiencia del gasto público, que superan el criterio reduccionista neoliberal “costo-beneficio”. Primero, porque permite proseguir la reforma del aparato estatal, al señalar que las instituciones agentes (entidades públicas) son ineficientes y elevan los costos de transacción, desestimulando la economía en su conjunto. No importa el tipo de institución (pública o privada), lo que interesa es que la función y las reglas se cumplan. Segundo, porque favorecen un discurso de debilitamiento de las formas de organización sindical de los trabajadores estatales. Los sindicatos son reducidos a temibles “captadores de rentas”, que sólo buscan consolidar privilegios. Fecode es un ejemplo de lo que no debe ser. Tercer, porque se estimula la política de “todos ponen”. Como el Estado es un agente más, la responsabilidad tiende a desaparecer o al menos a diluirse. Pone el Estado, pone el sector privado, pone la comunidad interesada. El statu quo permanece incólume, pero hubo democracia y participación. Esto es, un buen ejercicio de legitimación.

Las teorías neoinstitucionalistas se han convertido en un complemento necesario de la política neoliberal. En un contexto en el que la creencia en los omnímodos poderes del mercado es cuestionada de manera permanente, dadas las crecientes manifestaciones de la crisis capitalista en sus nuevas configuraciones,

la formulaciones neoinstitucionalistas resultan por demás convenientes para la prolongación de las estrategias estatales, pues al tiempo que relativizan los discursos de mercado, reivindican su fuerza reguladora, probablemente deteriorada por carencia de óptimas reglas de juego. En sentido estricto, al caracterizar la política educativa de la administración Pastrana tendría que hablarse más bien de una síntesis neoliberal-neoinstitucional. En los capítulos posteriores del trabajo se podrán suministrar elementos adicionales de análisis, para reforzar esta tesis.

#### Política educativa, poderes públicos y régimen político

La política educativa del cuatrienio Pastrana debe ser comprendida desde un enfoque de política estatal. Son varias las razones que me llevan a esa afirmación:

En primer lugar, la política educativa de esta administración es un punto de llegada de transformaciones que han venido gestando a lo largo de la década de los noventa, durante los cuatrienios anteriores. Es cierto que el gobierno de Pastrana representa una profundización en el concepto neoliberal de la política en general, y de la política educativa en particular. No obstante, los antecedentes más cercanos de la política educativa actual se encuentran en el Plan de Apertura Educativa de la administración Gaviria, con el que se pretendía acondicionar el sistema educativo a las transformaciones neoliberales emprendidas en el marco de la llamada apertura económica. La embriaguez de participación y de nueva democracia, que trajo consigo el proceso constituyente y la expedición de la Constitución de 1991, invisibilizó algunas tendencias de que ya se preparaban, en especial en relación con un enfoque neoliberal de la descentralización y la organización de la actividad educativa de acuerdo a criterios gerenciales privados. La expedición de la Ley General de Educación desató ilusiones sobre las posibilidades de un proyecto cultural y pedagógico y de nueva educación para el país. En ella quedaría consagrado uno de los gérmenes de las políticas neoliberales de hoy: El Proyecto Educativo Institucional, PEI. En contraposición a las visiones democráticas y emancipatorias del PEI como un componente esencial para avanzar en un concepto de

autonomía escolar en cuanto proceso de construcción pedagógico-política y cultural, los estrategias neoliberales instrumentalizaron la noción de PEI para consolidar la tesis de la “gerencia educativa” y preparar el terreno para los proyectos posteriores -de la administración Pastrana- del Nuevo Colegio y del Nuevo Sistema Escolar, de mercados contenidos neoliberales.

En materia de financiación, los contenidos de la ley 60 de 1993 -en buena medida influidos por el poder sindical de los maestros- garantizaron la financiación de una importante porción de la oferta educativa pública con los recursos del situado fiscal. La ley, no logró detener la presiones “municipalizadoras” que ya se habían expresado en el proceso constituyente y se habían traducido normativamente en la figura de las participaciones municipales crecientes en los ingresos corrientes de la Nación, y sobre todo incorporó criterios de asignación de recursos con base en la demanda (población atendida y por atender). El esquema de financiación de la educación, emanado de la Constitución de 1991 y de la ley 60 de 1993, se basaba en una conjugación de criterios de oferta con criterios de demanda, con claro dominio de lo primeros. El camino hacia la privatización resultaría a la postre mucho más lento que en el del sector de la salud. En éste, con la expedición de la ley 100 de 1993, se abrió paso a la intermediación financiera, se estimuló la expansión del sector privado en la prestación del servicio y se sentaron las bases para la dramática crisis hospitalaria que atraviesa el país desde hace algunos años.

Las políticas del “Salto Social”, incluido el “Salto educativo” fueron comprendidas equivocadamente como el “fin del neoliberalismo”. Se abrió paso la ilusión del neoestructuralismo, que pronto se enterraría con la llamada crisis política que se desató a raíz de la financiación de la campaña del Presidente Samper con dineros del narcotráfico. La debilidad política manifiesta de esa administración le permitió a los maestros lograr incrementos salariales -durante tres años consecutivos- significativamente superiores a los aumentos de los demás servidores públicos. Tales incrementos fueron en todo caso transados a cambio de las demandas por “salario profesional”, que los maestros habían diseñados

desde tiempo atrás y que respondían a un concepto más integral, que superaba la visión puramente económica del salario. Durante esta administración se creó -por vía legal- una fuente de financiación adicional de la educación pública, encaminada principalmente a cubrir el déficit que arrastraba el esquema constitucional y de ley 60 de 1993: El Fondo Educativo de Compensación, el cual se convirtió en la práctica en una transferencia complementaria para educación. Al tiempo que se dispusieron mayores recursos y se incrementó significativamente el gasto educativo, se inició ya durante esta administración -de manera paradójica aparentemente- la discusión sobre la racionalización del gasto público en educación y se autorizó la contratación de los créditos multilaterales, que posteriormente culminarían con el diseño del programa del Nuevo Sistema Escolar con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo durante la administración Pastrana. En la administración Samper se conocieron los primeros documentos de Planeación Nacional sobre la financiación del gasto social con recursos de transferencias y se señalaron las inconveniencias del régimen vigente; se publicaron estudios de Fedesarrollo en la Revista Coyuntura Social y se dio a conocer el Informe Final de la Comisión de Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas (1997), en el que ya se anunciaban las transformaciones neoliberales que luego se emprenderían durante la administración Pastrana. La trayectoria neoliberal de la política educativa, desde luego no ha sido ascendente en todo momento, como las políticas neoliberales en general, como es lo propio de cualquier escenificación de la política.

La noción de política estatal que se le imprime a la política educativa, resulta de la identidad más que parcial de intereses entre los poderes públicos al momento de concretar los propósitos de la política. La década de los noventa, en todas las administraciones presidenciales, se ha caracterizado por una relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en que éste último ha estado subordinado -con la excepción de sectores minoritarios de parlamentarios- a los dictámenes del primero. Esa relación se ha construido sobre prácticas corruptas, que en todo caso han sido cubiertas con el velo de la legalidad. En particular ha sido muy claro el vínculo entre los apoyos parlamentarios y la disposición de recursos de presupuesto. El desarrollo de la política neoliberal no ha estado exento de cuestionables prácticas de reproducción del régimen político y de construcción de un sistema lealtades hacia el poder ejecutivo, basado en las consejas y las prebendas.

Tales prácticas, llevadas al escenario territorial, se reprodujeron en las plantas de personal docente y administrativo departamental y municipal, financiadas con recursos propios, y en un desbordado crecimiento del gasto territorial, que aceleró la llamada crisis fiscal del Estado. La política neoliberal se encontró con una situación contradictoria: Al tiempo que demandaba criterios de eficiencia del gasto público, su posibilidad de legitimación descansaba sobre un régimen político regional y local que demandaba el aumento del empleo público para atender favores electorales y reproducción de lealtades hacia los “caciques electorales”. De ahí resultarían toda suerte de formas de contratación, que además de menoscabar derechos de los maestros no vinculados por concurso y a carrera docente, se constituían en un forma de propiciar prácticas privatizadoras.

El esquema hizo crisis. Se inició el ajuste territorial. Se reformó el régimen constitucional y legal de las transferencias y ahora, nuevamente, bajo otras modalidades, se cierne el peligro, con la ley 715 de 2001 de la extensión y generalización de prácticas que antes podían catalogarse de excepcionales. Tratos diferenciados a municipios, instituciones escolares y maestros, según preferencias políticas. No es un secreto que la nueva normatividad en materia de transferencias fue acordada con base en transacciones con la mayoría de alcaldes y gobernadores de todo el país.

El poder judicial, en una lectura de política estatal, ha tenido un papel más bien diferenciado. Más allá de las consideraciones estrictamente jurídicas, es evidente que la configuración concreta de la cortes, en especial de la Corte Constitucional, ha sido un factor de incidencia sobre la orientación de la política educativa. En especial debe

mencionarse la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley del Plan de Desarrollo de la administración Pastrana. Empero al respecto, no deben quedar las dudas propias de la “ilusión constitucional”. Recientes fallos de la Corte Constitucional actual en materia salarial muestran que, por la vía de la argumentación jurídica, puede asistirse a:

Primero, los recursos que se manejaron desde Presidencia en la administración Gaviria; segundo, los recursos de la Red de Solidaridad Social durante la administración Samper; tercero, los recursos del llamado Fondo Interministerial y más recientemente los llamados cupos indicativos para la financiación de proyectos.

Me refiero a la controvertida sentencia, con la cual –además de revisarse cosa juzgada- se entró en la lógica del ajuste económico. Ver: sentencia de la Corte Constitucional nº. C-1064 de 2001.

El reforzamiento de la política macroeconómica neoliberal del ajuste fiscal, la cual como ya se ha dicho sirve de techo a la política educativa de la administración Pastrana.

En suma, se está actualmente frente a una suerte de unanimidad –sin desconocer matices, diferencias, intereses y conflictos transitorios- de los poderes del Estado frente al desarrollo de la política neoliberal.

En el caso de la política educativa de la administración Pastrana debe destacarse la puesta en marcha de dispositivos comunicativos y propagandísticos sin precedentes – sólo comparables con la propaganda militar-, en especial, para sacar adelante el Acto Legislativo 01 de 2001. En ese evento se presentó una verdadera movilización de clase de casi todo el “Estado ampliado”: Los partidos políticos tradicionales, los gremios económicos, los ex presidentes de la República, la intelectualidad del establecimiento, los medios de comunicación hablados y escritos, la televisión, todos se movilizaron a una en favor de la aprobación del Acto Legislativo.

Para la implantación de la política educativa, el Estado ha vinculado desde prácticas de concertación hasta medidas definitivamente autoritarias, como el castigo del no pago de salario por día no trabajado, en el caso de los paros del magisterio, y la represión violenta de algunas protestas regionales y locales. Hasta grupos paramilitares terciaron a favor del Estado al impedir el libre ejercicio de la protesta y el paro magisterial en zonas bajo su control.

En el desarrollo de la política neoliberal para el sector educativo -como en otras políticas a lo largo de la última década- ha sido fundamental el papel desempeñado por el derecho; en especial, en el sentido de prefiguración normativa de relaciones sociales a

ser escenificadas a futuro en el campo de la educación. También en el sentido de otorgarle a la política el don de la legalidad y, en consecuencia, hacerla aparecer con posterioridad como un mandato precisamente de la ley. La concepción de “orden neoliberal” comprende no sólo el disciplinamiento social por la vía del mercado; involucra igualmente una idea de orden en cuanto “reglas de juego” y normatividad positiva. De eso tratan, justamente, entre otros, las funciones del Estado en una sociedad neoliberal.

II parte



*Regulaciones en el  
espacio educativo*

## **SEGUNDA PARTE**

# **REGULACIONES EN EL ESPACIO EDUCATIVO**



## PRIMERA SECCION

Regulaciones educativas en la política general

### **3.- La descentralización educativa como estrategia de regulación y cohesión social**

*Lic. Olga Susana Pelayes*

Acordamos con Aglietta que la crisis del fordismo llevó a la crisis de las formas de regulación social y por ende de cohesión social que generó el capitalismo después de la segunda guerra mundial, caracterizada por la extensión del trabajo asalariado y la producción en masa. Según este autor el capitalismo puede salir de su crisis orgánica engendrando una nueva cohesión que ha de ser compatible con la relación salarial que es el principio de invariabilidad del modo de producción capitalista. Esto sólo es posible si las transformaciones estructurales provocan una nueva baja a largo plazo del coste social de reproducción de la fuerza de trabajo, que es la base de la acumulación intensiva (1999:338,342).

Del párrafo anterior se pueden extraer dos cuestiones que creemos son importantes para analizar ¿cómo se está conformando una nueva forma de regulación y cohesión social basada en una nueva forma de relación laboral?

En el período de auge del keynesianismo o del fordismo no sólo se expandió el trabajo asalariado sino que además la relación salarial estuvo reglamentada por los convenios colectivos de trabajo. Esto permitió según Castel (2004) la formación del salariado cuyo estatuto fundamental era el contrato por tiempo indeterminado que era cuasi una garantía de seguridad en el empleo. Pero esta situación se dio en un período de empleo casi pleno, crecimiento económico y desarrollo del Estado Social.

El desarrollo del Estado Social permitió la universalización de derechos, la integración, la reducción de las desigualdades y la reproducción de la fuerza de trabajo a través de las instituciones públicas (educación, salud, etc...). La seguridad social conducida por el Estado tenía pretensiones universalistas y homogeneizadoras. El trabajador se había convertido en ciudadano de un sistema de derechos sociales. Los servicios públicos de uso colectivo constituían una propiedad social, no comercializable (Castel-2004). En este contexto el Estado se convirtió en el ámbito de la lucha de clases. Las contradicciones y las desigualdades que tenían su origen en las relaciones de producción se dirimían en el seno del Estado quien fuera el árbitro por excelencia de la lucha de clases.

La crisis económica que se manifiesta a partir de los '70 va a significar una reestructuración o transformación cualitativa en el mundo de la producción, de las relaciones laborales y salariales y por ende del Estado y de las formas de regulación y cohesión social. Esta transformación se caracteriza por el derrumbe de la condición salarial y de las políticas públicas de integración.

La transformación de la sociedad salarial basada en empleo casi pleno y la seguridad en el mismo va a dar paso a una sociedad que se caracteriza por la precarización laboral y

el desempleo, inscriptos en la dinámica actual de capitalismo, y por un Estado que se desentiende progresivamente de la producción de bienes y servicios públicos y por ello de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Las transformaciones en el mundo del trabajo producto no sólo del cambio en el patrón de acumulación sino también de las nuevas formas de organización del trabajo, signadas por la irrupción de las nuevas tecnologías y la transnacionalización de la producción han generado diversidad y discontinuidad en las formas de empleo, y nuevas relaciones laborales y salariales.

En este contexto de vulnerabilidad social caracterizado por la desestabilización, la precarización y el déficit de lugares ocupables en la estructura social (Castel-2004) ¿cuál es la estrategia de regulación social y cómo se construye la cohesión social?

Aglieta sostiene que una nueva cohesión debe ser compatible con la relación salarial que es el principio de invariabilidad del modo de producción capitalista (1999:342).

Las nuevas relaciones de producción están creando condiciones laborales que se caracterizan por la precariedad, el desempleo y la flexibilización laboral, produciendo un alto grado de inestabilidad, vulnerabilidad y fragmentación social que son producto, también, de las nuevas relaciones salariales. Estas condiciones generan un fuerte disciplinamiento y atentan contra la organización y las luchas de los trabajadores.

Este escenario que predomina en el ámbito productivo y de los servicios no es exclusivo de ellos sino que también se observa en el campo de la educación formal.

¿Cómo afectan al ámbito educativo estas nuevas relaciones laborales y salariales que se están produciendo en el campo de la producción y los servicios? ¿Cuáles son las nuevas formas de gestión del conflicto y de regulación y cohesión social en el campo educativo?

Las nuevas estrategias de regulación y cohesión social y su incidencia en el campo educativo:

Creemos que los cambios que se inician en el ámbito educativo en la Argentina de los '90, han producido una verdadera transformación en la educación. Entendemos con Aglieta que una transformación significa un cambio cualitativo, una ruptura (1999:4). Esta transformación se inicia con la transferencia de los servicios educativos, de enseñanza media y superior no universitaria, de la Nación a las provincias (1991-92)<sup>1</sup>. Esta descentralización financiera, para liberar al Estado nacional de fondos que eran necesarios para el pago de la deuda externa, fue seguida de la sanción de la Ley

---

<sup>1</sup> La transferencia de la enseñanza primaria se realizó 1978, durante la dictadura militar.

Federal de Educación (1993) que estipuló claramente el rol subsidiario del Estado en educación y recentralizó el control ideológico político de la misma, en el sentido de garantizar el cumplimiento de la política educativa a través del disciplinamiento docente. Esta transformación que se produce en educación se da en forma paralela a las denominadas reformas del Estado y a los cambios en las condiciones y relaciones laborales y salariales. Es decir, venta de empresas públicas, flexibilización y precarización laboral, seguida del crecimiento significativo del desempleo, la pobreza y la indigencia.

La función subsidiaria del Estado en educación, no sólo quedó plasmada en la Ley Federal de Educación sino también en las leyes provinciales, lo que fue marcando una inflexión en la concepción del derecho a la educación. Los principios que predominan son los de libertad de enseñar y aprender, elección de la escuela por los padres, autogestión, equidad, eficiencia y eficacia. El discurso de la igualdad, de la democratización y del derecho a la educación desaparece del lenguaje de la transformación y se resignifica el sentido de lo público, incorporando en este espacio lo privado, produciéndose una reconfiguración de la propiedad social.

La retórica legitimadora de la transformación responsabiliza a la burocratización del Estado y a los docentes de la crisis, por lo tanto al Estado hay que reformarlo y los docentes necesitan reconvertirse para estar a la altura de los nuevos requerimientos que la sociedad del conocimiento plantea. En este sentido, los cambios podrán lograrse si el Estado descentraliza sus funciones y los docentes se profesionalizan. Profesionalizarse, en este contexto, significa no sólo hacerse responsable de los resultados educativos sino aceptar las nuevas relaciones laborales y salariales.

Creemos que la nueva forma de regulación y cohesión social en el campo educativo se construye a partir de un doble movimiento que podríamos caracterizar como de descentralización y recentralización neoconservadora.

La descentralización financiera y de gestión de las políticas públicas ha generado una progresiva privatización de la educación y una progresiva desreglamentación de las relaciones laborales y salariales docentes. Al quedar la gestión de la educación en manos de los gobiernos provinciales las leyes nacionales que regulaban las relaciones laborales docentes, entre ellas el Estatuto Docente, han devenido en abstracto. Aunque en las provincias existen leyes estatutarias, éstas han sido modificadas por los diferentes gobiernos a la par que se han ido introduciendo nuevas formas de ingreso, ascenso y

contratación laboral que dan por tierra con las conquistas plasmadas en aquellas normativas. Paralelamente, la introducción de nuevas modalidades de gestión educativa<sup>2</sup>, basadas en la privatización o tercerización de los servicios, ha llevado a la incorporación en el campo educativo de las formas de flexibilización laboral del ámbito empresarial. Esta flexibilización se manifiesta en la existencia de nuevas formas de contratación<sup>3</sup>, de regulación del salario y de la jornada laboral, generando condiciones de precarización e intensificación del trabajo docente.

En este sentido creemos que la desreglamentación de las relaciones laborales unidas a las políticas de descentralización se han convertido en una nueva forma de regulación social, ya que estas apuntan también a la gestión del conflicto. La descentralización de las escuelas nacionales en conjunto con la introducción de nuevas modalidades de gestión educativa en las provincias tiende a desactivar los colectivos docentes y sus luchas gremiales, tanto en la jurisdicción nacional como provincial.

Simultáneamente a los procesos de descentralización financiera y de gestión se produjo una recentralización ideológica política. Claramente el Estado Nacional se reservó esta función, plasmada en el artículo 2º de la Ley Federal de Educación<sup>4</sup>. Dicha función la ejerce a través de la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes, los Contenidos Básicos Comunes de la Formación Docente, los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, la conformación de la Red Federal de Formación Docente Continua<sup>5</sup> y los Operativos de Evaluación de la Calidad.

La implementación de la transformación educativa estuvo regida por los “acuerdos” del Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>6</sup> que es el ámbito de concertación y coordinación del Sistema Educativo Nacional. Es decir, el CFCyE se convirtió en el ámbito por excelencia de concertación de las acciones en torno a la transformación educativa. Fue en este espacio gubernamental donde se reglamentó el proceso de la transformación educativa. En este ámbito los “acuerdos” en torno a la implementación de la transformación educativa se construyeron sobre la base de las estrategias de financiamiento. La única alternativa que tenían las provincias de tener acceso a los

---

<sup>2</sup> En el caso de San Luis, las escuelas experimentales autogestionadas, las escuelas de fondo educativo y las escuelas experimentales desconcentradas.

<sup>3</sup> El contrato por tiempo indeterminado que significaba estabilidad laboral ahora se ha convertido en lo contrario, ya que este es usado con la salvedad de que cualquiera de las dos partes puede rescindir el contrato sin previo aviso.

<sup>4</sup> Art. 2º-“El Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa...” LFE

<sup>5</sup> Esta Red sólo autoriza y otorga puntaje a aquellos cursos de perfeccionamiento docente relacionados con la implementación de la transformación educativa.

<sup>6</sup> Este Consejo está presidido por el ministro nacional de área e integrado por los Ministros de Educación de las jurisdicciones provinciales y un representante del Consejo Interuniversitario Nacional.

préstamos provenientes de los organismos internacionales de crédito era la implementación de la misma. Es decir, el “consenso” se conformó coercitivamente.

Con relación a los docentes este proceso de recentralización ideológica-política tuvo su correlato en la infinidad de cursos de perfeccionamiento, ligados a la implementación de la reforma, que los docentes se vieron obligados a realizar en aras del profesionalismo y del mejoramiento de la calidad de la educación. Como el leit-motiv de la transformación era la calidad de la educación la evaluación de la misma a través de las pruebas de rendimiento se convirtió en una evaluación indirecta de los docentes. No sólo el Estado era el responsable de la crisis educativa sino también la falta de profesionalización de los docentes. En este sentido las pruebas de evaluación se convirtieron en un fuerte disciplinador de la práctica docente.

En síntesis, la desreglamentación de las relaciones laborales docentes y la apertura a la flexibilización laboral, la introducción de nuevas formas de gestión y la sobrerregulación del desempeño docente están generando prácticas individualistas y competitivas.

Este proceso de descentralización del Estado oculta su progresiva desresponsabilización por garantizar una educación de igual calidad para todos y la paulatina privatización de la misma.

Esta desresponsabilización del Estado, producto del ajuste estructural, impuesto por el Consenso de Washington, y acompañada de altos índices de pobreza e indigencia, necesita estrategias que contribuyan a la cohesión social. Se implementan, entonces, las políticas focalizadas y el asistencialismo voluntarista, legitimadas por el discurso de la equidad y de la inclusión. Esto permite no sólo identificar las “poblaciones metas” destinatarias de la ayuda sino que genera las condiciones para que la sociedad civil o las ONG<sup>7</sup> asuman las funciones del Estado, pero desde una perspectiva asistencialista.

La regulación social durante el desarrollo del fordismo se construyó sobre la base de la seguridad laboral y las luchas colectivas al mismo tiempo que la cohesión social se logró en base a la integración de los sujetos a través de la filiación y de la garantía de los derechos sociales por parte del Estado, traducidos en la seguridad social.

En el postfordismo se está consolidando una nueva forma de regulación social basada en la desreglamentación de las relaciones laborales, condición necesaria para el avance de la flexibilización laboral y la competencia individual, fundada en la desarticulación de los colectivos sociales y de las luchas de los trabajadores. En este sentido la cohesión se

---

<sup>7</sup> Organizaciones No Gubernamentales.

trastoca en fragmentación y la integración de sujetos en inclusión de individuos a través de políticas de “discriminación positiva” centradas en la ayuda social focalizada.

En este proceso de descentralización y desresponsabilización del Estado en que las funciones del mismo se van tercerizando, los derechos se van mercantilizando incluido el derecho a la educación. Posiblemente este proceso de expansión de las relaciones mercantiles al interior del Estado, que van desplazando la lógica burocrática, permitiría hablar, según Aglietta “... de una transformación del capitalismo monopolista de Estado en capitalismo de Estado.” (1999:343).

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- AGLIETTA, M.: (1999) "Regulación y crisis del capitalismo." Siglo XXI. España.
- CASTEL, R: (2004) "Las metamorfosis de la cuestión social". Paidós. Argentina.
- GENTILI, P.: "A falsificacao do consenso. Simulacro e imposicao na reforma educacional do neoliberalismo". Editora Vozes. Petrópolis. 1998.
- PAVIGLIANITI, N.: "Neoconservadurismo y Educación." El Quirquincho. Bs. As. 1991.
- PELAYES, O. y otros: La política educacional en la provincia de San Luis: una mirada desde las leyes. En: Autores varios: Estado y educación en las provincias. Miño y Dávila. Madrid. 1999.
- PELAYES, O.: Políticas Públicas en la provincia de San Luis (Argentina): La autonomía escolar como ropaje de la privatización y recentralización educativa. Conferencia dada en el Seminario Internacional Políticas de Privatizacao da Educacao na América Latina, realizado en la Universidade do Estado do Rio de Janeiro, organizado por el Laboratorio de Políticas Públicas, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y otras instituciones. Río de Janeiro. Mayo 2001.
- RIVAS, R. : "Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina." Unesco/Reduc.Santiago de Chile-1991.
- SANTE DI POL, R.: "Educación, Libertad y eficiencia en el pensamiento y en el programa del neoliberalismo". En: Rev. Educación Nº 283. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid. mayo-agosto. 1987.
- WHITTY, G.: "Aproximaciones cambiantes a la política educativa: el legado de la social-democracia y la respuesta del thatcherismo". En Enguita, M.: "Marxismo y sociología de la educación". Akal/Universitaria. Madrid. 1986.
- WHITTY, G.-Power, S.-Halpin, D.: "La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación". Ed. Morata. Madrid. 1999.
- Ley Federal de Educación Nº 24.195. Argentina. 1993.

#### **4.- La política educativa y la fragmentación social en Argentina**

*Mter. Ana María Corti*

*Lic. Mónica del Valle Gatica*

La apertura de los mercados, la competitividad y el desarrollo tecnológico están impulsando el crecimiento económico, pero no existen garantías de que al mismo tiempo se estén reduciendo las desigualdades. De hecho, la brecha entre los países ricos y pobres se está incrementando. La diferencia de ingresos entre el quinto de la población mundial que vive en los países más ricos y el quinto que vive en los más pobres era de 30 a 1 en 1960, de 60 a 1 en 1990 y de 74 a 1 en 1997. En 1997, el 20% de la población mundial más rica disponía del 86% del PIB mundial, mientras que el 20% inferior sólo tenía el 1%. En América Latina, el período de crecimiento de 1970 a 1982 produjo una mejor distribución del ingreso, pasando de 23 a 1 entre el 20% de los más ricos y el 20% más pobre a una relación de 18 a 1. Sin embargo, en la década de los '80 se produjo el efecto contrario. El 10% de la población con mayores ingresos aumentó un 10%, mientras que el 10% más pobre perdió un 15% de la parte de ingresos que le correspondía. Los años '90 mantienen la concentración de ingresos aunque las tendencias son diferentes según los países. En 1973, cuando comenzaba a resquebrajarse el Estado de Bienestar, Albert Hirschman se preguntaba en qué condiciones la gente tolera una inequidad creciente, y cómo debían contabilizarse las esperanzas y sentimientos en las ecuaciones económicas. Las respuestas no tienen mucho que ver con variables puramente económicas: la creencia de que a mayor crecimiento económico, habría un efecto "derrame" sobre el conjunto de la población y mayor igualdad en la distribución de ingresos, se vio desmentida por la experiencia de los '90 en América Latina y Argentina, donde hubo crecimiento económico con crecimiento de la desigualdad (Hoffman y Centeno, 2003). Mucho más cerca nuestro, Beatriz Sarlo afirmaba que "[n]os acostumbramos a que la sociedad argentina sea impiadosa. Ese es un verdadero giro en un imaginario que, hasta hace no tantos años, tenía al ascenso social como una expectativa probable para casi todos." (Sarlo, 2001: 133). Al respecto, no está de más revisar algunos datos provistos en octubre del 2002 por el SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), organismo que depende de la Presidencia de la Nación, según los cuales el 72% de los chicos menores de 12 años vive en la pobreza. Entre los 6,3 millones de niños, los menores pobres suman 4.538.000, siendo indigentes 2.450.000. En ciertas zonas del Conurbano y Noreste del país la pobreza infantil llega al 82%. En la Capital y Gran Buenos Aires, la pobreza infantil es del 72%, mientras la indigencia abarca al 38%. Si bien las últimas estadísticas del 2003 indican cierta regresión de esta situación, los índices aún son alarmantes.

Una de las principales manifestaciones de la crisis argentina, surge de una encuesta sobre la educación realizada por UNICEF en el año 2000. Esta encuesta revelaba que una gran parte de la población argentina, no veía a la educación, como parte de la respuesta a la salida de la pobreza.

¿Qué significa esto en la vida de las personas? Castel (1995) muestra que la “la gran transformación” – tal y como identifica el autor a la crisis de la modernidad acaecida en el Siglo XX – lo lleva a plantear la cuestión desde “... *la impotencia de los principios del liberalismo para fundar una sociedad estable e integrada...lo cual pasa por la constitución de los derechos sociales y por la implicación creciente del Estado en un rol social, en la que el derecho y el Estado representan la instancia del colectivo por excelencia.*” (pág. 54) y en donde se han quebrado la garantización de derechos de ciudadanía civiles, políticos y sociales mediante los cuales el individuo moderno se ha sentido protegido y asegurado en su libertad individual y ante las contingencias que lo pudieran exponer a una degradación o decadencia social.

Esta asociación entre el Estado de derecho y el Estado social como garante de protección y seguridad suponía la construcción de una sociedad de semejantes donde, la igualdad se inscribiría más allá de la igualdad de renta, constituyendo un conjunto de personas independientes y resguardadas de los avatares de la existencia.

Las reformas económicas impulsaron el cambio de modelo Estatal mediante políticas públicas inspiradas en lógicas de mercado, que restringieron los derechos de ciudadanía. Por lo general, los servicios sociales públicos se han deteriorado y empobrecido, sobre todo aquéllos que en un principio tuvieron alguna vocación universalista, tales como la educación básica y la salud pública. En muchos casos, el criterio de la cantidad primó sobre el de la calidad y las coberturas dejan de ser indicadores de satisfacción efectiva de las necesidades básicas de la población (ir a la escuela y alcanzar certificados no garantiza apropiación del conocimiento, tener acceso a servicios sanitarios no garantiza salud).

En los centros que atienden las necesidades educativas de los chicos de las familias en situación de pobreza, cada vez es más frecuente encontrarnos con niños de 12 ó 15 años que nunca han asistido regularmente a una escuela.

Durante la crisis del 2001 y 2002 hubo provincias que pasaron a los chicos de grado, por Decreto, habiendo tenido 30 y 40 días de clase, en comparación con los 180 días promedio para cualquier ciclo lectivo.

Según cifras del 2004 casi 20 millones de argentinos, el 55% de la población, carecen de obra social o de servicio de medicina prepaga y tienen como única alternativa al hospital público. Esta dependencia llega al 70% y 75% en algunas provincias, como Chaco, Formosa y Santiago del Estero. A los problemas estructurales del sistema argentino de salud, se han sumado problemas específicos producto de la crisis, éstos son: Deterioro de las Condiciones de Vida de la población, Desabastecimiento de insumos básicos, Fuerte aumento en el costo de los medicamentos.

A falta de estadísticas de diagnóstico y eficiencia del gasto en salud se utiliza la tasa de mortalidad infantil como el indicador mas relevante. Las estadísticas muestran la gran heterogeneidad provincial de este indicador. Y lo más grave: Las principales causas de enfermedad y de muerte siguen enfermedades prevenibles.

Además la cobertura de los establecimientos públicos varía enormemente por provincia y por región, registrándose una concentración de servicios en las áreas urbanas con mayores ingresos.

Respecto de la desnutrición, en la Argentina no existe un relevamiento estadístico directo por parte del gobierno. La única cifra oficial, a través del Ministerio de Salud, data de la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996. Esta presentaba para ese entonces un índice del 13% de desnutrición a nivel país y un 3% de desnutrición grave. En ausencia de datos estadísticos directos, el indicador oficial indirecto es la cantidad de personas u hogares que se encuentran bajo la Línea de Indigencia.

Es decir, alrededor de 6,3 millones de personas pueden potencialmente padecer de desnutrición o enfermedades vinculadas con ella, debido a que sus ingresos no les permiten pagar una canasta básica de alimentos.

La Organización Mundial de la Salud en un reciente informe de su Programa de Nutrición explica que el retraso en el crecimiento de los niños afectados por la indigencia -y la "malnutrición proteico-energética"- se produce en los primeros tres años de vida y permanece la vida entera.

¿Qué significa esto en la vida de las personas?, se ha constatado que hay niños que ya forman parte de la tercera generación en tener enfermedades congénitas al nacer, derivado de enfermedades "prevenibles" no atendidas ni en sus madres, ni en sus abuelas, lo cual les había generado efectos de retraso en el crecimiento y en el desarrollo.

De acuerdo a los datos publicados por el Gobierno oficialmente en el año 2004:

La tasa de desempleo en el segundo trimestre de 2004 , alcanzaba el 14,8%, y la de subempleo el 15,2%. Respecto de este dato, hay que considerar, que los niveles de desempleo han descendido sustancialmente desde Mayo de 2002, porque en los relevamientos realizados por los organismos oficiales del gobierno, se considera a las personas que cuentan con el programa de jefes y jefas de hogar como "empleadas". Si a estos datos agregamos, que del total de la fuerza laboral en la Argentina, los asalariados formales alcanzan sólo el 35% de la PEA, hoy 1 de cada 2 Argentinos, tiene problemas de trabajo, o porque se encuentra desocupado, subocupado o en condiciones de trabajo muy precarias y sin previsión social.

El 80% de los puestos de trabajo generados en el último año y medio son en negro y concentrados en negocios pequeños de menos de 10 empleados. Entre los muchos efectos perversos indirectos, la informalidad es gran causa de exclusión social. El trabajador marginal no genera aportes para los servicios de salud y previsión social, quedando definitivamente desprotegido. Se está configurando una economía cada vez más parecida a las latinoamericanas, donde coexisten un pequeño sector formal con una informalidad extendida a la mayor parte de nuestra economía.

Un aspecto más dentro de la crisis del mercado de trabajo, es el nivel de los salarios, y éste no es un dato menor, porque el poder adquisitivo de los salarios se encuentra en el nivel más bajo de los últimos 30 años. El Promedio del Ingreso Asalariado para el total de los 31; Aglomerados Urbanos para el 4º Trimestre de 2003: era \$592 por mes. Esto implica que el trabajo tampoco representa hoy, en muchos casos la posibilidad de salir de la pobreza, pues una canasta básica para un matrimonio con 2 hijos, alcanza actualmente los \$780.

Resulta alarmante el observar que si consideramos que los Planes Trabajar se otorgan desde 1993, los cuales luego se convirtieron en el actual Programa de Jefes y Jefas de Hogar, en muchos casos hace más de 11 años que familias reciben subsidios al desempleo. Hoy es posible que un niño de 10 años, no haya visto trabajar a sus padres desde que nació.

El impacto que esto generará en la cultura del trabajo, será realmente fuerte cuando estos chicos estén en edad de ingresar al mercado de trabajo.

## Niveles de igualdad

En los años '60, el 60% de la pirámide social argentina era clase media. En los '70 bajó al 50%, y en los '80 al 40%. En la segunda mitad de los '90 al 35%. En la actualidad el 70% de los que son pobres vienen de las viejas clases medias de nuestro país.

a.- Los niveles de desigualdad en la distribución de ingresos, entre los sectores más ricos y más pobres, y a su vez entre las distintas regiones del país ha crecido en forma constante en las últimas décadas. Argentina es un país de contrastes extremos en el cual conviven indicadores del primer y del tercer mundo.

Para comprender los alcances y la magnitud de la desintegración territorial y la desigualdad entre las jurisdicciones de la Argentina, bastaría señalar que sólo 5 provincias concentran el 85% del Producto Bruto Geográfico.

Un informe de la Consultora EQUIS revela que Argentina se ubica en el puesto N° 11 de las naciones de Latinoamérica con mayor índice de inequidad. La brecha entre ricos y pobres en la Argentina es de 31,7 veces. El 10% más rico de la Argentina, concentra el 38,6% de la renta nacional. Entre 1995 y 2003, la Argentina pasó de una brecha de inequidad de 19,3 veces a 31,7 veces.

Un estudio del BID de 1998 sostenía que "los mayores excesos de desigualdad" se observaban en "Brasil, Chile, Guatemala, Ecuador, México, Panamá y Paraguay". Los nuevos datos confirman que "la gran mayoría de esos países sigue con tales excesos"; lo innovador ahora es que la Argentina está a muy poco de alcanzarlos.

Otra de las conclusiones del informe de la Consultora EQUIS es que en Capital Federal y en el Gran Buenos Aires como en las provincias del nordeste se registra la mayor desigualdad del país.

De las grandes ciudades, la Ciudad de Buenos Aires tiene la mayor distribución negativa del ingreso, pues el 10% más rico gana 50 veces más que el sector más pobre, una brecha récord en los últimos 30 años.

Sin embargo, asociado a la desigualdad respecto de los ingresos, y muchas veces como origen de esta desigualdad económica, se observan disparidades, las cuales en algunos casos necesitan de medidas mucho más complejas y abarcativas que la redistribución de los ingresos y / o cambios en las políticas impositivas

## Desigualdad social y política educativa

A partir de estos datos, la constatación inicial es que las desigualdades escolares no se originan en el sistema educativo sino que se agravan en él. Las raíces de la desigualdad se encuentran en las diferencias sociales, culturales y familiares; pero la actual configuración de la mayoría de los sistemas educativos latinoamericanos es incapaz de reducir las desigualdades iniciales y más bien tiende a reforzarlas y a mantener la estratificación social. Entre otras causas, la principal es indudablemente, una política estatal delegativa que amplió la autonomía local, descentralizó y transfirió sistemas educativos a las jurisdicciones provinciales, sin garantizar las condiciones para que se impartiera educación de manera equivalente en calidad y por tanto ahondando la diferenciación interregional y segmentando la educación dentro de cada país, con la concomitante disgregación social derivada de que la exclusión, que como explica Castel, (1999) en tanto descolectivización, da paso, ineludiblemente, a sentimientos de inseguridad y vulnerabilidad que exacerba la frustración. *“El resentimiento colectivo se nutre del sentimiento compartido de injusticia que experimentan grupos sociales cuyo status se va degradando y se sienten desposeídos de los beneficios que obtenían en su situación anterior”* (pág. 65). Esta percepción va de la mano de la constatación de que credencial educativa, competencias adquiridas y acceso al trabajo son aspectos condicionados por circuito de calidad diferenciada.

Uno de los efectos del declive de la regulación estatal sobre las instituciones (cf. Dubet, 2002) es que las conductas y estrategias individuales o de los colectivos locales tienen mucho más peso que antes a la hora de determinar el rumbo de las instituciones. A diferencia de quienes pregonan que el problema del sistema educativo argentino se resuelve con mayor autonomía escolar, la situación actual parecería indicar que la actual “autonomía” (o funcionamiento escasamente regulado desde un Estado que perdió buena parte de su poder coercitivo, si bien pervive en las tradiciones y reglamentaciones) abrió paso a situaciones muy heterogéneas en las instituciones, que interactúan en formas complejas con las desigualdades sociales más generales (Corti, Ana María, 2005).

Esto no se consigue con ampliar por ley la enseñanza obligatoria e incrementar las escuelas existentes, se requiere que Estado vuelva a ejercer un rol activo y compensatorio que garantice la unidad del sistema y la equivalencia en la prestación educativa.

De manera contraria, seguirán sucediéndose las cifras de desgranamiento, repitencia, sobre-edad y abandono escolar por las razones de falta de recursos, necesidad de ayudar a la familia y de trabajar, escasa motivación para el aprendizaje. El incremento de la escolarización se producirá cuando se remuevan los obstáculos que producen exclusión, junto con programas de salud y de atención a los hijos pequeños mediante la focalización de ingresos familiares y facilitará que los hijos puedan proseguir sus estudios durante más tiempo. Finalmente, la mejora de la calidad, supone una enseñanza con programas adaptados a los alumnos, durante más tiempo, con profesores mejor remunerados y con mayor dedicación a cada escuela. Estas medidas ayudarán a reducir el número de repetidores y a que el aprendizaje de todos los alumnos sea más completo. De tal forma, se reducirán las diferencias entre la escuela privada y la pública, entre los más ricos y los más pobres, entre los hombres y las mujeres, entre la ciudad y el campo. La consecución de estos objetivos supone ineludiblemente una más progresiva y eficiente distribución del gasto social.

Hay que asumir, como afirmó Bernstein (1970), que la educación no puede estar compensada por la sociedad y que los programas de cambio han de ser educativos y sociales. Es muy difícil que una escuela aislada -no digamos la mayoría de las escuelas-, pueda enfrentarse con garantías de éxito a las desigualdades estructurales. Las reformas educativas que no analicen estas limitaciones iniciales ni las aborden con proyectos adecuados podrán ser técnicamente correctas, pero contribuirán bien poco a reducir las desigualdades existentes.

Los estudios sobre la desigualdad en la educación han puesto de relieve sus distintas acepciones (Marchesi y Martín, 1998), lo que permite una primera aproximación al problema. Se puede hablar de igualdad de oportunidades cuando todos los alumnos tienen formal y legalmente las mismas posibilidades educativas. Cuando estas posibilidades se hacen accesibles a todos los alumnos, superando formas de acceso y de selección encubiertas, el término más preciso es el de igualdad en el acceso. Un nivel superior de igualdad se encuentra cuando, una vez garantizada la igualdad en el acceso, se proporciona un programa educativo similar a todos los alumnos y se evita, en consecuencia, que los que proceden de clases sociales populares estén mayoritariamente representados en los programas menos valorados social y académicamente: aulas especiales, programas de educación compensatoria, programas de garantía social. Finalmente, la igualdad en educación encuentra su significado más fuerte cuando se analizan los resultados escolares de los alumnos. La igualdad de

resultados supone que se encuentran rendimientos similares entre los alumnos procedentes de distintas clases sociales, culturas o sexos, con la limitación de que las diferencias sociales influyen en mayor o menor medida en el progreso educativo de los alumnos por lo que las estrategias de compensación deben tener en cuenta este elemento.

Sólo la nivelación de las diferencias sociales, tarea que no es responsabilidad directa del sistema educativo, o el desarrollo de estrategias de intervención que impidan la incidencia de las desigualdades sociales en el ámbito educativo, permitirán alcanzar un objetivo más profundamente igualitario.

En las últimas décadas, las interpretaciones sobre la desigualdad en la educación han pasado de un enfoque unidimensional más determinista a una visión multidimensional e interactiva. Está ampliamente constatado que las diferencias sociales y culturales de los alumnos condicionan su progreso educativo y los resultados que obtienen.

El funcionamiento del sistema educativo tiene también una notable influencia en los niveles de desigualdad educativa. Los recursos existentes, el apoyo a las familias, los criterios de admisión de los alumnos en las escuelas, el número de alumnos por aula, la formación y motivación de los profesores, las facilidades para que los alumnos prosigan sus estudios, los materiales disponibles en el aula y los criterios de evaluación establecidos, son condiciones generales que tienen mucha relación con los índices de escolaridad y con los resultados que obtienen los alumnos.

Este reconocimiento de la influencia del sistema educativo no puede conducir a olvidar la responsabilidad específica que las escuelas y los profesores individuales tienen para reducir las desigualdades. Hay escuelas que han creado un clima ampliamente aceptado de estudio y de participación, en las que existen expectativas positivas en relación con los objetivos educativos que se han establecido y en las que se reflexiona sobre las opciones educativas, los sistemas de evaluación y los métodos pedagógicos más adecuados para conseguir involucrar y motivar a los alumnos en sus aprendizajes. En muchas de ellas se busca la implicación de los padres y se desarrollan iniciativas continuadas para elevar su nivel de formación y su compromiso con la educación de los hijos. Son escuelas dispuestas a combatir con decisión el abandono escolar prematuro, sin embargo, en muchas otras se puede constatar un clima de abandono, anomia generalizada y descompromiso que produce un caldo reproductor de exclusión y desigualdad social .

De allí que en la crisis y pauperización de la Argentina, la política educativa deberá tratar de revertir ciertos rasgos que presenta la actual situación, tanto en sus aspectos microinstitucionales como macroestructurales, entre los cuales por su magnitud merecen citarse:

La distribución de la población menos educada indica la existencia de patrones de exclusión social y geográfica que la política educativa no ha logrado revertir;

Existen fuertes debates sobre los fines y contenidos de la educación, qué es lo básico y prioritario y el equilibrio entre la dimensión humanista y las demandas de la sociedad y el aparato productivo, sin embargo no se ha iniciado profundo debate para garantizar los contenidos que posibiliten que todos los niños del país logren los saberes requeridos para desempeñarse en el mundo adulto;

El aumento de la cobertura en el nivel medio de enseñanza a través de la mejora y diversificación de la oferta educativa es un objetivo que dista de haber sido cumplido; por el contrario se ha dificultado.

Se constata un incremento en sobre-edad sin que se haya reabierto el debate de la educación de adultos que fuera restringida y suprimida en varias jurisdicciones.

Se ha incrementado el abandono en 3 ciclos del EGB, por lo que la ampliación de 9 años de obligatoriedad no ha podido ser garantizada, con el perjuicio de que hoy los niños abandonan el sistema sin haber logrado ninguna titulación. Antes al menos lo hacían con la certificación de primaria.

Existen muchas escuelas que no cuentan con las condiciones y materiales necesarios y/o trabajan con métodos inadecuados (el caso más claro es el de las escuelas unidocentes).

Se verifica un deterioro de la situación profesional docente en general, incluyendo tanto salarios como formación y capacitación en servicio.

Dentro de este mapa tan complejo es necesario discernir cuáles son las dimensiones que favorecen la segmentación y desarticulación del sistema educativo y con qué políticas encararlas. Si bien está claro que, en un marco de fuerte fragmentación social, existe una fuerte presión a favor de la segmentación del sistema educativo como mecanismo reproductor del orden social establecido, también está claro que existe un abanico de posibilidades desde la política pública para morigerar y revertir las presiones hacia la fragmentación provenientes del contexto socioeconómico.

No caben dudas que el Estado, en tanto espacio institucional donde se expresan diferentes actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales), al tomar la

iniciativa y orientar recursos hacia la realización del “interés general” -la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de toda la población, independientemente de su condición social, etnia o lugar de residencia- tiene un alto potencial para alterar el statu quo del orden social desigualitario.

Aprendiendo de la experiencia podríamos decir, conjuntamente con otros autores que, en nuestro país se planificó e impulsó una reforma que requería fuertes consensos, una inversión sostenida en el tiempo y una importante capacidad estratégica para “leer” los procesos históricos. Ninguno de esos tres elementos estuvo presente, más allá de que los impulsores de la reforma hayan llegado a creer que ello estaba en los inicios y se perdió luego. El logro de oportunidades igualitarias de aprendizaje para el conjunto de la sociedad no es algo que evoluciona; por el contrario, las desigualdades económicas reprodujeron desigualdades en la calidad de los aprendizajes. Es allí donde el Estado tiene un alto potencial para cambiar la distribución de ingresos en la sociedad.

Por ello, quienes formamos parte del sector educativo debemos producir algo del orden de la identificación de responsabilidades. Asumirlas no nos inhibirá de realizar propuestas para el futuro: les dará una base de legitimidad que, por el contrario, será cuestionable si se opta por proponer una nueva ola de políticas educativas sin dar cuenta del pasado reciente y de la terrible consecuencia que ha tenido la descentralización y achicamiento del Estado en un país que como consecuencia de esa política ha aumentado su desigualdad a niveles que dificultan su integración .

¿Cuál es el grado de autonomía relativa que tiene el sistema educativo en relación con los procesos socioeconómicos generales? ¿Es posible que la educación desempeñe una función integradora en el marco de un modelo social cada vez más marginador? (Filmus, 2002). Estos interrogantes interpelan a la educación y a su relación con una nueva estrategia de desarrollo.

La política educativa enfrenta hoy escenarios más complejos de empobrecimiento y exclusión, crisis de integración social y debilitamiento de los lazos de la cohesión social, desestructuración de mecanismos de contención social y soledad en la construcción de su futuro. Existen desajustes institucionales en la distribución de las responsabilidades entre las distintas instituciones capaces de participar en el proceso (escuela y familia y organismos públicos). El sistema educativo no logra dar una respuesta adecuada a las exigencias que impone el nuevo escenario por su imposibilidad de garantizar calidad y equidad.

A partir de todo ello, creemos que la crisis que estalló en diciembre del 2001 marca una ruptura con ese acostumbramiento a la impiedad de las cifras de la desigualdad, pero está por verse si hay todavía recursos, simbólicos además de los materiales, como para revertir este avance de la dualización de la sociedad. Entre otras cosas, hace falta dejar de ver sólo cifras y vincularse con el sufrimiento propio y de los otros frente a la desigualdad. Parece necesario , entonces, avanzar en construir otra relación con los otros con algún ideal de universalización y de igualdad entre los seres humanos. Como diría Castel (2004) *todo el conjunto de la vida social es atravesado por una especie de desinstitucionalización entendida como una desvinculación respecto de los marcos objetivos que estructuran la existencia de los sujetos* (Castel, R. 2004:471/472). Modificar esta dinámica es una tarea social, política y pedagógica de primera importancia.

## BIBLIOGRAFIA:

- BERSTEIN, B.: «Education cannot compensate for society». *New Society*, pp.387, 344-347, 1970.
- BOURDIEU, P. (1997), *Capital cultural, escuela y espacio social* , México D.F., Siglo XXI.
- CASTEL, R. (2004). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ed. Paidós. Bs. As.
- CASTEL, R. (1986). "De la peligrosidad al riesgo" en *Materiales de Sociología Crítica* (Varela, Julia y Alvarez Uría, Fernando, eds.), La Piqueta, Madrid.
- CASTEL, R. (1995). "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso" en *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*, Nro.21, Madrid.
- CASTEL, R. ( 1999). "¿Porqué la clase obrera ha perdido la partida?" En *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura*, Nro. 48 : "Crisis y mutaciones del trabajo", Barcelona, 2001.
- CASTELLS, Manuel (1997). *La era de la información. Fin del milenio, Volumen III*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2000.
- CORTI, Ana María (2005) *La Transformación Educativa y los sujetos*, en resúmenes de la Conferencia Internacional de Sociología de la Educación. Agosto, 2004 Buenos Aires. Universidad Nacional de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras.
- DUBET, F. (2002), *Le déclin de l'institution*, Paris, Ed. du Seuil.
- DUBET, F. (2003), "A escola e a exclusao", *Cadernos de Pesquisa*, n.119, pp. 29-45, julho.
- DUSCHATZKY, S. (1999), *La escuela como frontera. Reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares*. Buenos Aires, Paidós.
- FEIJOO, M. Del C. (2002), *Equidad social y educación en los años '90*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- PUIGGROS, A. (1990), *Sujetos, disciplina y democracia en los orígenes del sistema educativo argentino (1885-1916)* , Buenos Aires, Galerna.
- QUIJADA, M., Bernand, C., et al. (2000), *Homogeneidad y nación con un estudio de caso: Argentina, siglos XIX y XX*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Humanidades, Instituto de Historia.
- SARLO, B. (2001), *Tiempo presente. Notas sobre el cambio de una cultura*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina.

- SCHARGRODSKY, E. & Galliani, S. (2002). "Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality", *Economía (Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association)*, Vol. 2, n. 2, pp. 85-111.
- SENNETT, R. (2003), *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Barcelona, Anagrama.
- TILLI, Ch. (2000), *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.
- TIRAMONTI, G. (2001), *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*, Buenos Aires, FLACSO-Temas Grupo Editor.
- TYACK, D. & L. Cuban, (1995), *Tinkering Towards Utopia. A Century of Public School Reform*, Harvard University Press, Cambridge, MA & London.
- VIÑAO FRAGO, A. (2002), *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*, Madrid, Morata.
- WOLFF, L., Schiefelbein, E., & Schiefelbein, P. (2002). *Primary education in Latin America: The Unfinished Agenda* (Serie de Documentos Técnicos del Departamento de Desarrollo Sustentable EDU-120). Washington, D.C.: PREAL.

## **5.- Exclusión, pobreza, políticas focalizadas y educación**

*Lic. Susana Alicia Flores*

*“...cuando el buque hace agua,  
todos deben achicar pero,  
en medio de las incertidumbres  
que hoy en día son múltiples,  
hay por lo menos algo claro:  
nadie puede reemplazar al Estado en la dirección de las maniobras para evitar el  
nafragio, y ésta es por otra parte su función fundamental”.*  
*(Robert Castel)*

La globalización -proceso de remercantilización de los procesos socio-económicos que habían sido total o parcialmente desmercantilizados por el desarrollo del Estado de Bienestar- ha tenido enormes consecuencias sobre la cuestión social, cuyo análisis a partir de los años '70 comenzó a estar focalizado en el fenómeno de la *exclusión social*, concepto cuya utilización generalizada es relativamente reciente.

Es a partir de mediados de los años '70, y sobre todo en las décadas de los '80 y '90 cuando se convierte en el fenómeno que va a focalizar la dimensión social de la crítica a la sociedad capitalista y a la globalización. Pese a la preponderancia alcanzada en los últimos decenios, el concepto continúa siendo ambiguo, de uso impreciso e incapaz de designar realidades sociales claramente acotadas y definidas. Esto ha permitido su utilización laxa y explícita en buena medida que se haya convertido en sinónimo de pobreza y marginación del tipo que sean.

Generalmente se entiende por exclusión social el apartamiento de grupos de individuos - por razones diversas, aunque fundamentalmente económicas- de la *corriente principal de la sociedad*<sup>8</sup>. Para Rodríguez Guerra, esto plantea varios problemas:

- ¿Qué significado tiene ese apartamiento? Si se tomara literalmente el término exclusión social podría entenderse que grupos de individuos quedan fuera de la sociedad y esto no ocurre en ningún caso. Otra cosa es que la sociedad no sea un todo homogéneo; los diferentes individuos tienen diversos grados de conexión social, están insertos en distintos ámbitos, las características de su medio social son distintas. Por esta razón, la metáfora "dentro-fuera" con la que suele tratar de explicarse la exclusión social o definirla como lo contrario de la inclusión, no aporta nada. El problema es que nuestras sociedades están fragmentadas y mucho más desde que la globalización ha cobrado intensidad.

- ¿Cuál es la corriente principal de la sociedad? ¿La mayoritaria que comparte las normas y valores dominantes y que dispone de unos recursos económicos por encima de un determinado umbral? ¿La que es dominante? ¿La que posee recursos económicos derivados de su esfuerzo personal y/o de la posesión de la propiedad? La respuesta que se dé a cada uno de estos interrogantes cambia el significado de la exclusión social.

- ¿Quién es el responsable del apartamiento? ¿Los propios individuos por su incapacidad física o mental, por su desidia, por su falta de cualificación, por su no disponibilidad para aceptar cualquier trabajo? ¿O es la propia sociedad la que por su organización y estructura, expulsa a grupos de personas de esa corriente principal, se

---

<sup>8</sup> Rodríguez Guerra, J. La exclusión social, un problema recurrente del capitalismo. 2002. Disenso N° 44 p 1.

defina esta como se defina? La respuesta dependerá de la perspectiva ideológica-política en que uno se sitúe.

“La exclusión no designa una categoría social precisa, sino una situación heterogénea compartida en diversos grados por distintos individuos”<sup>9</sup>

Todo esto remite al problema de la desigualdad derivada de la intensa división del trabajo y de la división de la sociedad en clases.

Es Castel quien explica y analiza con más precisión esta problemática en el desarrollo del capitalismo, en su obra “La metamorfosis de la cuestión social”. Para él, condición proletaria, condición obrera y condición salarial son tres formas dominantes de cristalización de las relaciones de trabajo en la sociedad industrial, también tres modalidades de las relaciones del mundo del trabajo con la sociedad global. Y aclara que, si bien, se sucedieron en el tiempo, su encadenamiento no fue lineal y presentan tres figuras recíprocamente irreductibles.

La condición proletaria era una situación de cuasi exclusión del cuerpo social. El proletario era un eslabón esencial en el proceso naciente de industrialización, pero estaba destinado a trabajar para reproducirse. Su situación no era en nada comparable a la de un burgués. Más que de jerarquía se trataba de un mundo escindido por la doble oposición entre capital y trabajo; entre seguridad-propiedad y vulnerabilidad de masas.

La relación de la condición obrera con la sociedad como un todo, era más compleja. Se constituyó una nueva relación salarial a través de la cual el salario dejó de ser la retribución puntual a una tarea; ahora aseguraba derechos, brindaba acceso a prestaciones fuera del trabajo y posibilitaba una participación mayor en la vida social: consumo, vivienda, educación y, a partir de 1936, también, ocios: todo esto reflejaba una integración en la subordinación. Cuando se estructura la clase obrera, también se afirma la conciencia de clase: “entre *ellos* y *nosotros* -gráfica Castel- no todo está definitivamente jugado”.

Sin embargo, el advenimiento de la sociedad salarial no representará el triunfo de la condición obrera. Los trabajadores manuales fueron desbordados por la generalización del salariado: empleados, jefes, profesionales, el sector terciario: la salarización de la sociedad rodea al asalariado obrero y lo subordina nuevamente, esta vez sin esperanza de que pueda llegar a imponer su liderazgo alguna vez. Si casi todos son asalariados, la identidad social se definirá a partir de la posición que se ocupa. La escala social tiene un número creciente de niveles a los cuales los asalariados vinculan sus identidades.

---

<sup>9</sup> Dubet, F y Martucelli, D. ¿En qué sociedad vivimos? Ed. Losada, Buenos Aires, 2000 p.175

La condición obrera sigue ocupando la parte inferior de la escala o poco menos. Pero si el Estado seguía ampliando sus servicios y protecciones, todo el que lo merecía podría también ascender y ello conllevaría mejoramiento para todos, progreso social y más bienestar.

Según Castel, “la sociedad salarial parecía arrastrada por un irresistible movimiento de promoción: acumulación de bienes y riquezas, creación de nuevas posiciones y de oportunidades inéditas, ampliación de los derechos y garantías, multiplicación de las seguridades y protecciones”<sup>10</sup> y la describe con los calificativos de “inédita, refinada y frágil”.

El empleo es el eje alrededor del cual se constituye el andamiaje en torno al Estado de Bienestar y fue precisamente la transformación de la problemática del empleo lo que primero puso de manifiesto la conmoción que afectó a la sociedad a fines de los ‘60 y principio de la década del ‘70, como efecto del agotamiento del modelo de acumulación postbélico-fordismo y Estado de Bienestar .

La reestructuración subsiguiente del capitalismo afecta esencialmente a la organización del trabajo, al empleo y al conjunto de regulaciones que en torno a él se habían ido estableciendo en décadas anteriores. La multiplicación de desempleados fue sólo la cara más visible de la profunda transformación que se estaba gestando. Pero la precarización del trabajo, aunque parecía menos espectacular, era aún más importante, y es la que permite comprender los procesos que nutren la vulnerabilidad social y, en última instancia, generan el desempleo y la desafiliación, como señala Castel acertadamente. Desafiliación “que no necesariamente equivale a una ausencia completa de vínculos, sino también a la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido”.<sup>11</sup> La precarización del empleo y el desempleo quedan esculpidos en la dinámica actual de la modernización.

La diversidad y discontinuidad que surgen en las formas de empleo van reemplazando al paradigma del empleo homogéneo y estable. La “flexibilidad”, es un eufemismo detrás del que se ocultan el desempleo, la precarización y degradación del empleo convirtiéndose en el principio rector de las formas emergentes de organización del trabajo.

Esto, entre otras cosas, dio lugar a la llamada crisis del Estado de Bienestar y por ende, la cuestión social, al aumentar enormemente la desigualdad, volvió a reaparecer con toda crudeza, sólo que ahora transmutada en exclusión social.

---

<sup>10</sup> Castel R Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Ediciones Paidós, 1997. P 327.

<sup>11</sup> Castel, Op. cit. P 421

Todas estas transformaciones traen aparejadas consecuencias para las instituciones en general y para la escolar en particular; se afirma que estamos dejando atrás aquello que Foucault denominó “sociedad disciplinaria” para dar lugar a “sociedades de control”. Ha sido Gilles Deleuze, quien hace más de una década realizó una brillante descripción de estos cambios. Él se pregunta cuál sociedad es mejor, si aquella organizada alrededor de las pesadas burocracias y rígidas disciplinas que estamos dejando atrás, o la de los fluidos y metaestables controles globales que no dejan de producir las noticias del futuro; y con gran sencillez afirma. “No se trata de preguntar cuál régimen es más duro, o más tolerable, ya que en cada uno de ellos se enfrentan *liberaciones* y *servidumbres*. [...] No se trata de temer o de esperar, sino de buscar nuevas armas”<sup>12</sup>

Ante la crisis anteriormente descrita, el Estado se centró en el diseño y ejecución de políticas públicas focalizadas para *compensar y asistir* a cada vez más sectores de la población. La atención social a los pobres, desempleados, sub-empleados y marginados, por muy masivos y generosos programas asistenciales que se pongan en marcha, no resuelven el problema. Se deben cambiar los propios principios de la sociedad que llevan a esta situación, como señala Lo Vuolo<sup>13</sup>; se deben atacar sus causas estructurales.

En un principio esas políticas fueron puntuales e improvisadas y sólo pretendían ser provisionarias. Pero, como advierte Castel, su consolidación progresiva indica la instalación en lo provisional como régimen de existencia <sup>14</sup>.

¿Qué papel juega la educación en este escenario?.

Hace veinte años se sostenía que el momento en que el joven pasaba a la vida adulta estaba vinculado a la inserción laboral, a la salida del hogar de origen y a la constitución de una nueva familia. Hoy puede hablarse de una adolescencia y juventud “interminables”, ante la ruptura de todos estos ritos de pasaje. Esto se vincula tanto con la crisis económica como con los cambios en las relaciones intrafamiliares, pero sobre todo con las maneras en las que los jóvenes conciben y viven la inserción a un mundo del trabajo que aparece signado por el crecimiento de empleos informales, “flexibilización” en los empleos formales con el consiguiente deterioro de la calidad del empleo y un aumento descomunal del desempleo, situaciones que generan mayores y nuevas franjas de pobres y más pobres.

---

<sup>12</sup> Deleuze, G . Poscriptum sobre las sociedades de control. En *Conversaciones 1972-1990*. Valencia, Pretextos, 1999.

<sup>13</sup> Lo Vuolo R (comp.) . A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano. En “Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano”. Ed. Miño y Dávila, Bs. As 1995. P 15

<sup>14</sup> Castel Op. cit. P 426

La relación entre la educación y la pobreza es una relación construida, afirma Parada<sup>15</sup>, no es obvia ni natural no obstante que en el imaginario social se considere a la educación como una de las formas privilegiadas de evitar y/o de salir de la pobreza. Y el problema al que se enfrentan quienes tratan de construir una relación directa entre ambas, es la dificultad de asociar directamente la una con la otra.

En general se define a la pobreza desde un punto de vista económico y el método más usado (y criticado) es la definición de los pobres a partir de la construcción de una “línea de pobreza”. Asimismo se da por sentado que el hecho de *estar educado* contribuye en si mismo a disminuir la pobreza. Ante este panorama Parada<sup>16</sup> se formula algunas preguntas: “¿hemos de ubicar la carencia de educación como una consecuencia de ser pobre?; ¿O como una causa?; ¿El no educado (escolarizado) será pobre mientras no se eduque?

Si la definición clásica de pobreza refiere a la *falta de acceso o dominio de los requerimientos básicos para mantener un nivel de vida aceptable*, esto significa que una persona es pobre si no tiene suficiente comida o si carece de acceso a servicios básicos (educación, salud, agua potable...) y si los economistas usan el ingreso como medida representativa de la pobreza; las estrategias que el estado debería implementar tendrían que apuntar a la generación de ingresos. Y no preocuparse - como viene sucediendo desde hace tiempo- en proporcionar compensaciones a quienes se ubican por debajo de la “línea de pobreza” mediante la proliferación de programas y programitas de focalización de los “pobres”, como ya se ha mencionado en este trabajo.

La Provincia de San Luis, constituye un caso emblemático en este sentido, pues ha ido mucho más allá de lo imaginable: a los pobres los han uniformado (literalmente desde la vestimenta); tienen su propia moneda (cheques de inclusión) y hasta una bandera que los identifica, entre otros “símbolos de pertenencia”; todo esto, obviamente, genera un sentimiento de dependencia y sumisión sin límites.

Por si misma la definición clásica de pobreza no establece una relación con la educación, ¿cuál es entonces la relación entre escolaridad e ingreso? Desde el punto de vista teórico hay diversas teorías disponibles (la del capital humano, de la elección racional, social-democrática, marxista, entre otras) que constituyen marcos conceptuales que interpretan el papel de la educación en su relación con la pobreza, la desigualdad, la equidad y la marginalidad indistintamente. Y son usada/s por los Estados para legitimar, significar y organizar la política educativa y sus estrategias.

---

<sup>15</sup> Parada M B. Educación y pobreza: una relación conflictiva.

<sup>16</sup> Op. cit

Para finalizar; ante los postulados sobre los que se erigía el paradigma previamente dominante -acceso universal y papel redistributivo de las políticas sociales- (aplicados muchas veces parcialmente y otras tantas con resultados no deseables), el nuevo paradigma los sustituye por diferenciación del acceso vía la privatización y la competencia, subsidio a la demanda y focalización. De este modo, la problemática de la política social tiende a acotarse en proporcionar las respuestas más adecuadas a preguntas como las que se formula Duhau: “¿Quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas?; ¿Cuál es la mejor forma de organizar la competencia mercantil en la esfera del bienestar social?”<sup>17</sup>

***“Si el futuro es una aventura cuyo argumento sólo es escrito por la historia,  
resulta en gran medida imprevisible. El mañana traerá consigo lo desconocido.  
Sin embargo también le dará forma lo que herede del día de hoy”.***

***(R. Castel).***

---

<sup>17</sup> Duhau E. Las políticas sociales en América Latina: del universalismo fragmentado a la dualización. En Revista Mexicana de Sociología, México Año LIX N° 2. 1997

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- CASTEL, Robert. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ediciones Paidós.
- DUBET, F y Martucelli, D. (2000) “*¿En qué sociedad vivimos?*”. Ed. Losada, Buenos Aires,
- DUHAU, Emilio.( 2001). “*Política social, pobreza y focalización*”. *Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación*. En Ziccardi, A (Compiladora). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- DLORIO, Gabriel.( 2005) “*Sentidos y problemas en torno a lo precario*”. *Apuntes para una crítica de sus formas contemporáneas*. Conferencia brindada en el marco del Seminario Internacional La Escuela Media hoy. Desafíos, debates, perspectivas. Huerta Grande, Córdoba.
- PARADA, Miguel B. (2001) “*Educación y pobreza: una relación conflictiva*”. En Ziccardi, A (Compiladora). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

**6.- “Las políticas sociales y la reforma educativa argentina: principales efectos en las instituciones escolares”**

***Lic. Graciela María Carletti***

## **Introducción:**

Nuestra sociedad, inmersa en un contexto de crisis caracterizado por acelerados y profundos cambios científicos, tecnológicos, culturales y políticos, busca y reclama nuevos caminos y nuevas alternativas para dar respuesta a las nuevas necesidades que dicha crisis y dichos cambios plantean.

Básicamente, la estrategia impulsada por el Estado a través de la Reforma Educativa y la Ley Federal de Educación, se basa en la modernización y en las nuevas formas de organización social, siendo la única lógica que prevalece la del mercado. En este marco, dentro del campo de las políticas públicas, y reconociendo que la crisis de la sociedad también incide en la educación, la Reforma Educativa ocupa un espacio preponderante. En este trabajo se intentará realizar un análisis del impacto de las políticas sociales en América Latina, la regulación del Estado moderno y la Reforma Educativa en la Argentina a la luz de los principios sustentados por la Ley Federal de Educación, y las transformaciones en las instituciones escolares.

Se considerarán además los conceptos vertidos por la Dra. Andrade Oliveira especialmente aquellos referidos a las políticas sociales, la reforma del Estado en América Latina y la regulación de las políticas sociales y sus efectos en el ámbito educativo.

## **La cuestión social: Metamorfosis y zonas de cohesión social**

La metamorfosis de la cuestión social puede rastrearse históricamente estudiando los cambios experimentados en la relación salarial a medida que se suceden las crisis sociales a lo largo del tiempo y en diferentes lugares. Así, las crisis del sistema educativo en Argentina han producido cambios en la relación salarial docente, especialmente a partir del desmontaje del estado de bienestar y el advenimiento del estado neoliberal.

Dichas transformaciones de la relación salarial constituyen un dato central para entender la metamorfosis de la cuestión social en las sociedades del capitalismo moderno, como así también comprender los nuevos modelos de instituciones educativas.

Se pueden identificar, según Castel, R. , tres zonas de cohesión social:

- Una zona de integración social: donde se da una asociación trabajo estable-inserción laboral sólida. (donde se encuentra el 20% de la población más rica del país);
- Una zona de desafiliación: ausencia de participación en actividades productivas y aislamiento relacional. Aquí podemos ubicar a la mayoría de los docentes que, a partir de la Reforma educativa, la nueva estructura y los nuevos roles que deben ocupar, se sienten desprotegidos sindicalmente y sienten una pérdida de su identidad y una creciente falta de estabilidad laboral y desvalorización de su rol.
- Una zona de vulnerabilidad social: ésta es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los “soportes de proximidad” y los “lazos de sociabilidad”.

En general, existe una correlación entre el lugar que una persona ocupa en la división del trabajo y su participación en las “redes de sociabilidad” y en los “sistemas de protección social”. En el caso de los directivos y docentes, esta participación se ve contraída por diversos factores derivados de la política educativa imperante y la Reforma educativa.

La desafiliación se diferencia de la exclusión, ya que la desafiliación supone un concepto dinámico que pertenece al mismo campo dinámico que el de “disociación”, “descalificación” o “invalidación”.

Los docentes, ya sean integrados, vulnerables y desafiados, pertenecen a un mismo conjunto de unidad problemática. Las condiciones de mantenimiento de esta unidad problemática se deben buscar desde la consideración de la sociedad en su conjunto.

## **Las políticas sociales y la reforma del Estado:**

El desmontaje del Estado de Bienestar, denunciado a través de una profusión de textos, a partir de los años 70/ 73, con la crisis del petróleo, produce concomitantemente un agotamiento del modo de regulación social; la crisis de las organizaciones modernas; un cambio en las relaciones económicas, la sociedad y el consumo de masas; la inversión de la lógica de la producción y una flexibilización en las relaciones laborales (desregulación del trabajo y el empleo).

Las explicaciones tradicionales de la crisis del paradigma del Estado de Bienestar son en su mayoría de carácter fiscal, por la expansión irracional del gasto público. Entre los factores políticos sobresalen: la patria contratista y el sistema oligopólico: grandes empresas controlan el mercado, la expansión del gasto y la crisis de financiamiento. El sistema capitalista necesita la expansión del gasto y al no poder financiarlo se produce el endeudamiento, se aumentan los impuestos y provoca la rebelión de los contribuyentes. En Argentina se produce un desajuste estructural entre gastos e ingresos, el Estado continuó con la lógica keynesiana, pero fue una lectura populista del patrón keynesiano: hubo un predominio del gasto corriente, lo que produjo un gasto fiscal crónico, la puja distributiva entre los distintos sectores (sobre todo el de los sindicatos), la inflación, el déficit de racionalidad y el déficit de legitimidad.

El déficit del sistema tiene sus efectos en la política educativa, con el deterioro del servicio educativo, la infraestructura y el salario docente. Esta situación hace eclosión en 1989 y comienzan a surgir nuevos paradigmas y la reforma del Estado, que desde lo económico es el modelo o teoría neoclásica. Este nuevo modelo ha incidido fuertemente en el sistema educativo y en la reforma educativa.

Ya en la década del '90, los Planes de ajuste estructural comandados por el Banco Mundial y el FMI produjeron mayor dependencia económica.

## **Características del neoliberalismo: su relación con la educación**

Las relaciones sociales se mercantilizan, la única ley que rige es la del mercado. Este hace que los que más tienen pueden acceder a más y mejor educación, y puedan estar

incluidos en el sistema. Se produce la discriminación y la exclusión de los diferentes (los menos favorecidos, los más pobres).

Aumento de los niveles de pobreza en la mayoría de los países subdesarrollados. Al respecto, Salama, P. y Valier, J. afirman que no basta con distinguir y catalogar a los pobres, sino que también es necesario analizar los sistemas de valores y las normas que respaldan esas desigualdades, los procesos económicos globales que les otorgan materialidad y las estrategias políticas que las legitiman.

Se produce una maximización de la situación individual: el individualismo es lo que vale, cada uno es responsable de su trabajo y de su permanencia en él, el Estado ya no lo protege, ni cuida su trabajo, ni su salario. Debe valerse por sí mismo. El docente, agente racional, debe prepararse, formarse, juntar credenciales, ganarse el puesto. Se produce la desregulación de las relaciones laborales y la pérdida de los derechos del trabajador docente.

El libre juego del mercado entre la oferta y la demanda, lo que hace que se negocie el precio del trabajo. El Estado sólo garantiza la libertad del mercado ya que el objetivo es achicar el gasto público. La tendencia es la descentralización (Ley de transferencia de las escuelas a las provincias) y la consecuente privatización de las instituciones educativas (escuelas autogestionadas o "Charter").

En relación al empleo, la desregulación y desreglamentación del trabajo, con las consecuentes pérdidas de derechos para los trabajadores, también inciden en el ámbito educativo, ya que el trabajo docente pierde estabilidad y se produce la desafiliación del docente.

En general, se encuentran características comunes en los procesos de reforma de los estados en América Latina:

- En primer lugar, las políticas sociales están orientadas o focalizadas hacia los más pobres, a través de planes sociales que los estratifican entre sí.

Los pobres pasan a ser "los diferentes", para la justificación de los planes sociales, instaurándose la discriminación y la exclusión y se quiebra la idea de cohesión social.

- En segundo lugar, están las políticas sociales de asistencia benefactora de privatización, donde se produce un movimiento desde los sectores públicos cada vez más al sector privado, con las consecuentes fragmentación social y la pérdida de identificación como sujetos sociales sino como "clientes".

- En tercer lugar, están las políticas sociales descentralizadas y orientadas a la participación popular. Lo público financia a lo privado, por ejemplo, los contratos o convenios entre el gobierno nacional y las provincias; el crecimiento de las ONGs; etc... En este punto habría que preguntarse hasta qué punto las políticas sociales intervienen en la brecha derivada de los desequilibrios en la distribución de las riquezas a favor de la acumulación capitalista y en detrimento de la satisfacción de las necesidades sociales básicas, como lo es la educación.

De tal forma, los derechos sociales son posibilidades de consumo según las posibilidades de pago, por cuanto las políticas sociales cuando son focalizadas adquieren un carácter compensatorio.

Por su parte, las políticas sociales compensatorias surgen como una emergencia de las demandas sociales, para cubrir la brecha entre los que más necesitan para compensar las diferencias y llenar la brecha, a través de la redistribución de las riquezas.

Dicha reestructuración productiva ha generado una nueva matriz educativa, centrada básicamente en las “competencias” y se le exige a la escuela pensar modelos educativos para adecuarse a las demandas del mundo productivo.

Por otra parte, el modelo de regulación social es responsable además de los vínculos entre educación y desarrollo, posibilitando el desenvolvimiento de los sistemas escolares a partir de un nuevo modelo de éxito y siempre dentro de una lógica monetaria. La escuela es planteada como núcleo de gestión, adquiere mayor autonomía, ya que puede controlar a su personal y tiene la posibilidad de negociar, hacer contratos, captar y gastar recursos, etc. Esta autonomía alcanza tanto para los procesos financieros como para los procesos curriculares y los de evaluación del desempeño de los alumnos y de la institución.

### **Relación con la teoría de capital humano:**

Partiendo de una postura doctrinal marxista, denuncian que el sistema educativo es un instrumento del sistema productivo, como “aparato ideológico”, legitimando la reproducción social de las clases económicas dirigentes. Según dichos autores, existían otros factores, aparte del nivel educativo, tales como inteligencia, atributos cognoscitivos, raza, sexo, relaciones de parentesco familiar, origen socioeconómico, modos de

autopresentación, etc... que influyen en la determinación del ingreso y el status ocupacional de un individuo.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones expuestas, es todavía defendible la educación como factor esencial, que “constituye una importante vía de movilidad social para quienes no poseen otro tipo de activos personales o materiales”. (Moreno Becerra, 1998). De tal manera, la democratización educativa garantizaría la eliminación de ese carácter perverso y adoctrinador, que algunos autores temen.

Se podría conceptualizar como una consecuencia de la expansión del sistema educativo, no sólo como una consecuencia de las necesidades de calificación del trabajo, y por el resultado de la acción competitiva de diferentes grupos en la búsqueda de poder, status y riqueza. En tal sentido, el sistema educativo es el lugar donde se adquieren las credenciales (títulos).

Hoy en día el salario se asigna en función del individuo, por objetivo de rendimiento. Se ha producido una individualización de las relaciones laborales. Antes se realizaba una negociación colectiva, ahora se trata de una negociación individual entre el trabajador y el empresario, un juego de fuerzas, al menos en ciertos segmentos. La demanda pasa de ser predecible, estandarizada y estable, a ser impredecible, inestable y no estandarizada, lo que modifica los criterios para la inversión en capital variable (empleados). Y por otro lado, los empresarios, a través de la segmentación del mercado de trabajo garantizan el control de los trabajadores.

Con respecto a la demanda, se produce una combinación de tipos de demanda: núcleos de pequeños trabajadores estables con buenas condiciones de trabajo, y otros grupos de trabajadores secundarios. (Ejemplo: el esquema Toyota).

Se podrían identificar algunos aspectos tanto positivos como negativos de la Teoría del Capital Humano en nuestras prácticas cotidianas, y evidenciaríamos seguramente numerosos hechos o procesos que dan cuenta de la vigencia de la misma.

Al respecto, en la mayoría de nuestras instituciones educativas vemos entre otras cosas:

- La consideración de la actividad docente no ya como una vocación sino como un trabajo asalariado, el docente pasa a ser un “trabajador de la educación”, que debe hacer valer sus derechos como cualquier trabajador, para lograr mejores salarios y debe capacitarse en las competencias específicas de su área de conocimiento.

Esto se ve diariamente en la “fiebre por los títulos o certificados”. Todos los docentes se ven presionados por exigencia de obtener títulos cada vez más elevados para acceder a determinados cargos docentes o directivos, o puntajes o categorizaciones en Proyectos

de Investigación. La lucha por publicar trabajos en Seminarios, Jornadas, Congresos, Revistas educativas, Cursos de Postgrado, etc., dan cuenta de esta problemática que cada vez más se hace carne en los docentes y va desdibujando su identidad. Ya no es más valorada su actividad docente frente al aula.

### **Principales transformaciones a partir de la reforma educativa:**

El proceso de reforma educativa en Argentina ha tenido lugar en un contexto de crisis del Estado nacional, lo que ha llevado a intentar recuperar la eficiencia y la racionalidad de la gestión estatal que había llegado a ser casi inoperante por la burocratización de la administración pública, y el intento de aplicar este modelo de gestión en la escuela.

Numerosos estudios y escritos de autores dan cuenta de la denuncia de la grave crisis del sistema educativo argentino cuyos rasgos más sobresalientes son la fragmentación y la desigualdad. Al respecto, G. Tiramonti (2005) considera que la importancia que se le ha otorgado a este período se justifica por la envergadura de las transformaciones estructurales que se sucedieron y por el impacto que tuvieron sobre la organización de la sociedad. Por otra parte, en el contexto de delegación de poderes a las provincias, generada por esta nueva configuración del gobierno de la educación, el Ministerio Nacional ejerció un claro liderazgo y neutralizó los problemas de la descentralización casi absoluta producida en el sistema educativo.

Los cambios implementados a través de los Acuerdos Marco, la modificación de la estructura formal del sistema, la extensión de la obligatoriedad, han producido variaciones en las condiciones y en las cualidades requeridas para el rol docente y directivo.

En general, parecería que las fuerzas regresivas superan los esfuerzos de las políticas sociales y educativas a favor de la equidad.

### **Entre las principales características se mencionan:**

- Aumento de la matrícula (o “aumentar la inclusión del sistema”):

Si bien, lo que se buscaba era extender el servicio educativo a mayor cantidad de niños, en un intento por disminuir la exclusión, con el consecuente aumento de la matrícula, aún

no se ha dado una respuesta adecuada al problema de la calidad educativa. Las aulas superan el número ideal de niños (en algunos casos más de 40 niños), y se dificulta la tarea de enseñanza- aprendizaje.

- Heterogeneidad territorial y socioeconómica de los alumnos. En las aulas se encuentran cada vez más alumnos de distintos sectores socioeconómico, religiones, razas, países, y hasta nivel intelectual o diferencias especiales. Se hace necesario una adecuación de la propuesta docente a esta heterogeneidad e implementar estrategias docentes adecuadas para enfrentar el aula para la diversidad.

- Problemas de rendimiento de los alumnos: que viene aparejado con el problema anterior y con el problema de las fallas en la preparación y formación docente, y con la escasez de estrategias didácticas adecuadas para adaptarse a los cambios derivados de dicha heterogeneidad. Los problemas de evaluación del rendimiento surgen a la hora de realizar un balance de la implementación de la nueva estructura del sistema educativo.

#### **Con respecto al rol docente:**

Deterioro del salario docente, conflictividad sindical y disminución de la calidad de la atención en el aula.

Problemas en las condiciones estructurales del trabajo docente: nuevas enfermedades (tanto físicas como psíquicas); desfasaje de la formación docente con las nuevas asignaturas y roles. Se está produciendo una paulatina desvalorización del rol docente y un decidido abandono de las responsabilidades y tendencia al credencialismo: Esto se ve diariamente en la “fiebre por los títulos o certificados”.

Por otra parte, se genera en los docentes un sentimiento de “deuda” o “culpa”, de confusión sobre su rol, con la consecuente desvalorización de su tarea que se ha ampliado en sus alcances más allá de “dar clase”. Esto se vincula además al hecho de que debieron hacerse cargo de las nuevas asignaturas a partir de la Ley Federal (tales como “Tecnología”), sin estar debidamente preparados, lo que produjo problemas de falta de idoneidad para el dictado de las mismas. No obstante, esto no impidió que ocuparan estos nuevos roles, ya que la improvisación fue el recurso más usado en el afán del docente de mantenerse en el sistema y no quedar excluidos.

Desafiliación: cada vez más el docente siente que no pertenece a un grupo que lo contenga, proteja y ampare sus derechos como trabajador, y debe valerse por sí mismo para asegurarse la estabilidad laboral.

Lo anterior se relaciona con el proceso de individualización, la dilución de las determinaciones sociales a favor de una ampliación de la elección individual, lo que se refleja en la desinstitucionalización mirada desde sus efectos sobre las subjetividades. (Tiramonti, G. , 2005).

#### **- Deserción escolar:**

No existen en general mecanismos de retención de los niños, salvo los comedores escolares en algunas instituciones. Esto también conlleva a la problemática del asistencialismo, ya que en pos de la retención a través de la asistencia socioeconómica de los niños, se desvirtúa el verdadero objetivo de la escuela , esto es, de brindar una enseñanza de calidad.

#### **- Nuevos roles directivos:**

Esto se refiere principalmente a las nuevas demandas en la gestión educativa, que en virtud de las nuevas exigencias cobra importancia sobre todo en lo que respecta a la toma de decisiones.

En consecuencia se fortalece la figura y el protagonismo del director de escuela, los alumnos son considerados como mercancías (valor de cambio), y se estimula la participación de los docentes en proyectos institucionales financiados por el Estado, como así también a los padres de los alumnos, en la búsqueda de recursos alternativos para solventar gastos referidos en su mayoría a cuestiones urgentes, inmediatas tales como los de refacción y mantenimiento del edificio escolar.

### **- Financiamiento vinculado a los resultados :**

Esto se relaciona con centralidad de los procesos de evaluación: La evaluación de los resultados pasa a ser el centro de todos los procesos escolares, sobre todo los procesos de aprendizaje institucional: evaluación del rendimiento de los alumnos en las distintas áreas, ciclos y modalidades, evaluación de los docentes, de la marcha de la institución, etc. El esfuerzo se pone en este aspecto ya que la institución que obtenga mayores puntajes también obtendrá mayor financiamiento.

### **- Diversificación de la oferta escolar:**

- La escuela adquiere mayor autonomía y poder en sus procesos de toma de decisiones. Se produce una desterritorialización de la escuela, en nombre de la libre escuela.

Surgen las escuelas privadas, las escuelas autogestionadas, etc. Se retira del espacio escolar el monopolio de la enseñanza.

Al mismo tiempo, la escuela, a través del Proyecto Pedagógico Institucional, amplía su oferta educativa, a parte de las asignaturas tradicionales, promete: inglés, computación, natación, teatro, arte, etc... para hacer más atractiva su propuesta.

- Deslegitimización de la escuela: surgen algunas voces apocalípticas de la escuela, alentadas por el auge de la sociedad del conocimiento y la informatización y se cuestiona el valor de las prácticas docentes y los modos tradicionales de acceso al conocimiento.

### **Desafíos para el futuro:**

Teniendo en cuenta el escenario analizado, se podrían identificar dos grandes ejes de problemas y desafíos: la desigualdad en los resultados de aprendizaje y la fragmentación de la oferta educativa. Al respecto se afirma que existen estructuras diferentes entre las provincias y una significativa desarticulación entre la enseñanza secundaria y la universidad, entre la investigación y la enseñanza, y entre la prescripción curricular y la práctica real. Dicha desigualdad y fragmentación se supera a través de una estrategia de desarrollo en la que la educación deje de ser una política sectorial y se convierta en

una variable clave, promoviendo un debate abierto con la participación de todos los protagonistas del proceso pedagógico.

Más allá de las particularidades nacionales, el caso de América Latina ha otorgado una fuerte prioridad al cambio institucional. En el caso de la educación, los cambios pueden agruparse en cinco grandes puntos: la dificultad para cambiar los sistemas educativos en el contexto del “nuevo capitalismo”; el nuevo papel del Estado; la escasez de recursos y el exceso de demandas; la revalorización de la dimensión pedagógica; y la tensión entre consenso y conflicto para la definición de estrategias de acción educativa.

La pregunta crucial que se plantea es ¿cuánto consenso existe en nuestro país para acordar un proyecto de crecimiento con equidad que logre una mayor igualdad y cohesión entre todos los sectores?

Tal vez la respuesta sea la implementación de estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en Argentina. Esto supone encarar políticas compensatorias que lleguen a los sectores más necesitados. Tales políticas se refieren específicamente a la necesidad de insertar en el sistema educativo mecanismos de control de calidad, asegurar que todos los docentes tengan los conocimientos para hacerlo y posibilitar la existencia de equipos docentes en las escuelas secundarias. De tal forma, se hace necesario un fuerte compromiso del Estado en el sentido de explicitar las exigencias y hacerse cargo de sostener las consecuencias para orientar la calidad educativa, promoviendo los mecanismos o requisitos que la hagan posible.

La desigualdad que antes se producía con la exclusión del sistema educativo, ha comenzado a producirse a lo largo del siglo a partir de la distribución desigual del bien educativo dentro del sistema. Es necesario revisar las diferencias de oportunidades al interior del sistema educativo para establecer cuáles son las opciones de las políticas públicas para revertir la fragmentación y la desarticulación del mismo. Si bien está claro que, en un marco de gran fragmentación social, existe una fuerte presión a favor de la segmentación del sistema educativo como mecanismo reproductor del orden social establecido, también está claro que existe un abanico de posibilidades desde la política pública para “morigerar” y revertir las presiones que favorecen la fragmentación provenientes del contexto socio-económico.

A diez años de la sanción de la Ley Federal de Educación, que debía establecer las bases para el desarrollo de un sistema futuro, el sistema se muestra desarticulado, y con fuertes desniveles en cuanto a las oportunidades de escolarización y los aprendizajes reales. Se trata de un proceso desacoplado e inconcluso que fracasó en el

establecimiento de bases homogéneas para el cumplimiento de los derechos educativos de la población.

**Para finalizar ... algunas estrategias posibles serían:**

La ampliación del círculo de decisión a otros actores, sectores y organizaciones, que den legitimidad sobre los criterios establecidos desde afuera: eficiencia, eficacia, efectividad y excelencia.

Crear las condiciones para jerarquizar la unidad de base del sistema: la escuela y la acción profesional docente.

Revalorizar la importancia de la gestión y crear las condiciones de participación en las decisiones.

Cambios en el rol del Estado: de un Estado redistributivo, de políticas sociales universales, que compensa las brechas, a un Estado regulador, liberalizante, de tutela o contrato, en el cual exista la cooperación entre actores públicos y privados, como así también una redefinición de la noción de derechos sociales.

Una firme acción colectiva, que promueva las bases de la igualdad que requiere la educación; otorgando un papel central a las políticas educativas, como pre-requisito indispensable para el desarrollo y la integración social con equidad.

## **BIBLIOGRAFIA :**

- ANDRADE OLIVEIRA, DALILA: "Educação Basica.Gestão da Trabalho e da Pobreza". Editora Vozes..Brasil.
- BARBEITO, A. Y Lo vuolo, R : "Las políticas sociales en la Argentina contemporánea", en la nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires. Ciepp/Miño y Dávila.
- CASTEL, Robert : "La metamorfosis de la cuestión social". Paidós . Estado y sociedad. Buenos Aires. (1997) .
- LO VUOLO, R, y otros : "La pobreza... de la política contra la pobreza". Madrid, Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Ley Federal de Educación Nº 24195.
- SALAMA, Pierre y VALIER, Jaques: "Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo". Ciepp- Miño y Dávila Editores.
- TIRAMONTI, Guillermina: "La educación argentina en el contexto de las transformaciones de los años '90". Revista PRO-POSICOES -Faculdade de Educação-unicamp. vol.16,n set./2005.

## II sección



*Regulaciones*

*educativas en el espacio institucional*

## SEGUNDA SECCION

Regulaciones educativas en el espacio institucional

**7.- La Reforma Educacional Universitaria de los '90 en la Argentina:  
Los dispositivos coaccionantes de la Ley de Educación Superior**

*Lic. Adriana I. Morán*

*Lic. Sonia N. Pereyra*

*Lic. María C. Salas*

*“La educación (...) tiene una misión pública:  
la de hacer más democrática la sociedad.”*

*(H. Giroux)*

## **Introducción:**

Consideramos que si la misión pública de la educación es orientarse a democratizar a la sociedad, los cambios que se esgriman para mejorar su desarrollo deben ser consecuentemente democráticos, es decir, deben dirigirse a cumplir con la finalidad social que es garantizar el derecho a la educación para todos y todas, afianzando la igualdad de oportunidades reconociendo y subsanando las desigualdades sociales, económicas y culturales de los alumnos como ciudadanos.

El tema que nos convoca versa sobre las reformas educativas llevadas a cabo en Latinoamérica en los años 90. Centramos nuestro análisis en la reforma educativa de la Educación Superior (en especial de la Universidad) que tuvo lugar en la Argentina. Intentamos develar la concepción de Calidad Educativa como Equidad en tanto principio democratizador de la Universidad Pública, que se esgrimió como discurso de justificación del proceso reformista y el impacto que genera en la formación de los jóvenes como principales destinatarios de las políticas educativas para el Nivel Superior. Paralelamente, consideramos algunos de los organismos internacionales que operaron como referentes y rectores de la reforma educativa implementada a fines del siglo pasado en nuestro país.

## **Contextualización de las reformas educativas:**

La última década del siglo XX en Argentina reviste una gran importancia por las líneas de política sectorial desplegadas en las transformaciones estructurales llevadas a cabo en esos momentos, por el impacto en nuestra sociedad.

La hiperinflación a fines de los '80, que provocó la caída del gobierno de Alfonsín, abrió el juego para producir cambios profundos en el modelo de acumulación, dando lugar a la creación de políticas estatales "neoliberales" y que responden a un poder hegemónico mundial. Estas políticas consistieron en la privatización de servicios del Estado, en la apertura de la economía y en la adopción de un sistema de paridad dólar/peso que al sobrevaluar a la moneda nacional incentivó una importación masiva de productos que se financiaron por medio del endeudamiento público y privado (Tiramonti G. 2005).

Estas políticas de ajuste tuvieron consecuencias negativas tanto para la industria como para la sociedad en general, empobreciendo aún más a los sectores sociales desfavorecidos y alejando al Estado de sus funciones político-burocrático-administrativas y de regulación social, convirtiéndolo en un Estado ausente. El panorama estaba constituido por una sociedad totalmente fragmentada donde la clase media iba desapareciendo, el nivel de desempleo era alto y por lo tanto, incidente en todos los ámbitos sociales. “La mitad de la población está por debajo de la línea de pobreza, las clases medias representan sólo el 20 % de su población y profundizándose notablemente la brecha entre ricos y pobres”. (Op. cit)

Varios científicos sociales que se ocupan de estudiar las culturas juveniles consideran que el deterioro social que golpea a los jóvenes constituye un problema de raíz estructural y de carácter complejo, cuya explicación fundamental cabe ubicarla en la ausencia -desde hace más de 30 años- de un modelo sustentable de desarrollo económico, capaz de brindar a viejas y nuevas generaciones un horizonte cierto de libertad, confianza y progreso fundado en la integración social (Chaves, 2006).

Con el país sumido en una profunda crisis, el poder político dio lugar a un proceso de reforma denominado “estructural” del Estado, implementándolo en todas las áreas del mismo, pero privilegiando las de salud, asistencia social y educación.

### **Reforma Educativa:**

La reforma educativa promovida por el Banco Mundial y plasmada por el Ministerio de Cultura y Educación en el marco de la Ley Federal de Educación (Ley 24.195) se orientó a modificar tanto la estructura del Sistema Educativo, como su contenido, su organización y la relación de éste con el Estado.

Esta reforma se basó en el formato de la española de los años '70, justificando su implementación en la pérdida de alumnos del paso de la primaria a la secundaria por fallas en la articulación y deficiencias en la oferta de educación secundaria, como motivo para justificar la importante inversión económica que se realizó con el fin de cambiar la estructura.

El proceso de cambio incluyó el proyecto de Descentralización de la educación secundaria, donde se transfieren las funciones del Estado Nacional a las Jurisdicciones provinciales y/o municipales.

La transferencia de servicios educativos producida en 1992 se fundaba, sobre todo, en el principio de la federalización. De acuerdo con éste, la transferencia de servicios educativos a las provincias significaba la restitución de la soberanía provincial sobre la educación, establecida inicialmente para la educación de primeras letras, en la Constitución Nacional de 1853. Las políticas educativas de los noventa en la Argentina combinaron una federalización del sistema con mecanismos centralizados de control, con el objeto de garantizar la autonomía de los estados provinciales en el área educativa como los principios de la unidad nacional.

La descentralización produjo el proceso de desinstitucionalización del Estado, lo que además, fomentó la aparición de caudillos provinciales que continuaron el mismo lineamiento político-económico de la acción reformista, sostenidos por el Estado Nacional a través de la provisión de asistencia técnica de expertos y de financiamientos internacionales.

Estas modificaciones significaron la redefinición de modelos institucionales, nuevas estructuras organizativas, modificaciones del Estatuto Docente, etc.; que contribuyeron a incrementar las diferencias educativas entre las distintas regiones quedando postergadas aquellas con menores recursos económicos y humanos.

### **Fundamentos de la reforma: Calidad como Equidad**

Para justificar el proceso de reforma se apeló al mejoramiento de la calidad educativa desde el principio de equidad social, entendida como igualdad de oportunidades. En las disposiciones legales vigentes en el ámbito jurisdiccional y nacional, se explicita la preocupación por la calidad educativa; *Las leyes de educación deben asegurar la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna.* (Constitución Nacional Argentina, Artículo 75, inc. 19)

Desde una óptica jurídica, Gil Domínguez plantea que, la igualdad de oportunidades debe ser entendida como “la obligación que tiene el Estado de garantizar a todas las personas el acceso a la educación; todas las medidas que se tomen no pueden estar fundadas en razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social,

etc. o cualquier otro motivo arbitrario e irrazonable que afecte el núcleo esencial de este derecho”.

En tanto, Gómez Campo advirtiendo de la primacía del medio social en las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades educativas, define a la equidad social como “la provisión de igualdad de oportunidades, consistente en la formación común de las mismas competencias y conocimientos considerados básicos para el mejor aprovechamiento futuro de nuevas oportunidades”. Así, la igualdad de oportunidades es el derecho que cada individuo tiene de acceso y uso de los medios de aprendizaje, a lo largo de su vida, independientemente de sus opciones educativas u ocupacionales previas.

Así, la función social no es ni la selección de una elite ni la promoción de unos pocos en un contexto de alta competencia, sino la promoción de la mayoría de los ciudadanos mediante la distribución igualitaria de las capacidades y competencias básicas para la vida (...). La finalidad social de la educación es la promoción de las capacidades de aprendizajes para todos, independientemente de las formas sociales existentes de desigualdad social, económica o cultural.

En un contexto nacional de grandes desigualdades socio-económicas y culturales, la implementación de políticas educativas de equidad, son ineficaces si no se realizan cambios profundos en las condiciones de igualdad social. Es decir que, la sola expansión de oportunidades prescriptas por la obligatoriedad para lograr la igualdad de acceso y mayor cobertura del sistema educativo, sin estar acompañadas de fuertes políticas de compensación y solución de las carencias culturales y socioeconómicas, traslada hacia niveles superiores las funciones de selectividad y estratificación que actualmente cumple la educación en la sociedad.

### **Reforma de la Educación Superior:**

Con la sanción de la Ley de Educación Superior, el Poder Ejecutivo (bajo la presidencia de Menem 1989-1990) diseñó cambios en la educación superior a partir de la construcción de dispositivos de intrusión que comenzaron a condicionar el accionar de las universidades, que hasta el momento gozaban de una condición de autonomía lograda con la reforma de 1918. Uno de los dispositivos fue la supeditación a

financiamientos espurios a partir de evaluaciones basadas en la eficiencia, cualidad que es definida desde los parámetros establecidos por los organismos de crédito.

Lo que caracterizó en esta década a la educación superior fue un modelo que basado en el control del Estado Nacional, la medición y la evaluación. El Estado Nacional se asume como la vanguardia de la modernización definida en términos de eficiencia y eficacia, exaltando los valores del mercado y el consumo, y soslayando aquellos que provienen de la esfera política referida a la constitución de la ciudadanía política. (Tiramonti G., 2005)

Apelando al análisis de Hidalgo (...) sobre las concepciones de la equidad social y del acceso a la educación superior, se considera que estas políticas se fundan en el enfoque del rendimiento, buscando la equidad dentro del sistema educativo y desvinculándolo de los factores exógenos al mismo, como son las políticas socioeconómicas que impactan en la distribución del ingreso. Según Hidalgo, esta postura sostiene que el sistema es equitativo si los estudiantes con recursos económicos financian su capacitación, compensando de esta manera el financiamiento que el Estado brinda a través de becas de ayuda económica, a aquellos con menores recursos.

Los organismos internacionales de quienes dependían los créditos y que establecen las condiciones de gestión del ciclo superior, encontraron en este Estado una correa de transmisión que luego fue trasladada a las universidades, vía financiamiento.

Existe por lo tanto, un sistema de "doble condicionalidad" que somete a las universidades: por un lado, los organismos multilaterales de crédito sujetan la renovación del financiamiento al Ministerio si se corresponde con la marcha de las reformas, y éste a su vez, condiciona su apoyo a las universidades en función de los "ajustes" que realicen internamente en sintonía con las exigencias de los primeros.

Desde los discursos oficiales se aprecia desconfianza hacia la institución y hacia las formas en que se desarrollan sus funciones, enfatizando sus déficits, especialmente en lo que atañe a su escasa inserción en el medio social. Entre los objetivos manifiestos de la gestión figura la jerarquización de la temática universitaria y su tratamiento como cuestión de estado, la búsqueda de transparencia en el funcionamiento del sistema, y sobre todo la aplicación de criterios objetivos y racionales. Para cumplir con el primer objetivo, se crea la Secretaría de Políticas Universitarias (1993), en reemplazo de la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios. La misma asume como funciones, definir los lineamientos de políticas y estrategias referidas a la enseñanza universitaria, supervisar el cumplimiento de la legislación vigente, diseñar

políticas para el análisis, y la evaluación y seguimiento del sistema educativo universitario.

Se aprecia que la temática universitaria quedó gradualmente comprendida dentro de la política general de reducción del gasto público, convirtiendo a la educación superior en un capítulo más de un proyecto global de achicamiento del estado. Desde esta lectura que privilegiaba la “razón fiscal de estado”, la universidad pasó a ser concebida primordialmente como un gasto, persiguiéndose la disminución de su monto según los lineamientos generales establecidos por el Banco Mundial. Por otra parte, la *eficiencia* que se reclama a las instituciones, está en buena medida relacionada con la entronización de la idea de mercado en ciertas áreas centrales de la política estatal. En la política universitaria comienzan a delinearse los "beneficios" de la adopción del criterio oficial. En este sentido, en 1991 se conoce un nuevo proyecto de Ley Universitaria, esta vez elaborado por el Ministerio que es conocido como *Proyecto De Imaz*. El mismo, establece por primera vez la distribución entre las instituciones de una parte de los recursos fiscales (25%) "en función de criterios que premiarán la eficacia y eficiencia en la gestión y la calidad de la oferta universitaria, medida en función de indicadores de cualificación debidamente publicitados" (Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario Argentino, 1991, art. 49). Es decir, la obtención de un financiamiento superior estaría ligada a la consecución de la *eficiencia*. Pero ¿cuándo una institución es considerada eficiente? Si bien la Educación Superior debe responder a procesos de control, dando cuentas de los objetivos alcanzados y de aquéllos que no; dicho proceso de control debe ser realizado como una práctica en sus normativas, sobre supuestos técnicos y científicos, pero en ningún caso políticos. Del análisis de la documentación oficial se desprenden algunos ejes de especial relevancia: la evaluación de calidad académica de las carreras de grado y postgrado, la acreditación y habilitación de títulos y el financiamiento diferencial según los patrones de eficiencia logrados por las instituciones. Nada indica que, concluido el gobierno de Menem, hayan cesado las tentaciones por coaccionar y condicionar exógenamente el funcionamiento autónomo de las universidades. Para enfrentarlo, ésta deberá recrear su capacidad para generar nuevas respuestas a los desafíos de su tiempo antes que otros lo hagan empleando criterios que siempre les serán hostiles. La función subsidiaria del Estado se plasmó en la promoción de becas de ayuda económica localizada en alumnos de primer año de carreras acreditadas por la CONEAU. Los análisis de políticas públicas de juventud muestran (Chaves, 2006) en primer lugar la

ausencia de apoyo y/o interés gubernamental fuerte para la consolidación de un organismo de nivel nacional que posibilite articular las políticas dedicadas a este sector. En segundo lugar y en parte como consecuencia de lo anterior, se evidencia un alto grado de dispersión de las políticas públicas de juventud; existen programas o planes que tratan con jóvenes o que los focalizan directamente desde diversos ministerios, subsecretarías u organismos presidenciales, tanto nivel nacional como provincial y municipal, pero la mayoría de esas políticas no están articuladas entre sí y hasta desconocen su mutua existencia.

Se observa que las políticas públicas destinadas a la juventud en nuestro país propician prácticas laborales para iniciar a los jóvenes en el mundo del trabajo pero no incentivan las prácticas educativas de educación superior, enfatizando las desventajas de aquéllos que se encuentran en riesgo de deserción y de los que ya han abandonado el sistema educativo, contribuyendo a profundizar las desigualdades socioculturales de los jóvenes.

#### **Lineamientos políticos actuales como regulaciones sociales:**

Son varios los programas que actualmente se encuentran en implementación o en vías de hacerlo. Las manifestaciones del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología se refieren a los programas como tendencias al mejoramiento de carreras que son consideradas de prioridad nacional, por constituirse en profesiones de interés público, como las ingenierías. En el año 2005 la Secretaría de Políticas Universitarias, como una de sus políticas prioritarias, promueve el mejoramiento del sistema nacional de formación de ingenieros, en tanto se considera un campo profesional clave para el desarrollo económico nacional.

Cabe señalar que en los criterios de prioridad, las Carreras de las Ciencias Sociales y Humanas no son consideradas como tales. Esta dimensión de “prioridad nacional” actúa como eje de discriminación y por ende, orienta desigualdades con respecto a las partidas presupuestarias.

En los que respecta a los programas de mejoramiento, uno de los proyectos impulsados por la Secretaría de Políticas Universitarias es el de los Ciclos Generales de Conocimientos Básicos en familias de carreras como propuesta de articulación entre Universidades. Esta política responde a tendencias internacionales en educación superior que muestran el predominio del modelo norteamericano.

Los objetivos que plantea la Secretaría de Políticas Universitarias con respecto al C.G.C.B. son:

- Impulsar en las universidades nacionales la implementación y /o consolidación de un tramo de formación de características general y básico de calidad para los primeros años en carreras afines a un campo de formación disciplinar.
- Promover que las universidades nacionales fortalezcan las condiciones institucionales, curriculares y pedagógicas para que la modalidad de gestión de los dos primeros años propicie la inserción plena y la promoción de los estudiantes, atienda a la formación básica de manera adecuada y facilite la movilidad de los estudiantes en el sistema.

Las acciones, si bien pueden ser apreciadas como positivas, al interior de las universidades se plantea un estado de incertidumbre en cuanto a los verdaderos objetivos que estas políticas persiguen, como así también respecto a la coerción a la que se ven expuestas por el financiamiento de los programas y proyectos emanados desde el Ministerio de Educación a través de la Secretaría de Políticas Universitarias. Desde esta perspectiva el Estado no cumple la función principalista como garante de la calidad educativa, sino que continúa condicionando el presupuesto al nivel de productividad de las universidades, con criterios de eficacia y eficiencia asumiendo una postura subsidiarista.

De los diagnósticos surgidos sobre la formación universitaria de los ingenieros, generados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, a partir de procesos de acreditación de las carreras de ingeniería de todas las universidades, dentro de las debilidades detectadas se destaca lo referido a *Problemas en la formación en los ciclos básicos: bajo rendimiento de los alumnos y deficiencias en la formación en ciencias básicas, rigidez de las estructuras curriculares.*

En este contexto, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) impulsó el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI) destinado a las Unidades Académicas de Ingeniería de las Universidades Nacionales. El PROMEI es concebido como un *proyecto de apoyo con financiamiento a las universidades a fin de colaborar en la implementación de las modificaciones y reformas necesarias que permitan mejorar la calidad del sistema de formación de ingenieros*<sup>18</sup>. La presentación de proyectos convocada por la SPU estipula que las propuestas presentadas por las unidades académicas deben estar basadas en los compromisos y recomendaciones surgidos del

---

<sup>18</sup> Proyecto De Mejoramiento De La Enseñanza En Ingeniería (PROMEI). Plan Plurianual 2005-2007. Secretaría De Políticas Universitarias. Ministerio De Educación, Ciencia Y Tecnología. Pág. 3

proceso de acreditación de carreras, llevado adelante en función de los estándares y criterios fijados por las resoluciones ministeriales 1232/01 y 013/04.

En los debates establecidos en las unidades académicas se expresa el temor de que estas decisiones promuevan el debilitamiento y la desaparición de las universidades más pequeñas, tornándose en centros de formación general y básica.

Otro duda existente es que las diferentes carreras que contienen los ciclos generales de conocimientos básicos, pierdan la identidad disciplinar y profesional, al ser partes integrantes de familias de carrera.

También se plantea la incertidumbre de que aquellas universidades consolidadas académicamente por antigüedad en el Sistema Educativo, con mayor número de alumnos y planta docente, monopolicen la selección de criterios con respecto a los nuevos diseños curriculares que estos procesos requieran. De este modo, las negociaciones de los consorcios (asociación de unidades académicas por familia de carreras) de los ciclos generales, serían inequitativas respecto a las universidades pequeñas.

Otro tema preocupante es el riesgo que trae la posibilidad de no adherir a la conformación de los ciclos generales de conocimientos básicos, considerando que aquellas organizaciones que no formen parte de estos proyectos, no percibirán el beneficio económico presupuestado por los organismos estatales, convirtiéndose en un condicionante coercitivo y exclusivo para recibir financiamiento. Prueba de esta inquietud es el hecho de que las universidades que lo constituyen han sido beneficiadas por los programas de mejoramiento/ son las que poseen carreras acreditadas en el ámbito del proceso de acreditación implementado por la CONEAU e impulsado por la Ley de Educación Superior.

La SPU, en la convocatoria de PROMEI dispone que... *Las unidades académicas que han culminado los procesos de acreditación podrán presentar proyectos para el financiamiento de estrategias de desarrollo contenidas en los planes de mejoramiento comprometidos con la CONEAU*<sup>19</sup>. Así, la convocatoria formula como uno de los *Objetivos generales: Promover el mejoramiento de la calidad de la enseñanza de la ingeniería, a través del apoyo a los planes de mejoramiento que las universidades han comprometido para sus unidades académicas y carreras de ingeniería en el marco del proceso de acreditación.*

---

<sup>19</sup> Proyecto De Mejoramiento De La Enseñanza En Ingeniería (PROMEI). Pág. 6

En tanto que dentro de los objetivos específicos, se plantea que el mejoramiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje se prevé lograr a través del *fortalecimiento de la formación básica y general mediante la articulación y reconocimiento de tramos de formación equivalente entre carreras e instituciones*.

Para ello, dentro de las condiciones para el diseño de los proyectos, prescribe el *Afianzamiento de la formación básica y articulación del sistema*, a través de la *Creación, consolidación y ampliación de los Ciclos Generales de Conocimientos Básicos (CGCB)*. Especificando que *Deberán prever la creación, consolidación o ampliación de los Ciclos Generales de Conocimientos Básicos. En el marco de su desarrollo integral, se deberán plantear estrategias que faciliten la movilidad de los alumnos entre unidades académicas.*<sup>20</sup>

### **Conclusiones:**

Concebimos a la universidad como una parte indisoluble del sistema social, con sus redes de interrelaciones, y consideramos que la equidad social es resultado de políticas públicas universalistas emanadas desde el Estado que trascienden al sistema educativo, en general y al nivel superior, en particular. El discurso oficialista sigue siendo el de democratización de las oportunidades, participación real, igualdad, equidad, libertad. Sin embargo, son cuantiosos los hechos que contradicen las palabras. Como hemos podido constatar desde el análisis de algunos de los dispositivos emanados desde el Ministerio de Educación, a través de la Ley de Educación Superior, estamos muy lejos de acceder a lo que más de 13 mil educadoras y educadores, representantes de movimientos sociales, organizaciones populares y sindicales de diversos países latinoamericanos y europeos, alegamos y exigimos en la Declaración Final del Foro Mundial de Educación, realizado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, bajo el lema "Educación Pública, Inclusión y Derechos Humanos", dentro del marco pluralista, democrático y participativo que caracterizó a este encuentro. Durante tres días de intenso debate y deliberación, los delegados y delegadas de este Foro afirmamos nuestro más enfático rechazo a las políticas neoliberales que cristalizan la injusticia social, la segregación y la exclusión de las grandes mayorías, expresando nuestro compromiso ético y político con un proyecto

---

<sup>20</sup> Proyecto De Mejoramiento De La Enseñanza En Ingeniería (PROMEI). Pág. 6

de sociedad donde todos, sin discriminación de ninguna especie, tengamos derecho efectivo a una educación pública de calidad, a la salud, al trabajo y al desarrollo pleno de una vida digna. (Declaración Final Foro Mundial de Educación, Bs. As. Argentina, mayo 2006).

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- Ciencia y Tecnología. Argentina (2005.) *Articulación Universitaria*. Publicación de la Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación.
- CORBALAN, María A. (2002.) El Banco Mundial, intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina. Ed. Biblos. Bs. As.
- CHIROLEU, Adriana. (2001) La política universitaria argentina de los '90: Los alcances del concepto de autonomía. Education Policy Análisis.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1994.) *Descentralización y Estrategias en Educación: Caso Argentina*. Revista Iberoamericana de Educación 5. Mayo - Agosto, Biblioteca Digital.
- TIRAMONTI, Guillermina. (2005) La educación Argentina en el contexto de las transformaciones de los años '90 .Pro-posicoes volumen 16, n.3 (48)- set/ dez.. Apoio Financiero C.N.P.

**8.- Regulación de las políticas educativas en la Argentina  
y su impacto en el nivel medio**

***Mter. Montiel, María Cecilia***

***Lic. Leyba, Alicia Beatriz***

***Lic. Becerra, Elsa Haidee***

## **Introducción:**

La producción intelectual y académica en torno a los profundos cambios ocurridos en los últimos tiempos en el ámbito económico, político y cultural a nivel mundial y sus implicancias en la reconfiguración de los sistemas educativos es amplia y diversa. Sin embargo, los aportes y miradas realizadas desde el concepto de “regulación”, -término ampliamente conocido y debatido en el campo económico, objeto de discusiones en el campo de la política a partir de la reforma del Estado-, han brindado un marco conceptual nuevo y enriquecedor en la comprensión de los factores y procesos que han alterado significativamente el contexto en general y el educativo en particular.

Los procesos históricos y, más concretamente la relación Estado-Sociedad y Educación, han estado atravesados por distintas formas de regulación social, las que emergieron por un conjunto de condicionamientos que pasaremos a analizar.

Es necesario, antes de continuar, dilucidar el sentido que se le atribuye al término regulación, para luego comprender mejor a qué se hace referencia con regulación de las políticas educativas.

En este sentido, Dalila Andrade Oliveira en un artículo, en el que brinda una importante contribución a las discusiones actuales en torno al nuevo modelo de regulación de las políticas educativas, a partir de un relevamiento documental y bibliográfico, expresa que “la regulación social constituyen aspectos relacionados a la protección de los intereses públicos, tales como la salud, la seguridad, el medio ambiente, la educación, o sea, aquéllos que pueden poner en riesgo la cohesión social” (2005; p 3).

Desde esta perspectiva, analizaremos aquellos hechos más relevantes que influyeron e intervinieron en la configuración de la regulación en la Argentina.

## La organización del Estado Nación y la Educación

La construcción del Sistema Educativo Nacional estuvo unida a la constitución del Estado Nacional, es decir, surge como construcción sociopolítica que los estados modernos impulsaron para fortalecer procesos de regulación social a través de la coacción ideológica. El sistema que se constituye a fines del siglo XIX y principios del XX reconoce en el Estado nacional su principal referente material para la administración, la gestión y el financiamiento de las instituciones escolares, símbolo también para la provisión de un sentido que se pretendía universalista y que expresaba en clave nacional la “cultura civilizada”. El Estado impulsa así, una maquinaria pedagógica destinada a homogeneizar a la sociedad civil y disciplinar a las grandes masas.

Junto a la elaboración e implementación de dispositivos normativos e institucionales se construyen (por las elites argentinas) un conjunto de nociones “artificiales”, necesarias para diluir las características sociales y culturales de origen de la población incorporada, es decir, tendientes a inculcar formas de comportamiento y conocimientos mínimos básicos que sirvieran a las mayorías y ayudasen a homogeneizar y conformar la nueva nación. Para O'Donnell (1997), estas nociones serían mediaciones que permitirían aglutinar a la población, posibilitando la superación de los conflictos y las diferencias internas y habilitando así su dirección por parte de los grupos que ocupen el Estado.

En este sentido, la noción de ciudadano, sostenida por el proyecto educativo liberal, apunta a “borrar” todas las diferencias y distinciones. Se centra en el reconocimiento de la igualdad abstracta y del poder fundante de las instituciones estatales. Expresa la igualdad y la universalidad de los derechos, al mismo tiempo que unifica a todos los ciudadanos como parte integrante y responsable de las decisiones políticas tomadas. Unida a ella, emerge la idea de nación, símbolo a partir del cual se constituye el “nosotros”, que se expresa en el espacio público, e inculcada mediante la construcción y transmisión de una simbología destinada a generar lazos de unión que trascendieran las diferencias. Su incorporación, era la base para la inclusión y el progreso en la sociedad y la cultura. En efecto, el precio de formar parte de la nación y acceder al progreso era renunciar a las particularidades culturales y adecuarse al arbitrio civilizatorio que sostenía el sistema educativo.

La formación de los sujetos se centró, durante los siglos XIX y XX, en la educación para la libertad, para la construcción y consolidación del Estado-Nación, para el progreso y el crecimiento, ligada a la diversidad de imágenes de futuro.

En este contexto, la escuela se constituyó como aquella institución que proporcionaba la posibilidad de progreso individual y de ascenso social, al tiempo que proporcionaba ciudadanos disciplinados, necesarios para el desarrollo de la nación. El gasto público y los esfuerzos de las familias para enviar a sus hijos a la escuela y a la universidad tenían una razón de ser: desarrollo económico, movilidad social, mejores oportunidades ocupacionales.

Durante gran parte del siglo XX, el paso por los distintos niveles del sistema educativo “prometía” oportunidades laborales de un empleo formal y reglamentado en un contexto de expansión del mercado capitalista basado en la producción en serie y el consumo de masas, y en una sociedad estructurada entre los que trabajan y los que explotan al trabajador.

Este modelo de regulación, en donde el Estado era la figura clave y la escuela el principal dispositivo a través del cual se reglamentaban los procesos educativos y la cultura de la moral necesarios para la regulación social y, en consecuencia, instrumento de gobernabilidad, comenzó a debilitarse a partir de los años ‘60 del siglo pasado.

En efecto, en estos años se inicia un proceso de cambio fundado en la federalización del sistema educativo, momento en el que irrumpe el Estado evaluador, desplazando su responsabilidad docente, en medio de la crisis fiscal y la aberrante utilización de las escuelas para las prácticas autoritarias de los gobiernos de facto, situación que se profundizará en las últimas décadas del siglo XX y que pondrán en cuestión las matrices de sentido construidas para el campo educativo en la sociedad industrial.

### **Inflexión en los modos de regular la educación**

Una serie de factores entran en el escenario social a partir del cual se presentan nuevas regulaciones sociales, repercutiendo también, en las regulaciones de las políticas educativas: la erosión del poder de los estados – nación, frente al surgimiento de nuevos tipos de relaciones internacionales, y el advenimiento de una economía globalizada, promovieron un conjunto de nuevas regulaciones que los países debían hacer para facilitar el ingreso de capitales. Políticas monetaristas de restricción de los gastos

sociales, de control de la inflación, desregulación laboral, y políticas de privatización de los servicios públicos, junto al reforzamiento y extensión de la ideología Social del Mercado, es decir, de la elección y libertad individual, la defensa de la “privacidad” y de la conversión del ciudadano en cliente, constituyen los ejes de las nuevas estrategias políticas de los gobiernos.

El modo en que nuestro país se incorporó al orden globalizado generó la privatización de casi todos los servicios, la apertura indiscriminada de la economía, la destrucción de la industria con su secuela de desocupación y, al mismo tiempo la modificación del proceso de industrialización que, a la vez que dinamizan y modernizan el campo de la producción industrial, restringen el volumen de mano de obra requerida y modifican las exigencias de calificación (Tiramonti, 2005).

En este sentido, es interesante el análisis de R. Castel (1995) sobre la génesis y el derrumbe de la sociedad salarial y los efectos que produce en el orden social y en los sujetos el desmembramiento de la ingeniería institucional a través de la cual la sociedad salarial los había afiliado al entramado social. Castel acuña además el concepto de “desafiliación social” para dar cuenta del efecto de desanclaje que produce la pérdida del trabajo asalariado y el paso a circuitos precarizados del trabajo que se combinan y alternan con periodos de desocupación.

De este modo, el ascenso social antes garantizado por la disponibilidad de credenciales educativas, condición necesaria para el empleo formal y reglamentado, queda restringido a los sectores medios altos que abandonan el circuito público de educación en busca de un plus que puedan aportarles las instituciones privadas. Las expectativas de futuro para todos los habitantes argentinos se debilita ante un mercado de empleo que se reconfigura y se hace más competitivo.

De esta manera, el escenario social se reestructura por la redistribución regresiva del ingreso y por la pérdida de las expectativas de integración e incorporación, modificando profundamente la configuración y el sentido del sistema educativo.

## **La institucionalización de las nuevas regulaciones en la política educativa**

Esa constelación de factores, junto a la necesidad de insertarse en los inevitables procesos de globalización y de modernización científico-tecnológica, favorecieron el desarrollo de nuevas regulaciones de las políticas educativas. Dichas regulaciones tuvieron que ver básicamente, con nuevas formas de gestión y financiamiento de la educación, sustentadas bajo el discurso de la descentralización, la que ampliaría las posibilidades de participación de las comunidades locales para la gestión de lo educativo, generar eficiencia en el uso de los recursos, lograr la consolidación de la expansión educativa con calidad y la igualdad de oportunidades con equidad. Así también, se ubica a las instituciones educativas como el marco y espacio privilegiado desde el cual es posible producir el cambio propuesto. Sin embargo, ¿cuáles han sido los efectos de estas nuevas regulaciones?, ¿se hicieron efectivas impregnando y mejorando las prácticas educativas? o ¿sólo quedó en la enunciación de buenas intenciones?

Estudios comparados sobre los efectos de la implementación demuestran que tales objetivos quedan en el plano retórico de las intenciones y que las estrategias, en las que han intervenido tradiciones, discursos y sentidos previos con políticas actuales y modelos externos, evidencian contradicciones entre el discurso y el escenario y, que han hecho que desde la reforma se hable de prioridad en la educación, y no se invirtió genuinamente; descentralización y se re-centró el poder; equidad y se terminó ranqueando la desigualdad; evaluación y se instaló la medición; sociedad del conocimiento y se concentraron políticas distributivas; consenso y no se convocó a una participación efectiva; profesionalización docente y se pauperizó el salario y se descalificó a los docentes como voz autorizada.

Concretamente, algunas de las condiciones que emergieron en el campo educativo fueron:

- Desigual impacto cuantitativo y cualitativo en cada jurisdicción: en muchas de ellas existe una abierta contradicción entre las potencialidades democratizadoras que presentan los nuevos procesos y normativas y las realidades concretas donde la carencia de todo tipo de recursos y la crisis fiscal ha colocado en el centro de la escena educativa la temática económica financiera.

Este proceso también influyó en fortalecer conducciones educativas jurisdiccionales excesivamente centralistas y a difundir mecanismos caudillistas y clientelares en el ámbito educativo. Las estructuras normativas muestran aún un excesivo centralismo, dado que

concentran las decisiones en los niveles superiores para la casi totalidad de las misiones y funciones, aún las de escasa envergadura.

- Estructuración de un nuevo campo de relaciones de poder y posiciones entre el centro y la periferia: las que en la retórica oficial se configuraban en un campo en donde el Estado nacional ya no estaría a cargo de la administración directa como tampoco de los procesos de negociación de los salarios, sino que su rol debía ser el de concertar las principales estrategias de transformación educativa y formación docente con el objeto de mantener la unidad del sistema educativo; implementar un sistema de información y evaluación que permita mejorar la eficiencia y elevar la calidad; elevar planes compensatorios y la capacitación docente. Sin embargo, se ha efectuado una poderosa recentralización del sistema, quizá aún mayor que cuando administraba directamente las escuelas. La intervención del Estado a través del establecimiento del sistema de evaluación de la calidad educativa generó una importante diferenciación y desigualdad social y escolar entre las instituciones educativas por la falta de condiciones institucionales adecuadas para el trabajo autónomo, instalándose una fuerte competitividad entre las mismas por la introducción de pruebas estandarizadas y la publicidad del desempeño, criterios que orientaban la asignación de recursos públicos. Por otro lado, hay una recentralización que opera en muchos niveles, determinando no sólo los objetivos, sino también la manera en que la gente piensa y razona acerca de la escuela y el cambio educativo.

La focalización del gasto público en las poblaciones más necesitadas, bajo la necesidad de propiciar una mayor equidad en el sistema, tuvo un impacto que se puede calificar de pernicioso (Tiramonti, G; 2005), en tanto desplazó del circuito público a los sectores con capacidad adquisitiva al espacio del mercado y, se adoptan políticas que posiciona a la gente pobre como sujetos de la necesidad, quienes se constituyen no como sujetos de derechos característica de la ciudadanía moderna, sino como poblaciones en riesgo. El “necesitado” recibe “regalos” y “donaciones” de “aquellos que se preocupan”, en acciones que borran las largas luchas que han moldeado estas condiciones y demandas (Dussel; Tiramonti; Birgin; 1998). La escuela participa en la construcción de estos nuevos sentidos. En definitiva, la fragmentación del sistema educativo es profunda, cristalizando las desigualdades en el acceso al conocimiento según los estratos sociales y circuitos educativos diferenciados, en donde la escuela pública ha perdido el sentido originario con el cual surgió en los finales del siglo XIX.

## **El Nivel Medio en el marco de las nuevas regulaciones**

El nivel medio, hoy dividido en dos etapas conocidas como 3er ciclo y el Nivel Polimodal, ha ido modificando sus objetivos y contenidos, como así también la matrícula a la que atiende, según el modelo político-económico característico de cada periodo.

La matriz de origen de la educación secundaria, bajo la institución de los colegios nacionales, tuvo que ver con la formación de la elite y con un claro propósito político, como también con un carácter fuertemente propedéutico para garantizar el ingreso a la universidad. La intención de formar cuadros para la administración pública marca el carácter elitista de origen del nivel medio, que lo diferencia del mandato homogeneizador que esta en el origen de la escuela primaria.

Posteriormente, como resultado de la presión ascendente de los sectores populares, se modificó transformándolos en niveles consecutivos. Sin embargo, la clase dirigente argentina intentará, sin éxito, establecer ciertos filtros a través de la modificación de la estructura del sistema diversificando sus orientaciones y dotándola de una estructura que permitiera controlar y regular la promoción de alumnos adoptando el modelo de la escuela intermedia europea. Ejemplo de ello son las propuestas de Saavedra Lamas, en el año 1916, en la cual se trataba de generar un nivel a partir del cual seleccionar y derivar; y avanzado un poco más el tiempo, las propuestas de Noble y Astigueta (1970) cuya finalidad era disminuir los años de escolaridad de la población y derivarla luego a una educación terminal en oficios (Tiramonti, G; 2005)

La Reforma del Nivel Medio de los años '90, responde desde ya a regulaciones establecidas y pensadas por organismos internacionales cuyo fin no es otro que estructurar nuevos modos de producción y rendimiento de la economía globalizada. Para ello era necesario ajustar a las necesidades del mundo productivo globalizado, la estructura del trabajo y las relaciones laborales, condicionadas por la división internacional del trabajo.

Tal como lo expresa Bruno, Lucía (1997; una vez más el sistema educacional a de adecuarse a la heterogeneidad de las demandas del sistema económico. La diferencia es que ahora la diversidad de demanda en cuanto a calificación de fuerza de trabajo no es más atendida y tampoco respondida en términos estrictamente nacionales, pero sí mundiales. Con la creciente movilidad de capital, la educación dejó de ser una cuestión nacional. De ahí la interferencia cada vez más incisiva de los organismos transnacionales.

Según Puiggrós (1996) la Ley Federal de Educación reestructura el sistema educativo de acuerdo a un modelo semejante a las propuestas conservadoras de principio de siglo, aunque aumenta la escolaridad obligatoria a tono con las directivas de la UNESCO.

“Introduce también la capacitación laboral con el objetivo de dar salida a los jóvenes hacia el mercado de trabajo, pero a diferencia de la reforma Saavedra Lamas que retenía la principalidad de la labor del Estado, esta reforma tiende a subordinar la capacitación a los intereses empresariales inmediatos convirtiendo a la escuela en una bolsa de trabajo abaratado”.

Durante el proceso de consulta a distintos expertos con el fin de afianzar la propuesta de nuevos lineamientos que se corresponden con la relación educación y trabajo Daniel Filmus, en su aporte: *“El papel de la educación frente a los desafíos de las transformaciones científico-tecnológicas”* expresa, que es desde la perspectiva económica y particularmente desde el mercado de trabajo que se cuestiona el papel del sistema educativo. Es por eso que urge elaborar respuestas más allá de las teorías del capital humano, las actuales perspectivas que vinculan educación y economía ya no enfatizan que sea la cantidad de años de escolarización el factor que sustenta el desarrollo. El acceso al conocimiento y a determinadas competencias (y no sólo el acceso a la escuela) es visto como el elemento decisivo para participar activamente en los nuevos procesos productivos; qué tipo de conocimiento o de competencia desarrolla la educación pasa a ser el problema central.”

La elevación del nivel de complejidad de las actividades genera la creación de puestos de trabajo que requieren capacitación para el uso de tecnologías sofisticadas, al mismo tiempo que tienden a disminuir los puestos de trabajo no calificados o semicalificados. En consecuencia una de las características básicas del nuevo tipo de formación debe ser la polivalencia, polifuncionalidad y flexibilidad. Esta realidad potencia la necesidad de fortalecer una formación general abstracta y abarcativa y una capacitación técnica amplia. Filmus (1993) plantea que es difícil imaginar que la centralidad del conocimiento y las transformaciones científico-tecnológicas produzcan efectos relacionados con una visión optimista de la función social de la educación. Las tendencias son contradictorias y ello permite prever que el debate se desplazará hacia los efectos excluyentes o integradores de las transformaciones. El beneficio será ¿para algunos o para todos?.

La respuesta a estos interrogantes las tenemos hoy en Argentina a más de 10 años de implementación de Ley Federal de Educación y en particular del Nivel Polimodal.

Algunas de sus consecuencias: se produjo la desarticulación del sistema, el pasaje del tercer ciclo del EGB al Nivel Polimodal se convirtió en un cuello de botella que excluyó a muchos adolescentes de la posibilidad de terminar con ese nivel, en principio porque el Estado no arbitró los medios necesarios para garantizarlo; el vaciamiento de contenidos y la falta de calidad de su enseñanza, causada por la reubicación de la mayoría de los docentes en espacios curriculares para los que no estaban formados; la infraestructura inexistente o precaria para cumplir con los objetivos propuestos; la modificación de la gestión institucional y normativa que provocó sólo desconcierto e incertidumbre en los distintos actores. En definitiva, el grado de improvisación en su diseño y puesta en marcha fue tal, que las modalidades ofrecidas con sus trayectos profesionales - implementados en casos reducidos- han conducido a la formación de un egresado que no sólo no se adapta a las exigencias al mercado de trabajo sino que tampoco está capacitado para continuar con estudios superiores. La descripción conforma una masa importante de jóvenes que no estudia ni trabaja. Si a ellos les sumamos los desertores de los otros niveles, la transformación educativa sirvió ¿para integrar o para excluir?

Es posible que en esta división internacional del trabajo, al igual que en Brasil, nos hayan asignado los empleos que requieren menos complejidad y racionalidad, con salarios acotados a las necesidades básicas, con condiciones de flexibilidad e inestabilidad que aseguran el grado de sometimiento del trabajador, sin demasiadas posibilidades de luchar por sus derechos dada la cooptación de esas luchas por órganos de poder nacional e internacional.

Pero más grave aún son los excluidos aún de estas posibilidades precarias de trabajo que pierden su condición de ciudadano digno y que se convierten en cautivos de políticas compensatorias y asistenciales, vulnerables al clientelismo político partidario.

En el caso de Argentina la Reforma Educativa no sólo ha sido vehículo de regulación social sino que el factor principal, -sumado a otros factores del “menú” neoliberal- de la destrucción del sistema educativo, con la consecuente y creciente desintegración social.

El beneficio indudablemente fue para algunos, aquellos pocos que detentan el poder económico. La democratización del conocimiento con su correspondiente inclusión laboral y social fue sólo una utopía para los bien intencionados y un logro de fragmentación y exclusión para los que se lo propusieron como tal.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- BRUNO, Lucía; Poder y administración en el capitalismo contemporáneo. En OLIVEIRA, Dalila (compiladora): *Gestión democrática de la educación*. 6º Edición 2005. Editora Vozes.
- CASTEL, R. La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Ed. Paidós. Estado y Sociedad. Bs. As. 2004.
- DUSSEL, Inés TIRAMONTI, G. ; BIRGIN, A. Programas y proyectos en las escuelas: los alcances de la reforma escolar. Revista Contexto y educación Nº 40. Universidad Regional del Noroeste del Estado de Río Grande del Sur. 1995.
- FILMUS, Daniel. En Documento: "La Educación Polimodal: Nuevas Relaciones entre Educación y Trabajo".. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Bs. As. 1993.
- OLIVEIRA, Dalila: Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. Revista Educação & Sociedade. Vol 26 Nº 92 Campinas Oct. 2005
- POLIAK, Nadina; Reconfiguraciones recientes en la Educación Media: Escuelas y profesores en una geografía fragmentada. En TIRAMONTI, G. (comp.) *La Trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la Escuela Media*. Bs. As. Edit. Manantiales. Cap. 6. 2004
- PUIGGROS, Adriana; "Qué pasó en la Educación Argentina" Desde la conquista hasta el Menemismo. Ed. Kapelusz. 1996. (Pág. 142).
- TIRAMONTI, G. (comp.) *La Trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la Escuela Media*. Bs. As. Edit. Manantiales.. 2004

**9.- Nueva forma de disciplinamiento y control:  
Programa Nacional de Incentivos**

*Prof. Rosa Somaré*

*Téc. Norma Romero*

## **Introducción:**

En el presente trabajo de postgrado intentaremos realizar un análisis crítico de algunas de las transformaciones ocasionadas por la implementación del Programa Nacional de Incentivos para Docentes Investigadores, aprobado por Resolución 811/2003 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina y modificado en sus artículos 6, 15, 24 por Resolución 218/2004 del citado Ministerio.

Para lograr el objetivo propuesto, analizaremos una entrevista realizada a la Prof. adjunta Ana María Tello del Area Lenguas Extranjeras, de la Facultad de Ciencias Humanas, de la Universidad Nacional de San Luis, en su carácter de directora del Proyecto de Investigación: "Políticas de Evaluación y prácticas de los docentes universitarios hacia la construcción de nuevas alternativas".

Las normativas establecidas en dicho Programa, basadas en políticas neoliberales y sujetas a las decisiones de organismos internacionales de crédito entre otros: FMI, Banco Mundial- impusieron nuevas formas de regulación social efectivizadas al interior de las universidades. Las mismas fueron provocando, paulatinamente una serie de cambios a nivel institucional y a nivel de las interacciones personales.

## Breve Reseña Histórica

*En 1983 gana las elecciones presidenciales el dirigente radical Raúl R. Alfonsín, constituyéndose en el primer mandatario de la democracia argentina, luego de casi ocho años bajo la dictadura cívico-militar. A raíz de una profunda crisis económica, política y social, en 1989 asume en su reemplazo Carlos S. Menem, líder del Justicialismo, quien comienza a implementar diversas políticas de privatización en las principales empresas del Estado, entregando de este modo los principales servicios públicos de nuestro país a empresas extranjeras. (Ferrocarriles Argentinos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Agua y Energía Eléctrica, etc...). En este contexto y con la intención de reducir la hiperinflación alcanzada durante el gobierno anterior y con los beneficios otorgados por grupos de poder económicos locales e internacionales, se fueron creando las condiciones propicias para asegurar su triunfo en el año 1993 y la reelección en 1995. Si bien Menem contaba con mayoría absoluta en el Congreso Nacional y un sólido apoyo de ciertos sectores sociales. Sin embargo no sucedía lo mismo en el ámbito de las universidades nacionales. Dichos grupos pertenecían a la agro-exportación, pero, en esta etapa se fusionaron con otros provenientes de la industria y de capitales franceses, alemanes y norteamericanos. Entre éstos se destaca el Holding Bunge y Born, del cual surgirían los ministros de Economía, Miguel Roig, y Néstor Rapanelli.*

*La figura clave que cambiaría el rumbo del país sería la de Domingo Felipe Cavallo, primero en el Ministerio de Relaciones Exteriores y posteriormente en Ministerios de Economía. Cavallo poseía contactos con el establishment norteamericano, debido a su pasaje por la Universidad de Harvard. Como presidente del Banco Central de la Argentina durante la última dictadura, fue responsable de la estatización de la deuda privada, hecho que explica el acercamiento de Menem a los organismos internacionales y a los Estados Unidos. Durante esta gestión circulaban dos hipótesis: la primera sostenía que Argentina podía convertirse en una especie de "prueba piloto", para los países bajo el dominio del Banco Mundial. La segunda hablaba de que la estrategia era implementar ajustes a los países deudores. Se preveían reformas estructurales a mediano plazo, indicadas en el Consenso de Washington, regulando el funcionamiento de los Estados. En 1988 se anuncia públicamente que el Banco Mundial tendría un rol intermediario en las negociaciones entre los países deudores y acreedores. Posteriormente dicho organismo se convierte en instrumento de intermediación entre los*

*gobiernos, los bancos privados para realizar negocios y asegurar el pago de la deuda contraída. A fines de 1989 comienza a concretarse medidas políticas promovidas por el Banco Mundial, entre ellas la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado, las cuales traen aparejadas políticas de ajuste, reforma fiscal, privatizaciones, desregulación y descentralización de la actividad económica.*

María Alejandra Corvalán en “El Banco Mundial: intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanza para América Latina”, Argentina 2002, expresa que a partir de las reformas estructurales la educación también ha sufrido importantes modificaciones, planteando nuevas reglas de juego en la relación Estado-Sociedad-Universidad. Durante los ‘90 la legitimidad del sistema universitario abierto, signado por el ingreso irrestricto y la gratuidad, consolidado en los ochenta, fue puesto en cuestión en el marco del auge de las políticas neoliberales: la naturaleza de la inversión en educación, el sentido social de las mismas y la difusión de las propuestas elaboradas por diferentes organismos internacionales, en particular el Banco Mundial, en torno a la reorganización del sistema universitario. En gran parte de esta década, el financiamiento, el arancelamiento y la utilización que las universidades hacían de los fondos del Estado, fueron temas centrales a discutir en los debates educativos y económicos. La preocupación central no apuntaba al crecimiento del sistema, ni a su planificación, sino que se orientaba a la cuestión de la calidad, vinculada estrechamente al tema de la evaluación.

*Entre algunos de los problemas del sistema universitario relacionados con el alumnado se pueden mencionar en 1994: un elevado nivel de deserción, un tiempo demasiado prolongado para finalizar una carrera. En relación al personal docente, la mayoría tenían dedicación simple: consagrados solamente a la docencia, sin el compromiso expreso de realizar tareas vinculadas a la investigación. Los ingresos salariales de todo el personal universitario (docentes y no docentes) registraban niveles muy bajos.*

*El sistema se encontraba profundamente desarticulado y caracterizado por una superposición en cuanto a la oferta curricular. Empieza a evidenciarse el ofrecimiento y la demanda de postgrados.*

Es en este tiempo cuando se crea la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en 1993, y en 1995 se sanciona la Ley Nacional Nº 24.521 de Educación Superior, estos dos acontecimientos aparecen como los mecanismos válidos para paliar la situación descrita anteriormente y para llenar el vacío legal existente en el nivel educativo superior.

*Esta normativa de Educación Superior fue resistida a nivel social y en el seno mismo de la comunidad universitaria. Si bien la Ley involucraba al conjunto del sistema universitario, a través de parámetros generales, reservaba una autonomía relativa, por medios de los Estatutos de cada universidad .*

*Se crearon además organismos tales como: Coordinación del Sistema de Consejos de Universidades (CU), Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), esta última responsable de la Evaluación., El Sistema de Información Universitaria, cuya tarea es generar información para la planificación e instrumentación de decisiones sobre distintos tópicos del sistema universitario. Todos estos nuevos organismos estarán bajo la dependencia de la SPU y del Ministerio de Educación. El consejo de Universidades Nacionales erigido como coordinador de todo el conjunto del sistema universitario, se instituye como el generador de las políticas educativas y está integrado por los rectores representantes de cada universidad, el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional), por Consejos de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), y por representantes del CPRES y Consejo Federal de Cultura y Educación, presidido por el Ministro de Cultura y Educación.*

Paralelamente se organizaron dos mecanismos para incidir en la transformación de la planta docente universitaria, modificar los mecanismos de remuneración, y formación del personal docente y equipamiento de las universidades: El Programa de Incentivos y El Fondo para Mejoramiento de la calidad Universitaria (FOMECE).

A fines de 1993 la SPU, implementó el Programa de Incentivos, lo cual constituyó un elemento fundamental de la política universitaria a nivel nacional. Su propósito consiste en estimular las actividades de investigación en la universidades nacionales, dado que sólo un 15% de los docentes se dedicaban a la investigación. Entre los fundamentos esbozados se remarcaba el bajo nivel de los ingresos de los investigadores, y las dificultades para llevar a cabo dichas tareas. Por tal motivo dicho Programa se planteó como uno de sus objetivos promover las condiciones laborales transformando a la planta docente, a partir del incremento de las dedicaciones semi-exclusiva y exclusiva, y estimulando la conformación de nuevos grupos de investigadores.

Para efectivizar esta nueva regulación se destinaron partidas específicas del Presupuesto Universitario, con el objetivo de retribuir a aquellos docentes universitarios que cumplieran con los requisitos del Programa de Incentivos. De esta manera los docentes estaban comprometidos a dictar un número determinado de horas de clase, a

realizar actividades investigativas, mediante la presentación de un proyecto y a ingresar en el régimen de categorización previsto en el Programa. De acuerdo a la categoría asignada y su dedicación docente, los miembros del proyecto recibirían una suma de dinero, cuyo monto es determinado por el Ministerio y similar en todo el sistema nacional. Por otra parte los incentivos se constituyeron en un instrumento que permitió introducir “la cultura de la evaluación en las universidades”.

Las razones que llevaron a la implementación de estas nuevas políticas de evaluación estaban sostenidas en la preocupación por elevar la calidad educativa de las instituciones de nivel superior. Es por ello que las disposiciones y normativos sancionadas en estos años dieron lugar a la creación de instancias de evaluación, cuyos enunciados sostenían el propósito de asegurar mejoras en el funcionamiento de las universidades. Con este sentido La Ley de Educación Superior creó la CONEAU, otorgándole facultades de acreditación de las carreras de postgrado y grado reguladas por el Estado y respondiendo a las exigencias emanadas del Banco Mundial, quien aconsejaba elevar la eficiencia en el nivel universitario como un modo de recibir el apoyo financiero. Entre las atribuciones de la CONEAU, se destacaba además la creación de nuevas carreras, e institutos universitarios privados.

### **Entrevista a la profesora Ana María Tello -UNSL-**

*De la entrevista realizada a la Prof. Ana María Tello, hemos seleccionado algunos pasajes con el objeto de vincular aquellos aspectos de la empíria que nos permitan hacer un análisis crítico- reflexivo.*

#### **Las condiciones del trabajo docente y la búsqueda de su identidad:**

*-“..cuando analizamos la coyuntura en la toma universitaria del año pasado... sirvió como una especie de revancha de los alumnos, nos dijeron: ¿no nos van a tomar exámenes?, si van a parar para cagarnos a nosotros, entonces ¿cuál es el trabajo de ustedes?. Entonces ¡no van a entrar a investigar!. Esto nos sirvió para ver cuál era nuestra identidad como docentes universitarios...”.*

*-“..¿Qué se supone que es el trabajo de ustedes?. Justo en ese momento estábamos haciendo el taller, no sé si los docentes hacemos esa autocrítica sobre nuestro quehacer e identidad...”.*

Siguiendo a los planteos teóricos de M.G. Benedetti en su trabajo “La Política Universitaria en el Marco del Estado Neoconservador” expresa que las políticas públicas generan modificaciones en las prácticas y en las subjetividades de sus destinatarios. El Programa de Incentivos en la universidad, como un dispositivo de poder, asume un efecto productivo. Se produce no sólo un incremento de investigadores académicos sino también da lugar al nacimiento de una nueva categoría social “ los incentivados”.

*“... La realización de este taller organizado por el Proyecto de Investigación que dirige la Lic. Tello, y coordinado conjuntamente con la Lic. en Psicología Deolidia Martínez, se dedicó a reflexionar acerca de las condiciones del trabajo docente. Dicho taller coincidió con la medida de fuerza llevada a cabo en La UNSL por parte de los alumnos y docentes. Uno de los objetivos de ese taller tuvo que ver con la problemática del Tiempo. Aparece, ofrece, genera espacios de reflexión. Como un modo de ver- se, es decir ,el docente viéndose a sí mismo. Se dieron grupos de discusión, el área se visualiza como un espacio democrático y solidario, real , no de control, para re-valorizar y re-pensar las prácticas de enseñanza. Esto se relacionaba con el tiempo de producción y de reproducción. Recordemos que la actividad consistió en deconstruir la prácticas ya construidas. Utilizamos dos relojes analógicos, para volcar en un papel cómo era un día de trabajo y en el otro todas las tareas realizadas como docentes universitarios. Se apelaba a re-flexionar a la concientización de la función docente, determinar , identificar cual era nuestro perfil , en definitiva re- pensar la propia subjetividad..”.*

*-“...en el primer tiempo vimos cómo la cultura de la evaluación instalada en el Sistema Educativo y en la universidad como control, como herramienta de disciplinamiento, no sólo desde arriba del Estado, es decir, se controla desde lo macro, desde la Secretaría de Políticas de Asuntos Universitarios por medio de los incentivos a libre arbitrio organizaban los criterios para la evaluación, se ocupan de organizar todo. Se instala la evaluación en lo micro, en lo institucional, y posteriormente se traslada al sujeto, o sea control hacia sí mismo, autocontrol, incluso aparece el “control entre pares” porque te sentís en falta, todo el tiempo, eso es muy duro. Hay directores de proyecto que lo promueven, te decían categorízate, si no lo hacés sos una carga, un problema aunque sea te va dar una categoría V. En el actual Manual de Procedimientos se identifican 5 (cinco) categorías para los docentes investigadores, a las que les corresponde un puntaje determinado..., tus pares te hacían sentir que estabas en falta!!. Un sentimiento constante de falta el autocontrol es omnipresente!!!. Efectivamente los docentes tenían conciencia de que alguien iba a evaluar los proyectos, el Banco de Evaluadores,*

*constituido por docentes investigadores de Categoría I y II y que eso además daba puntajes, sumaba , medía, había que dar cuenta de lo realizado..”.*

Francesc Pedró en “Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias del futuro”, Madrid, 1993, dice que el nuevo paradigma del accountability, aparece en Estados Unidos y en Europa a fines de los años ‘70. Se refiere a la capacidad de rendir cuentas, y ha existido desde siempre en los sistemas educativos estatales o públicos. En Inglaterra el salario docente se calculaba en 1991 según los resultados académicos obtenidos, es decir “pago por resultados”. Esta concepción en los noventa viene asociada a conceptos como eficacia, y eficiencia, productividad, rentabilidad, calidad y por ende el énfasis estaría puesto en la evaluación de los sistemas educativos. En términos de Pablo Gentili el discurso educacional del neoliberalismo se configura a partir de una reformulación de los enfoques economicistas de la Teoría del Capital Humano, que establece una relación unidireccional entre educación y desarrollo económico. Según esta perspectiva los conocimientos que aumentan la capacidad de trabajo constituyen un capital, como diría P. Bourdieu “*Capital Cultural*”, que como factor de producción, garantiza el crecimiento económico de modo general, a nivel social y de modo particular, a nivel individual, contribuye a elevar los ingresos individuales de quién los posea.

### **La transformaciones producidas en la subjetividad y la pérdida de autonomía**

Las diversas y continuas regulaciones laborales provocaron diversos efectos en la subjetividad de los docentes, en referencia al impacto producido en ellos, la Prof. Tello expresó:

*- “...Todo eso te iba produciendo cambios en la subjetividad. El incentivo ha profundizado la neurosis de los docentes. Incluso algunos docentes llegaron a enfermarse, a expresar no tener deseos de hacer nada, hasta llegar a las lágrimas, se notaba el gran desgaste que les producía trabajar en condiciones de presión. De ahí que hoy se puede observar cuántos colegas están atravesando situaciones estresantes!!. Ese sentimiento de falta fue impregnando la vida cotidiana y fue organizando las acciones como parte de nuestra vida. Eso fue el ajuste y la diversificación. Las regulaciones que se fueron estableciendo desde lo macro, desde el marco legal en el*

*programa, generan las condiciones de posibilidades para que se dieran otras regulaciones que no estaban necesariamente prescriptas pero que operaron igualmente como nuevas formas de control y disciplinamiento. Por ejemplo recuerdo un cartelito colocado en un box de colegas de Psicología decía: Hoy no habrá clases, mañana sí!!. Se evidencia que progresivamente se iba abandonando la práctica de enseñanza, el espacio sustantivo del quehacer docente en la universidad, las conclusiones a las que se arribaron en el taller realizado con la Lic. Martínez en el 2005 nos llevó, nos movió a replantearnos nuestro Proyecto. Desde el año 2000 se llamó "Políticas de Evaluación y práctica de los docentes universitarios, en ese momento le agregamos "hacia la construcción de alternativas...".*

*- "...No está prescripta la obligatoriedad de las otras tareas (docencia, investigación y extensión), pero hoy como parte de nuestro salario está ligado al pago del incentivo la investigación se tornó ¡¡algo necesario y obligatorio!!. Sucede que somos evaluados por la investigación y no por la docencia, se va desplazando el tema de dar clases, se cambia el sentido y se prioriza el trabajo de la investigación...".*

En relación a este aspecto Popkewitz habla de dos nociones de regulación inspiradas en M. Foucault. Por un lado habría un poder que prohíbe y reprime. Grupos, fuerzas o individuos que permiten distinguir entre gobernantes y gobernados. De este modelo de regulación forman parte las leyes parlamentarias, la exigencia de la nueva certificación para los profesores y las agencias reguladoras de las universidades surgidas en diversos países de América. Latina. El estudio de la regulación consiste en explorar a los actores, "docentes investigadores" que producen y ponen en práctica esas regulaciones. Por otra parte una noción de poder relacionado con los efectos que produce el poder, en tanto saber, circulando a través de las prácticas institucionalizadas y de límites construidos por los individuos para sí mismos. El poder se halla intrincadamente ligado a las reglas, normas estilos de razonamiento mediante los cuales estos individuos, hablan piensan y actúan en la producción del mundo cotidiano. Estos modos por los que los individuos comprenden e interpretan el mundo operan como mecanismos, dispositivos de regulación, de autodisciplinamiento, el conocimiento en tanto saber produce poder permite tomar diferentes opciones y posibilidades.

*- "... Al establecer en investigación un régimen que va imponiendo tantas prescripciones, como decirte, qué, cómo y dónde investigar. Sufrís lo que es la exclusión y la pérdida de autonomía, si no estás incentivado, ¡¡No existís!!. No es solamente desde del capital*

económico sino desde el capital cultural. El prestigio, que es un valor fundamentalmente académico se pone en cuestión para que los grandes grupos económicos operen...”.

### **La resistencia docente**

Cuando le preguntamos cómo reaccionó el colectivo docente, ante la instauración de este Programa de Incentivos, la Prof. A. M. Tello nos dijo:

*...”desde el gremio hubo gran lucha contra el incentivo, en asambleas se realizaban discusiones, dado que se evidenciaba un gran malestar en la mayoría de los docentes universitarios y sus asociaciones gremiales en torno a las propuestas expresadas y promovidas por Bulit Goñi, funcionario del Ministerio de Cultura y Educación, a cargo de la educación superior, decía que las universidades cambiarían con o sin los docentes. Sobre el “Régimen Laboral Docente” en sus primeros borradores enunciaba la necesidad de diferenciar por méritos académicos y entre las características de ese Régimen aparece la Evaluación de productos (Rendición de cuentas); Diferenciación Salarial (méritos); Competitividad e Individualismo, entre otras. Para lograr los planes de ajustes estructurales al Sistema Educativo Superior, era necesario eliminar el Escalafón Nacional de Docentes Universitarios logrado por la CO.NA.DU. (Confederación Nacional de Docentes Universitarios) a finales de los ’80...”*

### **Aportes desde otros investigadores argentinos**

El docente investigador Hugo Klappenbach de la UNSL en su trabajo *”El impacto del Programa Nacional de Incentivos en la investigación en las carreras de Psicología. Estrategias para una mejoramiento e independencia”* Argentina, 2004, manifiesta que el impacto producido por el Programa Nacional de Incentivos en el trabajo de investigación de los docentes de Psicología, más que una herramienta de una política de investigación ha resultado una herramienta de una política salarial. Se incrementó notablemente el número de proyectos y de docentes que se convirtieron en docentes investigadores.

Referido a este mismo tema Mercedes Leal de Man de la Universidad Nacional de Tucumán, en su ponencia *”Historiadores y bioquímicos frente a un nuevo dispositivo de control de su trabajo académico”*, Argentina 2000, destaca que al amarrar la política de

promoción de la investigación a una política de mejoramiento salarial selectiva, se produjo una progresiva y masiva incorporación al P. De Incentivos de los docentes universitarios argentinos, fundamentalmente los de dedicación exclusiva.

Entre las categorías a las que ha ido arribando el equipo de investigación dirigido por nuestra entrevistada podemos señalar:

a) Las prácticas de enseñanza están devaluadas en relación a las prácticas de investigación (investigación acreditable). Aparecen representaciones como: “la docencia es difícil de evaluar”, como un efecto de este nuevo estado de cosas, donde la evaluación cuantitativa y credencialista en investigación construye un parámetro tan general y omnipresente que comienza a obtura la posibilidad de pensar otras formas posibles de evaluación.

b) Establecimientos entre los docentes, de acuerdo a su actividad:

- \* Docentes de primera : los que hacen investigación

- \* Docentes de segunda : los que se dedican a la docencia

c) Evaluación individual, desregulación de lo colectivo: Este nuevo sistema de regulación respaldado por un nuevo orden económico–político y social ha producido entre otras cosas, la creciente falta de recursos en las universidades, lo que trae como consecuencia la existencia de dos lógicas: la individual y la colectiva. Su modo de operar sería: para afrontar las “tareas naturales” del docente, las responsabilidades se reparten por igual, sin importar la jerarquía docente (lógica colectiva). Los docentes auxiliares garantizan estas prácticas asumiendo el rol docente como un “sacerdocio”, sin embargo cuando se los evalúa, se lo hace individualmente, sobre valorando la investigación y el postgrado (lógica individual). O sea que la actividad más incentivada y más controlada es a la vez, la menos garantizada en la práctica.

## Algunas reflexiones finales

*Luego de haber reflejado parte de la realidad que como docente investigadora desarrolla nuestra entrevistada podemos decir que a partir de la década menemista se profundizó la dependencia política-económica y social provocada por las reformas estructurales del Estado argentino.*

En referencia al ámbito de las universidades públicas, la Reforma Educativa posibilitó nuevos modos de ser y estar. Estas prácticas de subjetivación fueron dando a lugar a la emergencia de nuevos sujetos sociales, que al insertarse en nuevos dispositivos de poder, léase instituciones de nivel superior, fueron construyendo nuevas formas de saber-hacer, *el famoso know how*. Los efectos producidos por este poder entramado en sus prácticas laborales cotidianas, es decir como docentes afectaron también, la esfera personal, como sujetos de acción. Dichos sujetos devenidos en individuos si bien pertenecían a un colectivo, el del profesorado universitario, comenzaron a actuar en soledad, aislados en sus propios habitáculos, “los boxes” de sus respectivas cátedras, desconociendo la labor de sus pares. Esta situación de aislamiento y reclusión ha ido incrementando la indiferencia, la insolidaridad, la despreocupación por “el otro” y agudizando los niveles de estrés. Quedaría muy lejana la idea del compañero de trabajo, de la participación colectiva en asambleas. Ahora estamos ante la presencia de un *competidor*, alguien opuesto a nosotros, no solamente por diferencias ideológicas sino por una marcada y meritocrática categorización, inspirada en una racionalidad predominantemente económica. Todas estas modificaciones que han venido sucediendo no han sido espontáneas ni mágicas sino que son fruto de un largo y sutil trabajo de fragmentación y desmovilización social, basadas en decisiones políticas perversas, extranjeras y hegemónicas, a las que han adherido muchos de los integrantes de nuestra clase política.

Gran parte de los profesores universitarios en el 2006, trabajan como diría Gramsci como *intelectuales orgánicos* funcionales a un Sistema que los aliena y los somete. Muchos de los docentes universitarios que investigan bien podrían enmarcarse dentro de la categoría propuesta por M. Foucault: “**La de los Sujetos Sujetados**”, al tan anhelado Incentivo, que a nuestro juicio es otra forma más de la precarización del trabajo docente. Siguiendo al pedagogo brasileño Paulo Freire, en eso de que el contexto se nos vuelve texto, sentimos que su teoría nos sigue invitando a apelar a los sueños, a la

construcción colectiva de nuevas utopías, las que podemos inventar dada nuestra situacionalidad como argentinos y como latinoamericanos. Porque estamos convencidas al igual que don Paulo que” *la Realidad no es así , sino que está así. Y si está así, puede estar de otra manera*”.

Sabemos que encontrar otras alternativas no es una tarea simple pero lo será si este camino lo emprendemos entre todos, como un pueblo que encuentra en la lucha, una forma de resistencia. Empezar a imaginar nuestra línea de fuga, puede ser una manera digna de hacer respetar nuestros derechos: el de tener un trabajo digno, el de comer, el de educarse, de tener salud, de tener un hogar, pero sobre todo el más irrenunciable: el de ***no dejar que nos quiten el derecho de soñar en Libertad!!***.

*Quizás un modo de comenzar pueda ser cuestionando-nos a nosotros mismos como sociedad, para ver quiénes somos, quiénes estamos siendo, en qué hemos devenido y quiénes deseamos ser. Este proceso requiere sumar voluntades, esfuerzos, delirios, y también nuestros desacuerdos. Implica querer alumbrar nuestros egoísmos con la luz de la esperanza y de la sonrisa compartida, sabiendo que entre todos es posible inventar otra forma de ser y estar.*

Como hubiera dicho Simón Rodríguez :;;*O inventamos o erramos!!*

## BIBLIOGRAFÍA:

- BUCHBINDER, Pablo: (2005) "Historia de las Universidades Argentinas", Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- CORBALAN, María Alejandra: (2002) "El Banco Mundial, intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina", Editorial Biblos, Buenos Aires.
- GENTILI, Pablo: (1998) "La falsificación del consenso. Simulacro e imposición en la Reforma educativa del neoliberalismo", Editora Vozes, Petrópolis, Brasil.
- KLAPPENBACH, Hugo: (2004) "El impacto del Programa Nacional de Incentivos en la investigación en las carreras de Psicología. Estrategias para un mejoramiento e independencia", UNSL, Argentina.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA: (2004) "*Manual de Procedimientos. Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores*", Argentina.
- PEDRO, Francesc:(1993) "*Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: Situación actual y tendencias de futuro*", Revista Iberoamericana de Educación, N° 1, Madrid, O.E.I., España.
- ANDRADE OLIVEIRA, Dalila y otros:(2004) "*Cambios en la organización del trabajo docente. Consecuencias para los profesores*", Rev. Mexicana de Investigación Educativa, Vol. 9, N° 20.
- TELLO, Ana María y otros: (2003-2005) "*Principales Publicaciones y presentaciones del Proyecto de Investigación: "Políticas de Evaluación y la prácticas de los docentes universitarios: Hacia la construcción de alternativas"*". Código 22/H331, UNSL, Argentina.
- TELLO, Ana María:(2006) "*Entrevista sobre Programa Nacional de Incentivos*", San Luis , Argentina.

### III sección



*Regulación en el  
espacio del trabajo*

### TERCERA PARTE

Regulación en el espacio del trabajo

**10.- La incidencia de la Reforma Educativa  
en las condiciones de trabajo docente**

*Lic. Sonia Patricia Amieva*

*Lic. Miriam Roxana Torres Rojo*

*Prof. María Leticia Vannucci*

## **La incidencia de la reforma educativa en el trabajo docente**

Asistimos en nuestros días a un complejo proceso de transformaciones y redefiniciones que cuestionan la organización de la sociedad.

Específicamente en el caso argentino los programas de ajuste estructural no sólo tuvieron un fuerte impacto en las políticas económicas sino también sobre la dimensión política cultural, del entramado social, éstos exigían una reforma enmarcada en la ampliación de las tareas y roles respecto de aquellas ejercidas en el proceso del Estado de Bienestar promoviendo nuevas prácticas en sus agentes, alteraciones que se producen por la puja de intereses de dominación supraestatal, a partir de los cuales la Comisión trilateral fue incorporándose en la esfera estatal, con el fin de definir y orientar las políticas de los Estados.

A partir de la regulación del Estado-Sociedad, la educación ha cumplido un papel importante; los sistemas escolares debieron dar cuenta de los cambios producidos en la estructura económica.

En consecuencia del surgimiento del Estado moderno se constituyeron los sistemas escolares estableciendo una relación directa entre educación y trabajo.

El actual escenario sociopolítico y económico plasmado por la Reforma del Estado que involucra en nuestro país a la educación, se inicia según varios autores, en el congreso pedagógico de 1984 con el Gobierno de Raúl Alfonsín. Esta reforma educativa plantea la reforma del sistema educativo en su conjunto y es concretada a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, sancionada en 1993 e implementada en el año 2000 por primera vez en la ciudad de San Luis, constituyéndose ésta en la pionera de este sistema. Las características más relevantes fueron: un ministerio sin escuelas con las funciones de capacitación docente para los nuevos roles y el ejercicio de supervisión y control de la escuelas; desreglamentándose algunas de las funciones más relevantes del antiguo Estado. " La desregulación y flexibilización de la educación se evidencia en lo que Tedesco (1999) llama paso de la lógica del sistema al de la Institución, o lo que es lo mismo, en los procesos de privatización y descentralización mediante los cuales las instituciones organizadas en equipos de trabajo relativamente autónomos (escuelas autogestionadas, de fondo educativa , etc.), se mueven conforme a las cambiantes exigencias del mercado y las necesidades de sus clientes."(Valdivieso Silvia. 2002).

## Relación entre Educación y Trabajo

El nuevo escenario socio-político cultural y económico desarrollado por el fenómeno de globalización genera nuevas lógicas y nuevas regulaciones: "cambia la estructura de acumulación, sobretodo se produce una desvinculación entre el conocimiento económico y la generación de empleo. Hay una deteriorización de las condiciones de trabajo:

- 1- Aumento del empleo, no acompañado por el aumento de productividad,
- 2- Aumento de número de trabajadores por cuenta propia,
- 3- Aumento de la tasa de desempleo abierto".

En este contexto la educación es el principal factor para la integración del mercado y el trabajo.

La emergencia de la teoría del Capital Humano, producto de la ideología capitalista "significa el proceso de formación e incremento de número de personas que poseen unas habilidades y educación indispensables para el desenvolvimiento político y económico en el país... se asimila, de ese modo, a una inversión en beneficio del desenvolvimiento de los hombres como un recurso creador y productivo". (Harbison 1967); y la educación en ese escenario es comprendida como un instrumento para promover el crecimiento y reducir la pobreza.

"A partir de los ochenta la CEPAL actúa como soporte técnico en las políticas de desarrollo de los países latinoamericanos, dando mayor atención a su carácter distributivo".

En este proceso de descentralización empiezan a plantearse la participación en los proyectos innovadores y los pagos por productividad.

Se procura el financiamiento por la demanda, privatizando e incorporando en el ámbito de lo público el ámbito del mercado. Esta desresponsabilización del Estado a partir de la descentralización del servicio educativo, refuerza para sí, las acciones de evaluación y el control.

Retomando las acciones y su repercusión gestados en la reforma educativa argentina; en la que los docentes no tuvieron la palabra, se intentó instaurar:

- El disciplinamiento a través de la evaluación.
- Extender la educación básica a diez años.
- Responsabilizar a los docentes y padres de la educación de sus hijos.

Características que desarticularon las prácticas colectivas y llevaron a prácticas clientelísticas.

"En un momento ambivalente en que al mismo tiempo; propone, una forma de éxito para los incluidos y otra para los excluidos. Para los primeros como camino esencial para el mantenimiento de su empleo, la actualización constante (con pocas posibilidades de ascenso en la carrera); y para los segundos, los excluidos del trabajo formal; la educación funcionaba como medio para el acceso al trabajo, sólo brindando la escolaridad mínima exigida para el empleo formal". (Andrade: 2002).

Es este contexto las escuelas, en San Luis sufrieron un fuerte y profundo cambio debiendo afrontar la resolución de un conjunto de problemáticas como las siguientes: redistribuir roles, espacios y funciones, capacitar a los docentes en función de la implementación de las nuevas asignaturas, varias de las cuales sólo se contaba con los contenidos mínimos curriculares implementados por nación, sin ninguna bibliografía de apoyo para el docente, el que debió forzar su rol, en función de las nuevas asignaturas que le asignase el director de casos específicos favoreciendo el clientelismo en desmedro de asignar los cargos según el perfil profesional adecuado.

Las nuevas formas "particulares" de empleo se asemejaron más a las antiguas formas de contratación, de modo que el estatuto del trabajador se desdibujó ante las imposiciones del trabajo.

"Flexibilidad fue una de las formas de denominar a esta necesidad del trabajador moderno a su tarea. La flexibilidad no se reduce a la necesidad de ajustarse mecánicamente a una tarea puntual, sino que exige que el trabajador este disponible para responder a las fluctuaciones de la demanda.

A partir de la Reforma Educativa y en relación a las problemáticas planteadas anteriormente, se puede visualizar que frente a la aparición de nuevas asignaturas los docentes debieron adaptarse a las nuevas modalidades requeridas por la Ley Federal vigente.

La Reforma Educativa a través de la Ley Federal de Educación impuso cambios sustanciales en los modos habituales del trabajo docente. La crisis como fenómeno afectó a las instituciones educativas y a sus miembros.

La precarización del trabajo se constituyó en una de las características más evidentes.

La diversidad y la discontinuidad de las formas de empleo están reemplazando el paradigma del empleo homogéneo y estable.

El énfasis puesto en la precarización del empleo permite comprender los procesos que nutren la vulnerabilidad social, en última instancia, generan el desempleo y la desafiliación.

La desafiliación alude a procesos que nada tiene que ver con la exclusión, porque hay sujetos que han sido des-ligados pero que siguen manteniendo relaciones laxas con el centro de la sociedad (ex trabajadores, jóvenes que no encuentran empleo, etc.)

Lo que está claro es que la precarización del empleo y el desempleo se han inscrito en la dinámica actual de la modernización. Son las consecuencias necesarias de los nuevos modos de estructuración del empleo, la sombra de las reestructuraciones industriales y la lucha por la competitividad que efectivamente convierten en sombra a gran parte del mundo.

El crecimiento permitía en cierta medida concertar las aspiraciones del personal y los objetivos de la dirección, asegurando mejores ingresos y ventajas sociales, facilitando la movilidad profesional y la promoción social de asalariados. La crisis redujo o suprimió estos márgenes de maniobra, y los logros sociales se convirtieron en obstáculos para la movilización general decretada en nombre de la competitividad máxima. Cuando, en el marco de la búsqueda de la flexibilidad interna la empresa intenta adaptar las calificaciones de los trabajadores a las transformaciones tecnológicas, la formación permanente puede funcionar como selección permanente... En el seno mismo de la empresa, el curso hacia la eficacia y la competitividad supone la descalificación de los menos aptos. Es sin duda una visión optimista de la crisis la que lleva a pensar que aumentando las calificaciones, uno se precave contra la inempleabilidad. Es entonces posible que más que en una reducción de desempleo se desemboque en una elevación del nivel de calificación de los desempleados. En San Luis los requerimientos necesarios para acceder al cargo docente, condujo a una demanda excesiva de capacitación y formación para obtener el puntaje necesario que los califique para el puesto de empleo.

Resulta ilusorio deducir que los no empleados podrán encontrar empleo elevando su nivel. La relación formación-empleo se plantea en un contexto muy distinto del de principios de siglo.

Hoy por hoy, no todo el mundo es calificado y competente, y la elevación del nivel de calificación sigue siendo un objetivo esencial, pero este imperativo democrático no debe disimular un problema que es real. La inempleabilidad de los calificados.

Toda la historia de las relaciones de trabajo demuestra por otra parte que es imposible exigir a los empleadores que "hagan lo social". Buscar la salvación por la empresa es

equivocarse de registro. La empresa expresa la lógica del enmarcado, de la economía, que es el campo institucional exclusivo de éstas. La problemática de la cohesión social no es la problemática del mercado, la solidaridad no se construye en términos de competitividad.

Quizás una voluntad política podría encuadrar y circunscribir el mercado para que la sociedad no sea triturada por su funcionamiento. No puede delegar su propio mandato en la empresa, salvo que piense que lo que es bueno para la empresa favorece la cohesión social...

Si la cuestión social no depende exclusivamente del campo de la empresa y la economía, se debe a que su dinamismo actual ha producido efectos desastrosos desde el punto de vista de la cohesión social... De manera que el problema actual no sólo plantea la constitución de una periferia precaria sino también el de la desestabilización de los estables. El proceso de precarización atraviesa alguna de las zonas antes estabilizadas del empleo.

Desde el ángulo del trabajo, concluiríamos con Robert Castel y trasladado a la situación particular de la Provincia de San Luis, se pueden distinguir tres puntos de cristalización:

- en primer lugar la desestabilización laboral de los estables.
- en segundo lugar la precarización del empleo.
- en tercer lugar parece emerger un tercer orden de fenómenos que tiene que ver con un déficit de lugares ocupables en la estructura social (aparece la cuestión de los supernumerarios).

Se podrá analizar lo que se ha denominado desafiliación para demostrar que no necesariamente equivale a una ausencia de vínculos, sino también a la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido. Se postulan nuevas sociabilidades que ya no se inscriben en apuestas colectivas, vagabundeos inmóviles, de lo que es un ejemplo los jóvenes desocupados. Lo que les falta no es tanto la comunicación con los otros como la existencia de proyectos a través de los cuales las interacciones adquieran sentido.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- AMIEVA, Sonia P. Las condiciones de trabajo docente. Ed, Universitaria San Luis Argentina. 1996
- ANDRADE Oliveira, Dalila. Educación Básica: gestión del trabajo y de la pobreza. Editora Vozes.
- CORVALAN, María Alejandra. "El banco Mundial Intervención y disciplinamiento: El Caso Argentino, enseñanza para América Latina. Ed. Biblos. Bs As. 2002
- VALDINIESO HERNANDEZ, Silvia. "La relación educación-trabajo en el nuevo escenario económico laboral". Revista Alternativas, Serie Espacio Pedagógico. Año 7. N° 27. Pág 25-42 LAE.UNSL. 2002.
- CASTEL, Robert. "La metamorfosis de la cuestión social: crónica del asalariado". PAIDOS. Cap. 7 y 8.

## **11.- “Análisis de una realidad que nos atraviesa”**

*Prof. Dolores Leonor Oliva*

## **Introducción:**

Las políticas sociales están selladas por la fuerte presencia del mercado y de nuevas organizaciones de la sociedad civil y su destacada complejidad de situaciones inéditas que debe resolver la acción social. En este escenario, la ciudadanía social constituye hoy una de las categorías a tener especialmente en cuenta toda vez que la integración social no puede quedar ligada a centralidad al trabajo como componente de integración sino también se deben buscar otras alternativas contenedoras en otros sistemas de relaciones.

### **Recorriendo un pasado cercano**

El primer capitalismo, luego de un largo proceso de lucha y transacción transformó el trabajo humano en empleo, es decir, en una actividad humana regulada socialmente, estructurada mediante un sistema legal sancionado y administrado por el Estado. La relación de trabajo entre el asalariado y el capitalista no se define exclusivamente en función del poder y la capacidad de fuerza de las partes tomadas aisladamente. Los protagonistas de esta relación contratan en el contexto de un marco legal que define derechos y deberes específicos que los contratantes deben respetar (CASTEL R., 1996). El Estado capitalista no sólo fue esparciendo una serie de leyes y reglamentos, sino que también montó un conjunto de dispositivos institucionales con recursos y competencias como para garantizar el cumplimiento de la legislación y eventualmente sancionar a los infractores eventuales (departamentos de trabajo, tribunales laborales, etc.). También en este caso, la lógica del mercado y de los intereses privados se complementa con un marco regulatorio y las instituciones especializadas que, entre otras cosas, se asientan en ese recurso típico del Estado que es la fuerza pública. El interés privado (de capitalistas y asalariados) y el poder del Estado se complementan para garantizar las condiciones básicas del funcionamiento regular de la producción capitalista.

El mercado de trabajo es el lugar donde se realiza la división primaria de la riqueza producida. Sin embargo, el Estado a través de sus políticas opera una segunda distribución, llamada por esta razón "secundaria" que en principio tiene como meta, entre otras cosas, corregir las desigualdades producidas por la distribución primaria. Este diseño hizo que se considerara verosímil y posible la realización del derecho de

ciudadanía social que garantiza a todos los individuos un grado de satisfacción determinado ("una vida digna") de sus necesidades básicas, independientemente de su inserción en el mercado de trabajo.

El trabajo asalariado pasó de ser un indicador de opresión y oprobio a una condición estamental dotada de un estatuto legal que la estabiliza y le garantiza toda una serie de contraprestaciones no sólo monetarias, sino también sociales (estabilidad en el trabajo, pago mínimo garantizado, vacaciones pagadas, cobertura de riesgos de accidentes, salud, desempleo y vejez, vivienda, formación profesional, etc.). En su momento de esplendor, a mediados de la década de los años setenta, los asalariados constituyen cerca del 80% de la población económicamente activa de la Europa continental. En esos "treinta gloriosos" años (como dicen los franceses) que van de 1945 a 1975, siempre existió un porcentaje de personas que no encontraban empleo. Pero se trataba de un desempleo funcional y en la mayoría de los casos temporal al que la sociedad hacía frente mediante el seguro de desempleo. Para las situaciones extremas y minoritarias de exclusión social el Estado desplegaba una estrategia asistencial de emergencia.

### **En América Latina**

Grandes contingentes de la población de América Latina nunca se integraron en el núcleo del mercado de trabajo capitalista. Los elevados índices de informalidad, precariedad, cuentapropismo y las poblaciones indígenas que viven en gran parte en economías de auto subsistencia son el testimonio del espíritu del desigual, desarrollo del capitalismo como modo de producción y como modo de vida. Esta población no integrada o parcialmente integrada al empleo moderno y todas sus ventajas asociadas (y que en su gran mayoría integra los rangos de la pobreza urbana y rural tradicional) permanece relativamente al margen de las crisis que periódicamente amenazan la seguridad vital de los grupos más integrados al modo de vida capitalista urbano de América Latina. Este es el mundo que se termina con las transformaciones del capitalismo actual. La apertura de los mercados nacionales, globalización de la economías, alentados por los profundos cambios en las tecnologías de informática y los transportes, la internacionalización y concentración del capital en sus diversas especies han producido una serie de efectos sobre las configuraciones políticas, sociales y culturales que acompañaron la emergencia y desarrollo de ese primer capitalismo.

## Nuestro presente...

Tenemos otro Estado y otra relación Estado-sociedad, otras relaciones de fuerza entre poderes económicos, políticos y culturales, otra morfología social y nuevos dilemas de inclusión social. El proceso recién está en sus inicios y las sociedades tienen más conocimiento de lo que se termina que de lo que está emergiendo. Por eso la vigencia de las etiquetas post para calificar cambios en la cultura, la economía, el Estado, etc. (sociedad postmoderna, postindustrial, etc.)

Algunas de las características distintivas de las transformaciones en marcha: en la economía: expansión de la economía a escala planetaria, en la política: construcción de centros de poder (y su concentración) en agencias supraestatales, en la cultura: contradicción entre la imposición hegemónica de determinados modos de vida, como resultado, entre otras cosas, de la globalización de las economías y las agencias de producción cultural (medio masivos de comunicación) y procesos tales como multiplicación de las ofertas culturales y fortalecimiento de formaciones culturales tradicionales y premodernos.

Las políticas implementadas por el -neoliberalismo- fueron factibles en virtud de una modificación significativa en los equilibrios de poder. Hoy asistimos al fin de las grandes unidades de producción típicas del primer capitalismo, la desconcentración de la producción en unidades pequeñas, la fragmentación, particularización y diferenciación de la fuerza de trabajo en relación con la incorporación del conocimiento científico y tecnológico y la aparición de nuevas y más complejas formas de división del trabajo.

Las nuevas configuraciones económicas sociales de la era de la globalización demuestran ser más efectivas para aumentar la producción que para distribuir la riqueza. En otros términos, vivimos tiempos en que las sociedades como un todo son más ricas, pero también más desiguales. Cada vez más ciudadanos, hombres y mujeres, viejos y jóvenes, habitantes del campo y de las ciudades quedan fuera de la economía moderna, son excluidos de los frutos del bienestar y también de las ventajas y responsabilidades de la ciudadanía política.

## Los perjudicados

Muchos niños nacen y crecen en espacios sociales y en hogares que no cumplen ninguna función estratégica para el conjunto (desempleado, subempleado, empleado del sector informal pobre, etc.). Su contribución a la reproducción del conjunto tiende a ser mínima. La exclusión social se manifiesta y al mismo tiempo se refuerza mediante la segregación espacial-territorial. En consecuencia muchos hombres y mujeres, niñas y niños tienen una existencia totalmente al margen, sin ningún significado para el conjunto mayor de la sociedad mundial. Pueden existir o no sin que esto afecte para nada la reproducción del todo. Son los que están de más y que, en la medida en que así lo auto perciban, no tienen mayores razones para vivir, es decir, para encontrarle un sentido a la vida. El Estado que garantizaba la integración y el bienestar de las mayorías ahora se convierte en un amplio y difuso estado de malestar, de trasgresión de los valores y de angustia de porciones significativas de la población mundial. Un continente como el asiático pareciera existir al margen de la sociedad globalizada. Sus intercambios en el mercado mundial son de una importancia escasa.

Las formas de la exclusión y precarización laboral aportan su contribución en la generación de personalidades y comportamientos desintegrados y desintegradores. La experiencia del desempleo prolongado, la sensación de inestabilidad, la ausencia de futuro asegurado generan una sensación de impotencia y una "destrucción de las defensas psicológicas" asociada a una desorganización generalizada del hacer y de la subjetividad. Los excluidos tienden a tener conductas desordenadas, incoherentes e incapaces de proyectarse en una estrategia con objetivos a mediano y largo plazo.

Las condiciones de vida de la exclusión hacen estragos en el proceso de construcción de la subjetividad de los jóvenes. Para muchos de ellos "se ha roto el lazo entre el presente y el futuro" ya que "la ambición de dominar prácticamente el porvenir, el proyecto de pensar y perseguir racionalmente aquello que la teoría de las anticipaciones racionales llama la *subjective expected utility*) de hecho es proporcional al poder efectivo que se tiene para dominar ese porvenir, es decir, al poder que se tiene sobre el mismo presente" (BOURDIEU P., 1997, Pág. 262).

Los desempleados, aquéllos que sienten que "no tienen nada que hacer", que han perdido una función social, que se han desprendido de esas cadenas de interdependencia que nos relacionan con los demás y que nos proveen una identidad y un sentido a lo que se es y se hace. Para ellos el tiempo libre es un tiempo muerto, un

tiempo inútil, un tiempo sin sentido. Esta experiencia no puede dejar de afectar la estructura psíquica y emocional de los sujetos. "Excluidos del juego, estos hombres desposeídos de la ilusión vital de tener una función o una misión (...) para escapar al no-tiempo de una vida donde no pasa nada y donde no hay nada que esperar y para sentir que se existe, pueden recurrir a actividades como el *tiércé*, el *totocalcio*, el *jogo do bicho* y todos los juegos de azar de todas las villas miserias y todas las favelas del mundo, que permiten escapar al tempo anulado de una vida sin justificación y sobre todo sin inversión posible, recreando el vector temporal e introduciendo por un momento, hasta el fin de un partido o hasta el domingo a la noche, la espera, es decir, el tiempo orientado hacia un fin, que es en sí mismo una fuente de satisfacción". Esta es una estrategia posible. Pero existen otras. En especial los jóvenes pueden verse tentados a "romper con la sumisión fatalista a las fuerzas del mundo". En otras palabras, "pueden buscar en los actos de violencia que tienen un valor en sí mismos más –o tanto- como por los beneficios que procuran, (...) un medio desesperado de existir frente a los otros, para los otros, de acceder a una forma reconocida de existencia, social o, simplemente de hacer que pase algo que es mejor de que no pase nada" (BOURDIEU P., 1997, Pág. 264).

"La pobreza hace brutales a las personas", escribe Elías (1998, Pág. 485) e inmediatamente aclara que "esta afirmación no se debe interpretar en relación con personas sino con sociedades".

Es la miseria de la sociedad que vuelve miserables a los hombres. Hablando de los distintos modelos de comportamiento de los automovilistas en las rutas, Elías encuentra ciertas asociaciones entre el nivel de desarrollo económico social y educativo de las sociedades y las conductas infractoras que terminan en accidentes. "Cuando se encuentra un alto nivel de civilización, un código de comportamiento y de sentimientos que estimula una mayor uniformidad y estabilidad en la autorregulación, no es porque la gente sea, por decirlo así, más civilizada por naturaleza. El alto estándar es una parte integral y al mismo tiempo una condición y una consecuencia del alto estado de desarrollo y también de la riqueza de una sociedad. Las grandes carreteras bien construidas, bien señalizadas y muy bien planeadas cuestan dinero. Están diseñadas para conductores bien temperados". Y para que no quede ninguna duda acerca de las relaciones entre condiciones objetivas de vida y estructura de los hábitos mentales y modelos de comportamiento, afirma lisa y llanamente: "No tengo miedo al hablar de sociedades en diferentes estados de desarrollo (...) Pero muchas personas tienen miedo de reconocer que (éstos) van de la mano con las diferentes estructuras de la

personalidad, hecho que es bien sabido por el observador atento" (ELIAS N., 1998, pág. 486).

Las reformas económicas no fueron acompañadas, por lo general, por políticas públicas inspiradas en los derechos de ciudadanía. Por lo general, los servicios sociales públicos tienden a deteriorarse y a empobrecerse, sobre todos aquéllos que en un principio tuvieron alguna vocación universalista, tales como la educación básica y la salud pública. En muchos casos, el criterio de la cantidad primó sobre el de la calidad y las coberturas dejan de ser indicadores de satisfacción efectiva de las necesidades básicas de la población (ir a la escuela y alcanzar certificados no garantiza apropiación del conocimiento, tener acceso a servicios sanitarios no garantiza salud

Uno no compra educación como compra un par de zapatillas. La educación de los niños, al igual que su salud, no se compra "hecha". En las sociedades actuales es una tarea compartida entre el propio niño, la familia, la escuela, los medios de comunicación y los otros ámbitos de la vida social... Pero lo fundamental pasa por la relación familia-escuela. La calidad de la educación siempre depende de la cantidad y calidad de los "recursos" (en el sentido amplio del término) que la familia y la escuela invierten en el desarrollo de las generaciones jóvenes. Por lo tanto, el éxito del proceso educativo depende en gran medida de una adecuada división del trabajo pedagógico entre las principales instituciones socializadoras. Es bueno discutir y definir entonces cuáles son las responsabilidades y las bisagras pertinentes para evitar confusiones e incumplimientos que terminan por afectar el desarrollo integral de nuestros niños y jóvenes en las sociedades actuales, tanto la familia como la escuela tienen responsabilidades "indelegables".

La segunda es que tanto los recursos familiares, como los escolares no están igualitariamente distribuidos en la sociedad. Hay cosas que son necesarias para el desarrollo infantil que sólo la familia puede proveer (el afecto y la contención particularizada, continua e integral, la primera educación moral, etc.) y que al ser constitutivas del "sujeto" niño son determinantes al momento de constituir su subjetividad. El afecto y el cariño de un padre y una madre (o de los hermanos, abuelos, tíos, etc.), cuando por diversas razones llegan a faltar no pueden ser provistos por un sistema burocrático de Estado. La educación de la familia es la educación "primera" y fundamental, porque determina los aprendizajes posteriores. La institución escolar viene "después" y tiene cada vez más un componente técnico-profesional.

En América Latina, demasiadas veces, la pobreza de las familias se encuentra con las pobrezas de la oferta escolar (TENTI FANFANI, E. 1995). Por lo general, las escuelas para los excluidos y dominados son escuelas pobres desde el punto de vista de sus equipamientos didácticos, infraestructura física y calidad de los recursos humanos allí trabajan. Las dos pobrezas se potencian. A su vez, los maestros tienden a tener bajas expectativas con respecto a las capacidades de aprendizaje de los niños que provienen de hogares carenciados. Este factor subjetivo viene a reforzar la eficacia propia de los factores estructurales. Todo tiende a conformar un círculo vicioso de la pobreza social y la pobreza de los aprendizajes escolares.

Los procesos de masificación de la escolaridad se han desarrollado en las peores condiciones en cuanto a la calidad de los insumos materiales y simbólicos que conforman la oferta escolar. El caso de la Argentina es paradigmático. Tres cifras bastan para hacerse una idea del empobrecimiento de la escuela. Entre 1980 y 1995 el número de alumnos en la educación básica creció un 65%, el número de maestros lo hizo en un 55% mientras el gasto público en educación solo subió un 13%. Pero el sistema educativo tiene una gran capacidad de mantener ciertas apariencias, en parte porque las familias y muchos maestros, aumentaron sus contribuciones directas al sistema educativo nacional, en un monto todavía no calculado,.

El deterioro lento y casi imperceptible de la escuela de las mayorías hará pobre a las clases populares y medias argentinas, sin que ellas se den cuenta. Las escuelas de las mayorías van perdiendo calidad como la gente pierde el pelo: sin estridencias, pero sin pausa. Los títulos se distribuyen cada vez en mayor cantidad pero ya no garantizan un conocimiento equivalente de sus portadores.

### **Educación y “discursos”**

El discurso sobre la educación, en especial aquel que pretende cierta cientificidad, es demasiado "educacionista" y relativamente indiferente a los debates y avances que se registran en el ancho y dinámico campo de las ciencias humanas. Por eso predomina una visión estrecha de las cosas de la escuela, demasiado a menudo incapaz de analizarlas en relación con las grandes transformaciones que acontecen en otras dimensiones de la vida social

¿Cuáles son los grandes temas donde la cuestión escolar encuentra su razón de ser y su sentido? En términos analíticos estos son tres: a) el de la producción, el trabajo y la justicia; b) el de la libertad y la política y c) el de la construcción de la subjetividad y el sentido en las sociedades contemporáneas. "Soluciones" que se ofrecen en el campo de la política educativa nacional.

De asegurar su propia reproducción social enviando a sus hijos a instituciones educativas elitistas "de excelencia". En cambio, para los más pobres no hay "buena escuela" que alcance. En otras palabras, se requiere un mínimo de igualdad social para garantizar la igualdad de oportunidades en la escuela, y éste es un objetivo que excede a cualquier política educativa.

La fragmentación social de la oferta escolar, de no mediar correcciones fuertes, tiende a reproducir los estratos pobres del mercado de trabajo. Mientras en la cúspide se ubica una minoría de empleos modernos que demandan una "nueva" fuerza de trabajo dotada de una serie de características tales como creatividad, capacidad de aprendizaje permanente, iniciativa, facilidad comunicativa, predisposición para trabajar en equipo, asumir responsabilidades y tomar decisiones en forma autónoma con bajo nivel de supervisión, habilidad para argumentar, negociar, establecer alianzas, administrar conflictos... en la base de la pirámide ocupacional se encuentra la mayoría de los puestos de trabajo, los cuales están ocupados por sujetos con perfiles de conocimientos y actitudes más bien tradicionales, que conformaban la currícula de la vieja educación básica.

Ninguna reforma escolar resolverá el problema contemporáneo del trabajo. Pero una actualización de contenidos y estrategias pedagógicas puede tener un efecto constructivo, al mismo tiempo que garantizaría una mejora de la igualdad de oportunidades de las clases menos privilegiadas de acceder a los puestos de trabajo más valiosos de la sociedad.

### **Ciudadanía y democracia**

La política se está convirtiendo en un espacio de juego cerrado. La crisis de la política es también una crisis de la relación de representación. Los discursos de los representantes es de un lenguaje hermético, un doble lenguaje: para adentro, es decir, para los colegas rivales del campo; y para afuera: para la ciudadanía, con el fin de conseguir consenso y

voto. La distancia social y cultural entre representantes y representados aumenta la probabilidad de la decepción de la ciudadanía. Hoy la participación supone el saber hablar, saber qué decir, cómo decirlo, a quién y cuando decirlo, etc. El que no puede decir lo que siente, lo que desea o no desea, etc. no puede "hacer cosas con palabras" y por lo tanto está condenado a delegar un poder a quien sí tiene ese "don". Y este representante, que es el que "habla en nombre de", demasiadas veces termina usando este "capital" para satisfacer sus propios intereses. La consecuencia es la malversación de confianza, la traición, la promesa incumplida, la deshonestidad... que degradan la democracia y constituye el caldo de cultivo de los autoritarismos más diversos.

La primera educación democrática es la que desarrolla competencias expresivas en la mayoría de la población: el lenguaje natural y el lenguaje simbólico. La vieja escuela constituyó a la formación ciudadana en una asignatura del programa escolar, pero no basta aprender las "reglas" y las normas de la vida republicana ("estudiar la constitución") para formar un ciudadano activo. La mejor pedagogía de la democracia es una escuela efectivamente democrática, donde los niños no sólo aprenden conceptos sino que viven experiencias, es decir, votan, toman decisiones en conjunto, se hacen responsables de las consecuencias de las decisiones que toman, argumentan, debaten, evalúan, controlan...

En cuanto a la formación moral, estética y ética de los individuos la escuela tiene un poder parcial, compartido con otras instituciones tales como los diferentes medios de comunicación, los consumos culturales... Pero hay ciertas cosas básicas y fundamentales que sólo la escuela puede hacer: cosas tan elementales y al mismo tiempo tan estratégicas como enseñar a leer y escribir, y enseñar matemáticas por ejemplo. Nadie aprende a leer y escribir mirando T.V., tampoco aprende a entender "lo que pasa" en la sociedad y en el mundo. Alguien dijo: que las escuelas deberían enseñar a leer los diarios. Hoy habría que agregar: a ver televisión y "usar" y la rica oferta de bienes culturales cada vez más al alcance de las mayorías. Pero no basta con poner los productos de la cultura (textos, obras de arte, computadoras...) al alcance de todos para democratizar su acceso. Para encontrar un sentido a la vida es preciso interiorizar esquemas de percepción y de valoración. Ellos permiten dar sentido a hechos y acontecimientos que de otro modo parecen incomprensibles, despojados de interés o bien lisa y llanamente absurdos. Un sujeto autónomo es capaz de interpretar, analizar, argumentar, demostrar, "ver relaciones e interdependencias" entre hechos y datos que parecen aislados e independientes, ir más allá de las apariencias y del presente, usar

una perspectiva histórica, una idea de proceso, etc. cualidades que requieren un tiempo de aprendizaje sistemático que sólo una institución como la escuela puede garantizar (TENTI FANFANI E.; 2000).

No existen soluciones hechas para estos desafíos. Sin embargo, no faltan quienes tienen propuestas para ofrecer.

Aquí las "divergencias" no son pertinentes ni legítimas. Hay ciertas cosas que no son materia de "elección". Por otra parte, ¿quién es el que elige, la familia o los niños? "Estos no son -escribe Nadia Urbina, una politóloga italiana que enseña en Princeton- ni propiedad de las familias, ni mucho menos propiedad del Estado. La autonomía como conquista progresiva de los individuos necesita de la protección del Estado". Más que nada, tiene la obligación de "ofrecer a todos los instrumentos y las oportunidades para que se formen su propia visión y vocación, en la dignidad de sí mismos antes que de los valores y la voluntad de la familia de origen".

En Argentina no existe una pluralidad de oferta, ni el servicio educativo es objeto de compra reiterada como para permitir un aprendizaje que haga posible la elección racional del proveedor más conveniente. Además, es obvio que no se cambia de escuela tan fácilmente como se cambia la marca de las zapatillas....Hay que recordar que el conocimiento es un valor cuya distribución no debería estar determinada por el poder económico, el poder político o la pertenencia a determinada clase social. El criterio principal para la distribución del conocimiento debe ser el mérito. En la base está el derecho a que cada uno tenga una oportunidad igual de expresar sus propios talentos y de formarse como ciudadano. Ni el mercado, ni la familia son suficientes para constituir al ciudadano de las repúblicas liberales y democráticas modernas.

### **El desafío**

La crítica de la propuesta neoliberal no justifica ninguno de los múltiples vicios de ese elefante perezoso que es la escuela pública argentina. Pero al igual que todas las burocracias públicas la escuela tiene fallas reparables.

La historia de las reformas exitosas enseña que la clave está en buscar la "combinación óptima" de recursos y estrategias. En este sentido no hay que temer a cierta institucionalización de "la competencia", la emulación y la capacidad de iniciativa de los maestros e instituciones. Al mismo tiempo estos "automatismos" que inducen

determinados comportamientos virtuosos deben complementarse con intervenciones políticas que orientan y estructuran "el modo de hacer las cosas de la educación" hacia ciertos objetivos y metas socialmente debatidas y acordadas.

Y en este sentido hay que superar esa perversa división del trabajo político donde unos tienden a monopolizar el valor de la justicia, mientras que otros pretenden hacer lo mismo con la búsqueda de la "calidad, la excelencia y la eficiencia" en la prestación del servicio (los "conservadores"). Muchas de las transformaciones educativas en curso encuentran un obstáculo en esta tendencia al maniqueísmo y a la polarización política que lleva a adjudicar las peores intenciones a los adversarios.

Dicha postura es paralizante, políticamente estéril y desmovilizadora ya que excluye hasta la posibilidad de que el otro simplemente "se equivoque". En estas condiciones la política es una pura lucha entre fuerzas (la capacidad de imponer versus la capacidad de resistir y sabotear totalmente despojada de toda argumentación racional, y negociación.

Más allá de las falsas antinomias se impone un objetivo común: más y mejor calidad de la educación para todos y con la mayor eficiencia en el uso de los recursos, que por definición son escasos. Sobre este consenso básico se puede desarrollar un programa de intervención y al mismo tiempo construir las alianzas que permitan generar la energía política y reunir los recursos necesarios para la gran reforma que ponga al sistema educativo nacional en condiciones de responder a los desafíos económico-sociales, políticos y culturales que deberán enfrentar las nuevas generaciones en América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA:

- BOURDIEU P. (1997). Méditations pascaliennes. Senil Paris.
- CASTEL, Robert. (2004). "La inseguridad social"
- CASTEL, Robert. Setiembre (2004). "Las Trampas de la Exclusión".
- CASTEL, Robert. (1996). *Les metamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard, Paris.
- ELIAS N. (1998); *La civilización de los padres*. Norma/UNIVERSIDAD Nacional. Bogotá.
- TENTI FANFANI E. (1995); *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*. Losada/UNICEF, Buenos Aires, cuarta edición.
- TENTI FANFANI E. (1991) *El Estado Benefactor..* CIEPP/Miño y Dávila editores, Buenos Aires 1991 (en colab. con ISUANI E.A. y LO VUOLO, R).
- TENTI FANFANI E. (1989a); *Estado y pobreza en la Argentina. Estrategias típicas de intervención*; Centro Editor de América Latina.
- Apuntes de clase y otros.

## **12.- Del trabajo como derecho al trabajo como tormento**

*Lic. Martha Verónica Quiroga*

## ***Del trabajo como derecho al trabajo como tormento***

### **Éstos y otros mendigos**

(fragmento)

Todo el mundo lo admite  
antes no había  
y ahora nos asombra que aparezcan  
en la calle en el quiosco en las esquinas  
concurran a las puertas a los timbres  
al olor a churrasco y a café

llegan con una extraña dignidad  
sin llagas desahuciadas ni muñones  
ni infantes de chantaje o de mentira  
sin puta vocación de ser mendigos

no claman por monedas  
acostumbradamente tienen hambre  
dicen que pan bocados algo  
pero al dejar constancia no se humillan  
no pierden el respeto de sí mismos

tan sólo tienen hambre y no es vergüenza  
decir que pan bocados algo  
y mejor todavía si es trabajo  
tienen hambruna de faenas  
saben que no hay vacantes  
pero igualmente están  
famélicos de ocio  
ansiosos de jornales  
vacíos sin embargo de rencor(...)

**Mario Benedetti (Preguntas al azar)**

Con la crisis acaecida a principios de la década del setenta, se comienza a desmoronar aquel prototipo de regulación que sostenía a la sociedad salarial, consolidada con la emergencia del Estado Social o Estado de Bienestar. En ese patrón de regulación, se garantizaba, con el desarrollo del constitucionalismo social, el derecho al trabajo como empleo, en la medida en que se reconocía a través de su positivización en una norma, la protección del trabajador; las condiciones del trabajo; la jornada limitada; el descanso y las vacaciones pagas; el salario mínimo, vital y móvil; la protección contra el despido arbitrario; la estabilidad del empleado público; la organización sindical libre y democrática; el derecho a la huelga; las garantías necesarias para el ejercicio de este derecho; los beneficios de la seguridad social; el seguro social obligatorio; las jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia y su compensación económica; el acceso a una vivienda digna, entre otros (Mecle Armiñana, en Ziccardi (comp.), 2002). La crisis aludida, fue avivada por la escasez del crudo, pilar del capitalismo industrial y constituyó el hito necesario para la aplicación de la más deletérea ingeniería social basada en la colusión del liberalismo económico y el conservadurismo político más radical. De esta manera, frente a la depreciación de la economía industrial se produjo una metamorfosis que implicó el pasaje del reconocimiento del trabajo como un derecho social a considerar el desempleo como un fenómeno connatural que debía combatirse fundamentalmente a través de la eliminación de trabas de tipo sindical o legal que obstaculizaban la creación de nuevos puestos de trabajo (Sante Di Pol, 1987). La aplicación del recetario neoliberal, para reactivar el proceso de acumulación capitalista, se basó fundamentalmente en políticas de ajuste estructural, lo que derivó en la expansión de “los supernumerarios” aquellos sujetos que fueron condenados al ostracismo de la falta de trabajo, el empleo precario y la pobreza estigmatizante. Pero si el desempleo es visto como un “daño colateral” ocasionado por el bienaventurado funcionamiento del mercado, también lo es la pobreza. Frente a ésta, desde el discurso hegemónico, sólo deben atenderse los casos que revisten en la pobreza extrema, pero en tanto la vida es un “juego de bacará”, cada individuo es responsable de la suerte que le depare cada partida, según cómo sean combinados la habilidad y la oportunidad. En este sentido, se invoca la metáfora del salvavidas, propuesta por Hardin (citado por Gómez, 2003), según la cual las naciones ricas serían los tripulantes de botes salvavidas, mientras que los pobres nadarían intentando trepar en ellos, poniendo en riesgo de muerte a quienes flotan en los mismos. La moraleja de la metáfora reside en que es moralmente erróneo asistir a los pobres y lo racional es la preservación de la integridad y larga vida de los que ya estaban en el bote.

## Semblanza de la degradación salarial: El caso del “Plan Pico y Pala” de la Provincia de San Luis

En este contexto, el *welfare* de la primera mitad del siglo XX, da paso al *workfare* en la medida en que se instituye el trabajo asalariado forzado en condiciones lesivas del derecho social y el derecho laboral para los pobres más pobres que dependen de la asistencia estatal (Wacquant, 2000). La eliminación de las trabas sindicales o legales por las que bregaban los think tanks neoliberales, genéricamente denominada flexibilización laboral, acentuó el carácter punitivo y deshumanizante del trabajo. Hay en esta reconfiguración una suerte de retroversión al sentido primigenio del concepto “trabajo”, que procede del latín *tripalium*, que designaba el nombre de un instrumento de tortura. Estaba constituido por tres palos, en el que se ataban los reos y una vez inmovilizados, se los azotaba. De ese vocablo, derivó *trebajo* que significaba esfuerzo, sufrimiento, sacrificio. En este sentido, la política asumida por el *workfare* se propone la dirección de la vida de los pobres (vistos como “malos pobres”), procurando su inclusión o (re)inserción en la cultura del trabajo (domesticador) tendiente al disciplinamiento social y la prevención de la delincuencia. Tal cariz reviste el “Plan de Inclusión Social” aplicado en San Luis, vulgarmente denominado “Plan Pico y Pala”. Este Plan, semejante al que implementaron regímenes malhechores como el Nazi con su “Plan Generalizado de Trabajo Obligatorio” y la dictadura pinochetista con los planes PEM (Programa de Empleo Mínimo) creado en 1974 y POJH (Programa Ocupacional para Jefes de Hogar) creado en 1982, se basa en la contención de un desmesurado ejército de reserva de desocupados, generado entre otros factores, por la fuga de las industrias. Cabe subrayar que la inscripción inicial del Plan fue alrededor de 47.000 beneficiarios provinciales a mediados del año 2003, sobre una población de 360.000 habitantes, de los que hay que descontar además aquellas 18.000 personas que ingresaron en el “Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar”. El “Plan Pico y Pala” constituye un dispositivo de empleo precario, pergeñado y sustentado por el Estado, en el que los sujetos son ocupados para efectuar, fundamentalmente, tareas de forestación y roza. Las labores que en él se efectúan distan de ser consideradas un trabajo, como derecho (no gozan de un salario móvil ni vacaciones), y se asemejan a las tareas forzosas de un presidio con controles exhaustivos de asistencia y de adhesión partidaria al régimen de la familia gobernante. Constituye el implante del “*workfare*” en tanto que se instituye el “trabajo asalariado de miseria”. Este Plan materializa la imposición de una lógica de asedio y enderezamiento de las conductas de los individuos “ineptos” o “parásitos” de la clase obrera, en tanto se considera que la pobreza se explica circularmente por la existencia misma de los pobres y sus prácticas idiosincrásicas. En consecuencia, se instala un ethos punitivo basado en la imposición del trabajo, destinado a supervisar y domesticar a los pobres en una cultura de trabajo flexible y precario, expresamente reflejado en el Art.3 de la Ley NºI-0001-2004 (5411) de creación del Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”:

El Plan está dirigido a todos los ciudadanos de San Luis desocupados, **dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la cultura del trabajo**. Se garantiza el acceso al Plan de las madres solteras, mujeres jefas de hogar, mujeres mayores de CUARENTA

(40), CINCUENTA (50) y SESENTA (60) años, todas las personas con capacidades diferentes, hombres mayores de CUARENTA (40) años, todos los jóvenes, mujeres y hombres mayores de DIECIOCHO (18) y de todo sector de la población en estado de emergencia social.

Por otro lado, cabe subrayar que este Estado que actúa a favor del desguace de la seguridad social y las instituciones públicas, fundamentalmente la salud y la educación, recluta a los desocupados para adiestrarlos no sólo en las tareas de forestación sino también para destinarlos a trabajar en provecho de empresas privadas que se sirven de la dadivosidad estatal, en el sentido de que la incorporación de los beneficiarios del Plan no significa ningún gasto para aquéllas.

De la lectura del nombre del Plan aplicado en San Luis, se puede constatar lo que Robert Castel indica como las “políticas de inserción”:

Las políticas de inserción obedecen a una lógica de discriminación positiva: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas(...). (Castel, pág.,422)

Se inscribe dentro de las formas de “empleos ayudados” que implementa el poder público para paliar la situación de desempleo masivo y sofocar cualquier intento de explosión social o en términos de Erwing Goffman “calmar al tonto” (Castel, 2004). En este sentido, forma parte del sector denominado “de economía social” ya que se asiste a una posición intermedia entre el trabajo y la asistencia, en coyunturas como la de San Luis de desmantelamiento casi total de la producción industrial. Estos “supernumerarios” insertados en el mundo de la precariedad recurrente, no sólo ven degradados sus derechos laborales sino también los cívicos y políticos, ya que son compelidos a adherir a nuevas insignias y participar de rituales específicos y nuevos espacios de sociabilidad, de los que son sólo algunos ejemplos la bandera que los distingue (o estigmatiza), la participación obligatoria en el acto aniversario de creación del Plan, un programa radial y televisivo propios, una banda de músicos, una comparsa de carnaval propia, entre otros. De lo anterior se desprende el carácter paradójico de la categoría “inclusión” que se invoca en el nombre, ¿en qué sociedad son incluidos, si hasta son despojados de la posibilidad de aglutinarse en torno a los elementos simbólicos y materiales que han constituido al Estado-Nación liberal desde su creación a fines del siglo XIX?. La existencia de este Plan, como de tantos otros que pululan en las sociedades latinoamericanas, subraya la desafiliación de estos sujetos, acentuando el carácter de exilio de la vida social a la que son condenados.

### **La educación, maestra de ceremonias, en el concierto del desempleo**

Si el Consenso de Washington es señalado corrientemente como el jalón a partir del cual se materializaron las políticas de ajuste del Estado; entre las que se identifican las privatizaciones de empresas públicas, la desindustrialización, la alteración de formas procesales y contenidos normativo-constitucionales y el desvío de recursos económicos para el pago de la deuda externa; la Revisión del mismo enfatizó el papel de la educación en la formación de mano de obra. De esta manera, para enmascarar el proceso de expolio social se despliega el perverso arsenal discursivo neoliberal según el cual, la educación y la

capacitación tienen la responsabilidad de reinsertar a los sujetos en la vía del empleo y el progreso como crecimiento económico. En consecuencia, se soslaya el carácter superestructural de ambas, con nimias o nulas posibilidades de incidencia en el proceso productivo. Asimismo, se revela la retórica neoliberal al observar que la estimación de la pobreza se efectúa en base a los ingresos que perciben los sujetos, pero las soluciones no se plantean en ese nivel, sino en el de las políticas focalizadas y las reformas educativas. En ese sentido, la Argentina parece vivir el mito del eterno retorno, de acuerdo con el cual otra vez es la educación sometida a un proceso de reestructuración. Para desplazar a la vapuleada Ley Federal de Educación N°24.195/93 emanada del cuestionado régimen menemista, se propone la Ley de Educación Nacional, cuyo Proyecto definitivo sería remitido en octubre del 2006 al Congreso de la Nación, que no obstante, reincide en responsabilizar a la escuela de la formación de mano de obra y guarda fidelidad a los imperativos del Banco Mundial. En tanto que en el Documento para el Debate de la nueva norma se asigna a la educación el papel de “variable clave de la estrategia de desarrollo nacional”, sostiene la necesidad de “recuperar la cultura del trabajo y brindar una alta formación técnica para nuestros jóvenes con el objetivo de fortalecer el desarrollo económico y la industria nacional”. De esto último se desprende el embeleco deliberado del discurso hegemónico que pretende ocultar que a nuestro país, como otros de América Latina, les ha sido asignado el lugar de proveedores de materias primas, aniquilando las incipientes industrias que desarrollaron en tiempos del Estado de Bienestar. En el Documento se afirma también que “será necesario disponer de una población universalmente preparada para incorporarse a trabajos decentes”, lo cual se vincula a las “políticas de inserción” a las que se hizo alusión con anterioridad. En ese sentido, llama poderosamente la atención un párrafo del Documento de Base para el debate de la Ley de Educación Nacional en el que se advierte que (sic) “la educación es una variable necesaria pero no suficiente para **crear estos puestos de trabajo para todos y para garantizar que las condiciones salariales y laborales reúnan los requisitos que hagan posible una mejor distribución de la riqueza**”. En este discurso se vislumbran indicios manifiestos de la Teoría del Capital Humano, cuando sus tesis centrales ya han sido hartamente impugnadas, pero que vienen bien como artificio ideológico para socavar los intentos de protesta social. Constituye una quimera insinuar y aún aseverar que los no-empleados lograrán su empleabilidad a través de la educación, porque el contexto actual es justamente el de la merma de puestos de trabajo formal que no discrimina credenciales y donde el proceso de extracción del plusvalor se efectúa incrementando la productividad del trabajo. Sin embargo, es posible constatar una función clave que le cabe a la educación, que consiste en lograr la adaptabilidad de los sujetos en un escenario signado por la metamorfosis, en términos de degradación, de la condición salarial característica del modo de regulación del Estado Social. La incorporación o inserción de la población se efectuará cuando, de generarse un “yacimiento de empleo” precario, se adhiera a los valores impuestos por el mercado, cuya inculcación llevará a cabo el sistema escolar:

“El proceso de aprendizaje debe estar rodeado de las características más nobles del trabajo humano: **creatividad, esfuerzo, equipo y solidaridad, curiosidad y experimentación, responsabilidad por los resultados**” (Documento para el Debate, Ley de Educación Nacional).

Los valores exaltados anteriormente son funcionales al patrón de regulación actual basado en un nuevo modelo de organización de la producción (postfordista), donde los individuos son responsables de gestionarse un trabajo, cualquiera sea éste, y el papel del Estado se ha reducido al de la asistencia o el socorro de los vulnerables de ser invalidados sociales. El drama contemporáneo es el de la metáfora del “juego de bacará” que enaltecen Hayek y Friedman, donde los sujetos son hacedores de su destino en el que interviene incluso el azar, pero nunca el Estado garantizando políticas universales. El basamento de estas elucubraciones hegemónicas se asienta sobre la culpabilización de los pobres por su inadecuación a las exigencias del mercado. No obstante esto, lo cierto es que la educación no es el terreno para resolver la desafiliación de los sujetos, su ausencia de inscripción en una estructura dadora de sentido como lo era el trabajo en su carácter de derecho social. Vincular la educación con la posibilidad de obtener un empleo, conservarlo e incluso crear nuevos empleos y generar crecimiento económico y justicia social, forma parte de una estrategia deliberada para encubrir el proceso de generación y distribución de la riqueza. En consecuencia, es vigente la afirmación de Georges Snyders, “la escuela sólo puede desarrollarse en la medida en que lo haga el conjunto de la vida económica; en un país muy pobre, reducido a la pobreza, mantenido en la pobreza por la presión de los imperialismos, la escuela no puede levantar vuelo. La escuela es una superestructura y no el principio motor de la sociedad”(pág.: 83). En este sentido, “la hambruna de faenas” será saciada en la medida en que se rescate el trabajo como fundamento de la ciudadanía económica y de la ciudadanía social y no por la adquisición de competencias que dictamina el mercado.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE OLIVEIRA, Dalila (2000) *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Vozes, Brasil.
- CASTEL, Robert (2004) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.
- Documento para el Debate: Ley de Educación Nacional, hacia una educación de calidad para una sociedad más justa(2006) Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina.
- GÓMEZ, Ricardo (2003) *Neoliberalismo globalizado. Refutación y debacle*. Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- HAYEK, Friedrich (1966) "Los principios de un orden social liberal". Trabajo presentado en el encuentro de Tokio de la Sociedad de Mont Pelerín.
- QUIROGA, Martha Verónica (2005) "El 'Estado Alcatraz' y la criminalización de la niñez. Prácticas represivas en el ámbito educativo de la Provincia de San Luis". Trabajo presentado en el IV Congreso Internacional de Salud Mental y Derechos Humanos de la Asociación Madres de Plaza de Mayo, 10 al 13 de noviembre de 2005 y publicado en: <http://www.madres.org/asp/contenido.asp?clave=1467>
- SALAMA, Pierre y VALIER, Jacques (1996) *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- SANTE DI POL, Redi (1987) "Educación, libertad y eficiencia en el pensamiento y en los programas del neoliberalismo". En Revista *Educación* N° 283, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- SNYDERS, Georges (1978) *Escuela, clase y lucha de clases*. Comunicación, Madrid.
- WACQUANT, Loïc (2000) *Las cárceles de la miseria*. Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- ZICCARDI, Alicia (Compiladora)(2002) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Capítulos I a IV, CLACSO, Buenos Aires.

## **13.- Subjetividad y trabajo**

*Mter.. Zulma Perassi*

Hace algunas décadas atrás, era habitual que frente a la pregunta *¿Quién sos?* se obtuviera como respuesta: *Soy metalúrgico... o Soy ferroviario... o Soy carpintero...* Es decir, que la persona pusiera en evidencia que configuraba el “ser”, desde el trabajo que desarrollaba.

La subjetividad como construcción social, compone identidad, otorga un modo de “ser y estar” en el mundo. Desde lo social, se puede entender la subjetividad como modos compartidos de hacer, pensar, imaginar... Esos modos, requieren de prácticas que los produzcan. En este sentido, alguien se subjetiva trabajador, porque ha transitado por la fábrica, o bien, se constituye en “hijo” porque ha transcurrido por una familia.

Sin embargo, el suelo práctico estable y sólido que había hace algunos años, es distinto al suelo de hoy, por lo tanto, las subjetividades actuales, también son diferentes.

Hay sociólogos que atribuyen al trabajo el carácter de hecho *social total*. Desde esta perspectiva, el trabajo se erige en dimensión articuladora de procesos económicos, políticos, institucionales y subjetivos. Se lo reconoce como una de las “marcas” más esencial de lo humano, por ello su ausencia conforma hoy, una profunda perturbación de la sociedad contemporánea.

Ya en el siglo XVIII Adam Smith habla del trabajo como la fuerza humana y/o mecánica que permite crear valor. Articula el trabajo con la riqueza. Distingue el trabajo productivo del improductivo, siendo sólo el primero el que crea valor y es capaz de hacer perdurar ese valor en las cosas. Por ello, excluye de la categoría “trabajo productivo”, las actividades no materializadas en objetos.

Hacia fines de ese siglo, el trabajo se concebía como factor de producción y como relación contributiva en virtud de la cual, quedaban vinculados el individuo y la sociedad.

El siglo XIX transforma profundamente esta representación al concebir al trabajo como el modelo por antonomasia de la actividad creadora (Méda, 1998). El mismo comienza a ocupar un lugar central en la vida del hombre, se presenta como la *esencia de lo humano*.

Hegel forja una noción de trabajo en términos de actividad espiritual, ideal de creación y autorrealización; para Marx en cambio, el trabajo no es el del espíritu, sino aquel que se desarrolla con herramientas, sudor, dolor e

inventiva. Marx considera -lo mismo que Weber- que el mundo se ha “desencantado”, ha perdido sus sueños. El orden ya no es el de lo divino, sino el de la racionalidad. Su pensamiento es tal vez, el que muestra con mayor claridad la distancia existente entre el trabajo real y el ideal. El primero, por ser “alienado” perturba y obstaculiza la realización de la esencia misma del trabajo. Marx denuncia a la economía política de la época por no procurar el desarrollo pleno del hombre por medio del trabajo, sino más bien, tener por finalidad el enriquecimiento. En consecuencia, el trabajo real se convierte en una abstracción sin contenido y con finalidad extrínseca. El verdadero trabajo –el ideal- no es el que realiza el hombre por necesidad, sino que es aquel que produce, una vez que ha podido liberarse de esa necesidad, se trata de las acciones que conscientemente se ejecutan para humanizar la naturaleza. Sostiene que sólo una revolución que sea capaz de afectar simultáneamente la propiedad de los medios de producción, los mecanismos de la producción social y el desarrollo tecnológico, podrá desalienar el trabajo.

El ideal que impregna la obra de Marx es el de un trabajo que fomenta la consecución de la plenitud del ser humano (Meda, 1998).

La revolución industrial instituyó la figura del salariado, aún cuando ésta ya existiera anteriormente en estado fragmentario. Para Castel la relación salarial, implica: un modo de retribución de la fuerza de trabajo, un salario, una disciplina de trabajo que marca el ritmo de producción y un marco legal que configura la relación laboral. Este autor, reconoce en la sociedad industrial tres modos de cristalización de las relaciones de trabajo: la condición proletaria, obrera y salarial.

La primera -claramente presente en los albores de la industrialización- representa una condición de “no pertenencia” a la sociedad, conduce a un estado de máxima vulnerabilidad opuesta a la sustentada por la sociedad burguesa, propietaria del capital.

La condición obrera estableció otra relación social. El obrero pudo integrarse a la sociedad, aunque desde la subordinación. “*Era sabido que el obrero no pensaba*” (Castel, 1999: 347). La retribución por el trabajo se concreta a través de un salario directo, pero también indirecto (cobertura de enfermedades, accidentes, jubilación,...) y esto le permite al trabajador, acceder a un mayor consumo y a distintos tipos de servicios.

Posterior a la Primera Guerra Mundial, en la década del '30, la sociedad francesa presencia un proceso de destitución de la clase obrera a favor de "una nueva clase obrera" o del "sector asalariado burgués" (Boltanski) o, tal como lo denomina Castel, de un "proletariado de cuello blanco"; en definitiva, asiste al surgimiento de la sociedad salarial.

Si bien el salario implicó una retribución por lo que se hacía, fundamentalmente significó un organizador de la distribución social de las personas. La figura del asalariado fue cobrando importancia hasta convertirse en una modalidad básica tanto en la organización del trabajo, como en la distribución del ingreso. Se requería la intervención de un Estado con capacidad regulatoria del aparato social. Un Estado social que consiguiera tasas de crecimiento económico positivas, proporcionara a "todos" un empleo desde el que pudiesen acceder a la riqueza y lograran inscribirse socialmente. El empleo era el trabajo asalariado en el que el salario ya no constituía la contraparte del esfuerzo efectuado, sino el medio por el cual se accedía a la protección, a la formación y a los bienes sociales.

La sociedad salarial del siglo XX fue el efecto de la relación del Estado con el capital productivo. Un capital productivo que estaba situado en determinada territorialidad, que establecía relaciones de intercambio con su contexto local (o nacional), requería de la reproducción en el tiempo, cuyas ganancias resultaban de un proceso continuo, que privilegiaba el largo plazo e incorporaba como estrategia fundamental la planificación y la previsión. En este escenario, el trabajo pasó a ser una posibilidad "para toda la vida".

La figura del Estado Nación se constituía en el actor central que garantizaba la concreción de este proceso. En la relación del Estado y la sociedad, la educación cumplía un importante papel de regulación social.

Las estructuras identitarias en esta sociedad, se perciben como configuraciones sólidas, rígidas y preestablecidas. La condición de desocupado implicaba necesariamente haberse subjetivado antes como "ocupado", como trabajador. El empleo se homologaba a trabajo productivo y éste, otorgaba dignidad a la persona que lo realizaba. En ese sentido, el desocupado veía atravesada su subjetividad por el sentimiento de "indignidad" que provocaba la pérdida del *estado de empleo*.

Hacia fines del siglo XX, la década del 70 marca el inicio de una profunda crisis (cuyo comienzo algunos autores identifican en el año 1973 con la crisis del petróleo) que da origen a un proceso de desmonte, de desreglamentación y de “retirada” del Estado. Comienza a instalarse lo que A. Giddens denomina “una sociedad de riesgo”, donde no se advierte promesa de futuro.

Se presencia una desreglamentación de la vida social a partir de la vida laboral. Disminuyen, se quiebran y se pierden los derechos. El paradigma del empleo estable y homogéneo es sustituido por el de la diversidad y discontinuidad del empleo. Aparece la precarización del trabajo, la flexibilidad, que infunde fragilidad a la situación laboral imponiendo los vaivenes de la fluctuación de la demanda. Va ganando lugar el “capital financiero”, que privilegia el corto plazo, sobrevalora la oportunidad, no se sitúa territorialmente puesto que puede ubicarse en cualquier espacio, siempre que esté “conectado” y no establece necesariamente relaciones con lo local. Las ganancias ya no se obtienen como resultado de un proceso sostenido, sino que son instantáneas y dependen del aprovechamiento de cada oportunidad.

Ser desocupado hoy no implica haber estado previamente subjetivado “ocupado” y tampoco significa habitar esta categoría de manera transitoria. El desocupado no está inscripto en el tiempo laboral, se rompió el registro “ocupado-desocupado”. Presenciamos “la cultura de lo aleatorio”, “vivir al día” (Castel) o lo que Lewkowicz denomina “la contingencia perpetua”.

El carácter del trabajo cambió, es más el resultado de una oportunidad, que el de un proceso planificado. Bauman (2003) afirma que el trabajo ya no puede ofrecer el huso seguro en el cual enrollar y fijar definiciones del yo, identidades y proyectos de vida.

La identidad en la sociedad actual no pisa el suelo sólido de la modernidad, se sostiene sobre un suelo fluido e incierto (“la modernidad líquida” de Bauman o la post modernidad para otros autores) apelando para su conformación a privilegiar el orden de la conexión con los otros, antes que la dimensión histórica. Se trata de una conexión que no habilita necesariamente mayor comunicación, más bien alude a estar “en contacto” con otros, a tornarse necesario, a no saberse expulsado o “no inscripto”.

Con un Estado ausente, o al menos fuertemente debilitado en su responsabilidad, una realidad que ofrece tenues esperanzas de futuro ¿qué

posibilidades claves puede generar la educación como reguladora social?  
¿Qué papel está dispuesta a asumir la institución escolar, en la construcción de las subjetividades actuales? ¿Qué actitud poseemos los educadores frente a los desafíos que implica este proceso?

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- BAUMAN, Zygmunt: (2003) *“Modernidad Líquida”*. Fondo de Cultura Económica.
- CASTEL Robert: (1999) *“La metamorfosis de la cuestión social”*. Una crónica del salariado. Paidós.
- GIDDENS, Anthony (2002): *“Modernidade e Identidade”*. Jorge Zahar Editor.
- LEWKOWICZ Ignacio y COREA Cristina (2004) *“Pedagogía del aburrido”*. Paidós.
- MEDA, Dominique (1998) *“El Trabajo. Un valor en peligro de extinción”*. Gedisa.
- OLIVEIRA Andrade Dalila (2005) *“Educação Basica. Gestão do trabalho e da pobreza”*. Edit.Vozes.

**14.- Intercruces entre reclusión e inclusión  
en el mundo del trabajo contemporáneo**

*Lic. Sergio Ricardo Quiroga Macleimont*

## Introducción:

El mundo contemporáneo asiste a profundas transformaciones que trastornan el universo de las significaciones y los imaginarios colectivos. La situación actual expone la existencia de un intercruce de fenómenos complejos y dinámicos que afecta la condición salarial: el fenómeno del desempleo masivo, la precarización progresiva de las condiciones laborales y la falta de funcionalidad y actualización de los sistemas clásicos de protección social. Estos fenómenos están fomentando el desplazamiento de grandes masas humanas fuera de los límites de la contención social por la pérdida de sus derechos y empleos.

Advertimos que en términos de construcción de subjetividades y poder, nuestra época expone diversos y complejos rostros de la miseria. Un cuarto de la población vive en la pobreza, cientos de miles de trabajadores pierdan su empleo, y se amplía la distancia que separa más a quienes más tienen de quienes menos tienen, al tiempo que desde los discursos oficiales se asegura el resurgimiento de la *teoría del Capital Humano*, con propuestas originadas en organismos internacionales y sectores empresarios (Andrade Oliveira D. 2003) y se destacada, además que éste sólo constituye un problema para los afectados directos (los desempleados).

La inclusión social de los jóvenes es, también clave para imprimirle sustentabilidad a las democracias en Latinoamérica. Las distintas formas de exclusión socioeconómica y política amenazan la gobernabilidad futura, ya que es el sector social y etario que sufre con más virulencia la crisis de expectativas, por la disociación entre escolaridad y empleo, entre alto consumo de imágenes y bajo consumo material, entre alto manejo de información y baja oferta de oportunidades.

Por el contrario, la ampliación de la participación juvenil y la integración de los jóvenes a las redes de promoción con educación y trabajo productivo permiten pensar en la cimentación de la gobernabilidad democrática en el futuro.

Los grandes cambios en la estructura de edad de la población tienen importantes consecuencias para todas las políticas de dimensión social. El rápido incremento de la población de edades comprendidas entre los 50 y los 64 años da una enorme trascendencia al envejecimiento activo. El aumento

de la población de más de 65 años, acentúa la urgencia de lograr sistemas de pensiones adecuados y dignos, y la expansión del grupo de edad de los mayores de 80 años, está haciendo crecer la demanda de una asistencia sanitaria y de larga duración acorde con estas grupo social.

### **Condición Proletaria, Obrera y Salarial:**

Tres formas dominantes de relaciones de trabajo en la sociedad industrial ha formulado Robert Castel (1997) y son ellas la condición proletaria, la condición obrera y la condición salarial. La llegada de la sociedad salarial no ha representado el triunfo de la condición obrera (Castel R., 1997).

Las consecuencias de este proceso, examinadas en lo que respecta a la exclusión, o desafiliación, según los términos con los cuales Robert Castel (1997) caracteriza este fenómeno, son consideradas como un efecto global sobre la sociedad en su conjunto.

Ese *efecto global* está exponiendo en toda su dimensión el rostro salvaje e inquietante de una época que, presenta a la *exclusión* y a la *reclusión* como dos formas de deterioro de la calidad de vida, como dos caras de una problemática, que va más allá de las carencias de los pobres, y que está expresando la construcción de subjetividades marcadas por la miseria en diversas manifestaciones.

Robert Castel (1997) además, nos indica la existencia de tres vectores clave para analizar hoy la ubicación de las personas y los grupos en el entramado social.

El primero nos habla de ejercicio de los derechos sociales, de todos los derechos. Se trata de la posibilidad o no de ejercitar el conjunto de los derechos sociales de las personas: el trabajo, la vivienda, la salud, la educación.

El segundo constituido por todo el entramado de las relaciones sociales, donde contar con una red amplia y plural de relaciones sociales nos permite, por ejemplo, acceder a la información, pieza clave para movernos en la realidad.

En el tercer vector de ubicación, nos encontramos con el conjunto de convicciones, valores, y competencias del individuo.

Boltanski, y Chiapello, (2002) destacan que la renuncia a la estabilidad supone contar con un “individuo ligero” sin apego a los vínculos, desprendido de pasiones y apegos, pero con capacidad de nuevas relaciones laborales concibiendo la vida como un devenir de proyectos.

### **Reclusión:**

Robert Castel (1997) utiliza el concepto de reclusión para examinar las consecuencias sobre el sector social incluido. Una sociedad ve alterada su equilibrio, cuando grandes masas de población son expulsadas fuera de los límites de contención, hacia un espacio de exclusión. La sociedad entonces, se ve afectada en su conjunto, por el cambio de significaciones que se le otorgaba al trabajo y al estudio, en la condición de medios de progreso y construcción del futuro.

Exclusión e inclusión además, son dos dimensiones que distinguen entre estar adentro y estar afuera del mercado laboral y la vida social, y genera la ilusión de que estar adentro, es mucho mejor que estar afuera.

Sin embargo, la existencia del mundo de la exclusión, modifica el espacio social común. El reverso de la exclusión, no es la inclusión sino la reclusión (Robert Castel, 1997)

Pasamos de la hegemonía de formas laborales estables, que implicaban protecciones y derechos en la sociedad salarial, a la precariedad, la disponibilidad y la discontinuidad. Se ha dado una gran transformación regresiva en la posición del trabajo de las sociedades, pero que no hay que confundirla con una pérdida de importancia, y todavía menos, con su progresiva desaparición. El trabajo se ha transformado en la variable de ajuste sobre la cual las empresas y organizaciones realizan ahorros, en nombre de la maximización de sus ganancias.

### Movilidad con flexibilidad:

El diagnóstico sociológico que hace Robert Castel sobre esta situación es la aceptación de la movilidad (Castel R: 1997), pero con nuevos condimentos ya que la llama *flexibilidad*, pero asociándola con nuevos derechos y protecciones.

La hipótesis del ingreso de subsistencia puede ser una respuesta corriendo el riesgo de que el ingreso mínimo sea escaso, lo que no permite la independencia social del individuo. Es más bien, el ingreso a la supervivencia que un verdadero ingreso ciudadano y el efecto causante es desestructurar todavía más, el mercado de trabajo.

Esta es una nueva cara de una forma de articulación entre movilidad, flexibilidad y seguridad del trabajo, que está llamando de manera urgente a formular políticas activas de formación, de nivelación, de capacitación continua, que harían que la gente no quede declarada como no empleables, sino que se les brinde la oportunidad de capacitarse y reentrenarse para permanecer o volver al mercado laboral.

### Desafíos actuales:

El desafío actual es saber, si es posible asociar movilidad social a posibles e imaginadas nuevas seguridades y derechos. Antes, los derechos y la seguridad social estaban atados al empleo estable, y si el trabajo se ha convertido en intermitente, móvil, fragmentario, discontinuo, frágil, ya no tiene el status del empleo.

Coincidiendo con Robert Castel (1997) acordamos con la idea de brindar un status a los trabajadores, garantizar sus derechos, antes que los ingresos mínimos, al trabajador móvil para que modifique su situación de no empleable.

Considerar este fenómeno críticamente, no es sólo de interés para los que están fuera, en los límites de la sociedad de consumo, sino para todos los sujetos e instituciones de la actualidad, muchos de ellos con riesgos de ser impulsados fuera del “mercado laboral” por la propia lógica y dinámica actual, y que además, como intelectuales y académicos tenemos la obligación de

plantearnos de examinar críticamente este fenómeno y proponer caminos para la transformación y superación de esta situación.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- ANDRADE Oliveira Dalila (2003) *Reformas Educacionais na América Latina e os Trabalhadores Docentes*. Autêntica.

- BOLTANSKI, Luc y Chiapello, Ève (2002) *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid. Akal.

- CASTEL, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Paidós.

**15.- Evolución del concepto de ciudadanía de políticas de regulación social y su correlato en políticas educativas**

*Lic. Daniela Curvale*

## Introducción:

La piedra angular de las identidades es la creencia. Existe una nación si sólo y sólo sí, una comunidad se concibe a sí misma como tal. El nacionalismo ha sido la respuesta más común a las sucesivas crisis de identidad experimentadas en países como Argentina. La coexistencia de una crisis de identidad nacional y nacionalismo es un contrasentido aparente. Es una respuesta inapropiada a las crisis de identidad nacional. Ni la prédica refundacional que identifica los auténticos intereses de la nación, ni las opciones neonacionalistas que aspiran al *nacionalismo sano* de orden económico o reivindican el populismo como modelo político son alternativas a la crisis.

Hay quien afirma que el fútbol es el único elemento identificatorio que queda, para otros, ni eso. Para algunos se ha perdido el capital cultural que nos hacía un grupo distintivo y relevante. Nuestro nacionalismo es profundamente territorialista. El carácter sagrado del suelo no ha perdido vigencia en la Argentina liberal, como lo demuestra la obsesión por la causa de Malvinas. El nacionalismo es un atributo indispensable de la izquierda en países periféricos, y la aspiración de conquistar una sociedad igualitaria y justa *exige ser nacionalista*.

Como dice Echeverría “la patria no se vincula a la tierra natal sino al libre ejercicio de los derechos del ciudadano”. El proceso histórico nos ha legado dos enfoques de la ciudadanía a los que se le atribuyen dos contenidos diferentes:

*El de carácter republicano*, relacionado con el papel de los individuos en la sociedad política y los consiguientes problemas relativos a la libertad, la igualdad, los compromisos de aquellos con la sociedad, sus deberes y su autonomía frente a los poderes del Estado.

*El de ciudadanía*, que afirma los derechos del individuo, con el sentido de la universalidad contenida en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789).

Los derechos civiles y políticos se completaron con los sociales, como garantía del ejercicio de los anteriores, completando el sentido de la ciudadanía ideal. Para Marshall, es preciso aclarar que, “aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las

sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo, crean la imagen de ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones. Las conquistas que se producen en la dirección trazada proporcionan una medida más acabada de la igualdad, un enriquecimiento del contenido de ese estatus y un aumento del número de los que disfrutan de él”. Entonces, podemos afirmar que, este concepto social de ciudadanía es un corrector de las desigualdades de clase o de cualquier otra índole. Si la condición jurídica del ciudadano es el resultado de un largo proceso de luchas por el reconocimiento de los derechos, la dimensión social y cultural de la ciudadanía es una elaboración refinada de un modo de vida. Estamos hablando de un tipo humano y de un modelo de sociedad en la que pueda ser posible.

La trascendencia de la ciudadanía para la educación reside en la presencia del discurso y los valores que concitan entorno a aquella para encontrarle sentido y dirección a lo que hacemos cuando educamos.

La ciudadanía que nace, desde el punto de vista de la ideología liberal, como una defensa a la intromisión de los poderes de los Estados en la esfera de las libertades de los individuos, reclama ahora la inevitable intervención del Estado. Es al Estado al que le compete realizarlos, garantizando las condiciones de redistribución económica para permitir así el disfrute de todos de unas mínimas cotas de bienestar aprovechando los servicios sociales.

El concepto de ciudadanía, que es socio-político-filosófico, va ligado al principal objetivo de los sistemas educativos.

### **Antecedentes de la relación entre sistemas educativos-Estado y la sociedad**

La configuración actual del sistema educativo argentino dista mucho de aquella que se fundó: una identidad de sociedad igualitaria y educada, con una clase media amplia que constituía un puente entre los dos extremos de la escala social.

El sistema educativo argentino, entonces, surge asociado a la constitución del Estado Nacional y a la adopción de un modelo de organización societario moderno que proponía:

La reglamentación de la sociedad mediante la masiva incorporación de sus miembros a una red institucional que los culturizara (escuela).

Les proporcionaba una guía ética de comportamientos individuales y el disciplinamiento del cuerpo y de la mente que requiere la producción armoniosa del orden social.

Dentro de este marco la Ley 1420 en 1884, que instituyó la educación elemental pública, gratuita y graduada es un ejemplo claro de la voluntad de los sectores dominantes de procurar una gobernabilidad basada en la constitución de una “ciudadanía que sostuviera racionalmente la legitimidad del poder político y al mismo tiempo, fuera depositaria de un conjunto de valores y creencias comunes para aumentar el lazo de lo nacional de una población caracterizada por una heterogénea procedencia social” (4).

### **Planteo general del neoliberalismo**

A comienzos de los años '70, con el origen del gobierno de facto impuesto en Chile y Argentina, el programa de reformas impulsado por el neoliberalismo en América Latina se expandió progresivamente en casi todos los países de la región, consolidándose en una poderosa hegemonía hacia los '80. Durante los '80 la aplicación de las reformas estuvo orientada a garantizar un riguroso programa de ajuste económico, producto de la crisis de la deuda. La ortodoxia neoliberal promovida por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, fue considerada como la única receta válida para superar el déficit público y estabilizar las convulsionadas economías de la región. Este núcleo de doctrinas, así como la retórica que le pretende dar sustento y una legitimación discursiva, se ha fundado en un aparente acuerdo global que ha ido penetrando en el sentido común de las administraciones latinoamericanas.

La expresión de John Williamson, ha sido usada para dar una referencia general a las políticas de ajuste económico, como así también existe un Consenso de Washington en el campo de las políticas educativas.

La conformación de la Reforma de los ´90, modificó las funciones del Estado y los modos de intervención en el sistema, esto hace que se configure un sistema fragmentado que debe hacerse cargo de un nuevo mandato, más débil en su legitimidad social y atravesado por síntomas de desinstitucionalización. El Estado nacional asume la vanguardia de la modernización que la define en términos de deficiencia y eficacia y no en la constitución de la ciudadanía política, al constituirse el sistema. Sino que, introduce los valores del mercado y el consumo.

Los sistemas educativos latinoamericanos se encuentran hoy en crisis, que desde la perspectiva neoliberal, se trata de una crisis de: eficiencia, eficacia y productividad; producto de la incapacidad estructural del Estado para administrar las políticas sociales. Podemos incluir también, la idónea combinación de calidad y cantidad como criterios de igualdad y universalidad; y la expansión de los servicios educacionales a los que se le alude la falta de eficiencia.

La política de ajuste define el problema educativo plasmando la educación que se recibe en proporción cada vez más directa a la capacidad adquisitiva y al tipo de cultura del grupo social.

El neoliberalismo no utiliza categorías esencialmente distintas de las nociones democrático-liberales e incluso marxistas, sino que parte desde el interior de los discursos que fracasaron como estrategias de cambio social anteriormente. Su práctica discursiva constituye una verdadera ensalada conceptual desde el punto de vista pedagógico. Las consignas neoliberales se apropian de aquellas palabras que expresan auténticas demandas y las reciclan en una jerga economicista, alterando su orden sintáctico y añadiéndoles adjetivos y adverbios que las modifican sustancialmente.

El neoliberalismo pedagógico subordina la democracia al mercado y la evaluación al control. Con el fin de imponer los ejes básicos de la estrategia educacional del neoliberalismo: reducción drástica de la inversión del Estado en la instrucción pública; privatización, e introducción de una lógica de mercado en el sistema educativo.

## **Programas de regulación social versus educación**

La escuela está concebida específicamente para desarrollar el proceso de socialización de las nuevas generaciones, garantizar la reproducción social y cultural. Pero la escuela no es la única encargada de socializar, también está la familia, los clubes, las parroquias, los medios de comunicación, etc.

Sin embargo, es la escuela que, por sus contenidos, sus formas y por su sistema de organización va incorporando paulatina pero progresivamente en los alumnos las ideas, los conocimientos, las disposiciones y modos de conducta que requiere la sociedad adulta: el ciudadano.

Y la tendencia conservadora de la sociedad a reproducir los valores, tendencias, ideas, etc...; choca invariablemente contra la tendencia al cambio de aquellos sectores que se sienten menos favorecidos o que encuentran al sistema desfavorable a sus expectativas.

Todas las corrientes aceptan que al menos desde el surgimiento de las sociedades industriales la función que se delega a la escuela es la preparar a los individuos de las nuevas generaciones en su incorporación al mundo del trabajo.

“Históricamente, la legitimidad del sistema educativo se sostiene en la capacidad para proporcionar a las nuevas generaciones los instrumentos para su futura incorporación en la sociedad. El futuro asociado a un estudio superior, la inserción en el mundo laboral y la preparación para el ejercicio ciudadano. Todas estas referencias han sufrido cambios que ponen en cuestión las tradicionales relaciones entre la escuela y trabajo, y escuela y ciudadanía. El mercado del trabajo ya no es una promesa abierta a todos los sectores sociales sino que, por el contrario, mantiene su fuerza expulsiva dejando a un alto porcentaje de la población en condiciones de marginalidad. La relación entre educación y empleo no es de ninguna forma unívoca. Si bien los más educados tienen mayores protecciones frente al desempleo, la investigación muestra que el 20% de los jóvenes que terminan la escuela secundaria no son incorporados al mercado del trabajo. La promesa de la escuela como pasaporte a la integración laboral no es cumplida para un sector de la población.

La ciudadanía tradicional fue pensada para realizarse en un determinado espacio, el de Estado Nación, y en función de su relación con el Estado y la norma que transformaba a los individuos en sujetos de derecho. A la luz de la globalización se discuten cuales son los espacios para la constitución de la pertenencia. La disyuntiva de “patriotas o cosmopolitas” da cuenta de uno de los clivajes que la globalización genera en la ciudadanía pero no la única, ya que los comunitaristas han planteado la pertenencia con alcances circunscriptos a las sociedades locales donde la relación es aún cara a cara.

A diferencia de la ciudadanía moderna que se definió con relación a la constitución de un sujeto de derecho, la actual sociedad de consumo, realiza una asociación de ciudadanía con capacidad de consumo. Desde este parámetro la democracia puede ser pensada como sinónimo de acceso a un gran número de productos entre los que está la educación. ¿Se puede asimilar consumo a ciudadanía? ¿Los requisitos para su ejercicio son los mismos?, ¿Libertad de elección, entendida como selección de productos, es asimilable a un ejercicio de la libertad que reconoce en la igualdad su punto de tensión y límite? Y si es así, ¿Cómo pensar la ciudadanía en contextos donde una parte de la población está fuera del mercado de consumo? ¿Se trata de sociedades en las que coexisten estatus diferentes de ciudadanía? Finalmente, ¿cómo se construye el lazo social en una sociedad partida? Actualmente hay una proliferación de programas solidarios en las escuelas. Por solidaridad se entiende en realidad acciones asistenciales que relacionan a los jóvenes con sus pares del margen ¿Esto se puede entender como la redefinición de la ética ciudadana y la preparación de las nuevas generaciones para su ejercicio?” (4)

Una de las funciones de la escuela es la socialización del proceso de preparación del ciudadano para su intervención en la vida pública. Ese aprendizaje no se comprende a través de una especie de modelo formativo de tipo: primero teoría y luego, práctica. Se trata de un proceso continuado de *ir siendo*.

Ahora bien, preparar a los alumnos para desempeñarse en una sociedad democrática en la esfera política y gobernadas por la salvaje e implacable ley de la oferta y la demanda, en la esfera económica; genera la asunción de profundas contradicciones por parte de la escuela. En la esfera política, todos

los habitantes tienen los mismos derechos, pero en la esfera económica predominan los derechos de la propiedad. Entonces, la escuela debe promover en los alumnos el desarrollo de ideas, conocimiento, criterios, etc. para su participación en la vida civil, en el ámbito de la libertad de consumo, y responsabilidad. Algo completamente distinto a la actitud sumisa y disciplinada que se espera del mundo salariado.

Según Gentili, “la transferencia de la educación de la esfera política a la del mercado, negando su condición de derecho social y transformándola en una posibilidad de consumo individual, variable según el mérito y la capacidad de los consumidores. La educación debe ser pensada como un bien sometido a las reglas diferenciales de la competencia. Lejos de ser un derecho del que gozan los individuos dada su condición de ciudadanos, debe ser transparentemente establecida como una oportunidad que a los individuos emprendedores, a los consumidores “responsables”, se les presenta en la esfera de un mercado flexible y dinámico. La reforma administrativa propuesta por el neoliberalismo se orienta a despublicitar la educación, a transferirla a la esfera de competencia privada. Reducida a su condición de mercancía, la educación sólo debe ser protegida no por supuestos derechos “sociales”, sino por los derechos que asienten el uso y disposición de la propiedad privada, por parte de sus legítimos propietarios. Es en este marco que se reconceptualiza la noción de ciudadanía mediante una revalorización de la acción del individuo como propietario elige, opta, compete para acceder a un conjunto de propiedades-mercancías de diversa índole, siendo la educación una de ellas. El modelo de hombre neoliberal es el ciudadano privatizado, responsable, dinámico: el consumidor”.

Apelamos a la propuesta de Tiramonti en cuanto a la rediscusión del marco de referencia valorativo en el que se definirá la ciudadanía. Según la CEPAL/UNESCO “la educación como eje de la transformación productiva con equidad” que aportó al discurso educativo del ‘90 planteó en clave instrumental los alcances de la nueva ciudadanía. Según este documento la condición ciudadana se alcanza a través de la incorporación de los códigos que requiere una ciudadanía cosmopolita y usuaria de la nueva tecnología. La escuela argentina está redefiniendo los valores en los que se funda la ética ciudadana. Para ello está desplazando como valor eje “la igualdad” que

establece los límites y exige condena para la desigualdad a favor de la solidaridad que se acomoda funcionalmente a una sociedad de desigualdades.

La función educativa de la escuela debería: organizar el desarrollo de la función compensatoria, de las desigualdades de origen mediante, la atención y el respeto a las diferencias, y la solidaridad para la redefinición de a ética ciudadana adaptada a la sociedad asimétrica de derechos. Provocar y facilitar la reconstrucción de los conocimientos, disposiciones y pautas de conducta que el niño asimila en su vida anterior y paralela a la escuela. Preparar a los alumnos para pensar críticamente y actuar democráticamente en la sociedad.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- GENTILI, Pablo (1997), *“El Consenso de Washington y la crisis de la Educación en América latina”*, Cumbre Internacional de Educación “Las organizaciones sindicales ante la responsabilidad social de educar”- México 10 al 14 de febrero. (Prof. de la U. del estado de Río de Janeiro)
- CASTEL, Robert, *“Las metamorfosis de la cuestión social – Una crónica del salariado-”*
- DUARTE, M., CASTELLANI, A. y otros, (2002) *“Más allá del pensamiento único hacia una renovación de las ideas económicas en América latina y el Caribe”* Concurso CLACSO/UNESCO de ensayo para investigadores jóvenes- Buenos Aires- Argentina
- TIRAMONTI, Guillermina, (2005 ) *“La educación Argentina en el contexto de las transformaciones de los años ‘90”*- Revista Pro-posições- vol. 16 N°3 (48)
- SALAMA P., Valier J., *“Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el tercer mundo”* -Ciepp- Editores Miño y Dávila
- PUIGGROS Adriana- (1998) *“Volver a educar- El desafío de la enseñanza argentina a finales del s. XX”* – Editorial Ariel –
- CORBALAN Alejandra (2002) –“El Banco Mundial- intervención y disciplinamiento- el caso Argentino, enseñanzas para América latina”. Editorial Biblos.

## **16.- La regulación social a través de la educación**

*Prof. Mabel Marcello*

Para abordar el presente trabajo me pareció necesario comenzar con un ejemplo a modo de ilustración, de la regulación social a través de la educación en la Argentina. Este se sitúa a principios del siglo XX y fueron tomados para tal fin, algunos párrafos de un libro de Beatriz Sarlo, “La Máquina Cultural”. Maestras, traductores y vanguardistas. Cap. 1, donde cuenta la historia de vida de una mujer, Rosita Ríos, maestra de principio de siglo XX, en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Proveniente de una familia de inmigrantes constituida por un padre español y una madre italiana (piamontesa) que se había olvidado completamente el italiano y no quería recordarlo, no quería recordar de donde había llegado, para trabajar de jornalera y sirvienta. Su marido le había enseñando a leer en las páginas del diario La Prensa. Desde niña Rosita Ríos, colaboraba en el taller de sastrería de su padre, picaba las entretelas de las solapas.

El padre sabía que tenía que ir a la escuela primaria, fue así como llegó a la escuela, de su barrio (de una sola pieza), donde la maestra asegura que ella no había ido a la escuela normal, luego pasó a una escuela más grande que quedaba a 20 cuadras de su casa, pero le gustaba más, allí sentía que aprendía, las maestras casi no usaban el puntero.

Desde la familia existía un acompañamiento y una presencia particular en la formación escolar.

“Al finalizar 6° grado ya con cuatro de mis hermanos estaban haciendo la escuela primaria, mi padre quería que me quedara picando solapas en el taller por que eso era más barato que un aprendiz. Así estuve todo un año, picando solapas, lavando platos y hachando leña. Hasta que un día le dije ¿usted quiere que yo me quede toda la vida picando solapas? Yo quiero estudiar para maestra y en la escuela me dijeron que se puede pedir una beca. Así que usted que conoce tanta gente (pensaba seguro en los clientes de mi padre) le puede pedir una recomendación a alguno. Y así fue...”.

“Después de dos años (mi hermana segunda) también ella fue a la escuela normal. Me acuerdo que yo era más grande y lo encare a mi padre: “¿ Usted quiere que Manuela se quede toda la vida acá picando solapas?, Le pregunté cómo le había preguntado por mí. ¿Y usted que quiere?. Dijo mi padre. Que vaya a la escuela como yo, y allí salió Manuela a la escuela normal... Yo podía ayudar con los libros que se habían comprado con la plata de mi bequita”.

“Antes de ingresar a la escuela normal yo era una salvaje. Picaba solapas y trataba de conseguir la mayor cantidad de comida posible...era como un animalito...Cuando ingresé a la escuela normal se abrió el mundo. Algunas profesoras y profesores eran señores distinguidos que hablaban muy bien y que nos recitaban poesías o contaban historias de las que yo no tenía ni la menor idea...Hasta la historia argentina nos parecía diferente... Teníamos que observar clases modelos, quedarnos todo un día siguiendo la tareas de un grado en la escuela de aplicación, hacer demostraciones de clase, las prácticas...”.

“En la escuela encontraba cosas que jamás se me habían pasado por la cabeza antes, que nunca había soñado que podían existir... El mundo empezó para mí en las clases de la escuela normal, aprendiendo lo que después iba a enseñar como maestra y aprendiendo a enseñarlo de un modo bastante diferente de cómo me lo habían enseñado a mí”.

“En casa no había libros, ni revistas... a veces algún diario pero nada más. Tampoco libros religiosos porque ni mamá ni papá eran muy de ir, ni de mandarnos a nosotros a la iglesia. Con decir que no recuerdo si aprendí catecismo. En fin, los libros que había eran los de la escuela y éstos estaban con la letra impresa que entraba en casa, lo cual ya es bastante decir si se compara con lo que pasaba en el barrio, donde ni siquiera estaban los libros de la escuela”.

“...La lectura no fue para mí una vocación, nada de eso como lo es en otras personas, sino una necesidad: la radio no existía, las revistas eran demasiado lujo para nosotros, quedaban los libros de la escuela. Por eso, siempre que fui maestra y directora le di una importancia fundamental a la lectura...”.

“Iniciar siempre algo nuevo en la escuela, de manera que se destaque la figura del director como entidad superior...”.

El relato continúa pero lo que intento ilustrar con él, es el inicio de la modernidad, fundados en la Argentina en los principios de la “generación del ‘80” a la que Domingo F. Sarmiento pertenecía y adhería. Lógicamente se hace difícil ignorar el papel que jugó el sistema educativo en la conformación de un estado nacional “moderno”. Entendiendo por modernidad como un equivalente a “mundo industrializado”. (A. Giddens) y todas sus implicancias.

Los gobernantes del momento entendieron que es a través de la educación que los nuevos habitantes del país tenían la oportunidad de pasar de un estado de naturaleza, salvajes o barbarie a un estado de "civilizados" (D. F. Sarmiento) donde el sentido de pertenencia a una Nación les otorgaba la posibilidad de configurarse como un ser adaptado, y a su vez poder insertarse en el mercado laboral mejor calificado.

No es extraño pensar que esta forma de configurar a los individuos tiene que ver con nuevas maneras de concebir la educación, entendiendo que a mayor educación más y mejores oportunidades laborales.

Esto se encuadra dentro de una situacionalidad histórica que incide en el sistema social, sistema educativo, institución escolar, la práctica educativa que es llevada a cabo por sujetos mediados por el conocimiento, que al mismo tiempo está atravesados por relaciones el poder-saber, teorías de las prácticas influidos por las teorías epistemológicas vigentes y las teorías de la subjetividad.

Desde las políticas educativas, laborales, sociales, todo apuntaba a la imperiosa necesidad de formarse dentro del Sistema Educativo para poder acceder a una mejor oportunidad y condición de trabajo para de esta manera aportar para el crecimiento del país.

La mayoría de los inmigrantes que llegaron a poblar el territorio argentino eran jornaleros, obreros, sin estudios formales en su gran mayoría, y llegaban en búsqueda de mejores posibilidades laborales que ofrecía el país con relación al país de origen.

Egresar del sistema educativo, en ese momento garantizaba la posibilidad de certificar habilidades y competencias en virtud de la formación obtenida, y esto a su vez insertarse en el mercado laboral floreciente de la industrialización, administración, magisterio, etc...

Esto trajo aparejado cambios en las estructuras económicas familiares, sociales, nacionales aparecía conjuntamente con la industrialización "una retribución mensual denominada, salario" (R. Castel).

En el ejemplo elegido, se observa cómo Rosa Ríos, busca en el conocimiento una herramienta de trabajo que le permita crecer culturalmente, ascender socialmente y formar parte de quienes trabajan efectiva y regularmente,

cobrando mensualmente su retribución; que será mayor con los años, dado que podrá ir ascendiendo en las diferentes jerarquías del magisterio.

También se observa, la idea de progreso tanto en lo personal, desde el punto de vista laboral, entendiendo a éste como desarrollo, crecimiento, aumento de conocimiento y de nivel (calidad) de vida, como también en lo social, como país.

Pertenecer, ser parte del magisterio, del sistema Normal Nacional era en la República Argentina de fines del siglo XIX y principios del XX un motivo de orgullo, una razón de ser, una posibilidad para la inserción laboral femenina. Dentro de éste lógicamente eran omitidas las diferencias, ideológicas, religiosas, culturales, entre otras.

En la actualidad nos encontramos debatiendo una “nueva reforma” de la “Nueva Ley Federal de Educación”, sancionada en 1993.

A modo de síntesis y a grandes rasgos se podría recordar que la década pasada se caracterizó por un fuerte contraste entre los equilibrios macroeconómicos y las tendencias negativas en las variables de carácter social. Es decir, si por una parte la situación económica mostró indicadores alentadores (crecimiento, estabilidad monetaria, ingreso de capitales, etc.), el aumento de la pobreza, la regresiva distribución del ingreso y el dramático aumento del desempleo, fueron su correlato.

Por primera vez en nuestro país aumenta la pobreza en un momento de inflación nula y, con estabilidad monetaria, la pobreza es fundamentalmente un derivado de la desocupación, mientras en décadas anteriores era una consecuencia del efecto de la inflación sobre el poder adquisitivo de los salarios, desde este contexto se sanciona la Ley Federal de Educación.

Luego de justificar lo injustificable y de intentar dar sustento a una ley que desde su nacimiento fue cuestionada, el gobierno nacional ha invitado a que se debatan los posibles cambios a la Ley Federal de Educación, a pesar del Mundial de Fútbol se han generado algunos espacios para el debate, espero que finalizados los mismos se plasmen en la nueva reglamentación y podamos sentir nuestro aporte al Sistema Educativo Nacional.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- CASTEL, Robert. "La Metamorfosis de la cuestión social".
- GIDDENS, Anthony. "Modernidad e identidad".
- SARLO, Beatriz. "La máquina cultural". "Maestras, traductores y vanguardistas". Cap. 1. Ed. Ariel.
- Compilado. "Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina".
- DURKHEIM, E. "Historia de la educación y doctrinas pedagógicas".
- DURKHEIM, E. "Las reglas del método sociológico".
- ISUANI, Aldo. "La Argentina que viene". Análisis y propuestas para una sociedad en transición.

## **INDICE DE AUTORES:**

(en orden alfabético)

### **Álvarez, Jairo Estrada:**

- Profesor asociado:
- Departamento de Ciencia Política
- Universidad Nacional de Colombia
- Una versión de este documento se encuentra publicada en su libro: "*Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Política educativa y neoliberalismo*", Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Procedencia: Colombia

### **Amieva, Sonia Patricia:**

- Prof y Lic. en Ciencias de la Educación. Docente de la Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de San Luis.

- Integrante del Proyecto de Investigación Reforma Educativa y Cambio Institucional Cy T 4-1-9602.

Correo electrónico: spamieva@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Andrade Oliveira, Dalila:**

- Socióloga, Doctora en Educación. Profesora del Programa de Pos-Graduación en Educación de la UFMG.

- Miembro de la Coordinación de la Red Latino-americana de Estudios Sobre Trabajo Docente. Investigadora del CNPq.

- Coordinadora del Grupo de Trabajo "Educación, Política y Movimientos Sociales" del Consejo Latino-americano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Vice-presidente de la Asociación Nacional de Pos Grado y Investigación en Educación (ANPEd).

Procedencia: Brasil

### **Becerra, Elsa:**

- Profesora y licenciada en Ciencias de la Educación.
- Docente de la Facultad de Ciencias Humanas. (UNSL).
- Integrante del Proyecto de Investigación “Reforma Educativa y Cambio Institucional”.

Correo electrónico: becerra@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Carletti, Graciela:**

- Licenciada en Ciencias de la Educación.
- Profesora Adjunta de la Facultad de Ciencias Humanas (UNSL).
- Integrante del Proyecto de Investigación C y T: 4-1-9602 “Reforma Educativa y Cambio Institucional”.

Correo electrónico: gcarlet@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Corti, Ana María:**

- Mter. En Sociología con orientación en Educación. FLACSO Argentina-Costa Rica
- Especialista en Organización y Administración de Sistemas Educativos:
- Licenciada en Ciencias de la Educación UNMdP.
- Profesora titular efectiva de la UNSL.
- Directora del Departamento de Educación y Formación Docente. UNSL.
- Directora del Proyecto CyT de 4-1-9602
- Prof. invitado en Postgrados de Universidades Nacionales.
- Miembro de la Red de Administración de la Educación.
- Evaluadora Nacional del Sistema de CyT.

- Evaluadora del sistema de acreditación de carreras de Postgrado CONEAU.

Correo electrónico: [acorti@unsl.edu.ar](mailto:acorti@unsl.edu.ar)

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Curvale Daniela Alejandra:**

- Licenciada en Química y alumna del último año del Profesorado en Química.
- Docente de Química Inorgánica en la Universidad Nacional de San Luis.
- Doctorado en Química. Plan de tesis doctoral e Inscripción en trámite.

Correo electrónico: [dacurval@unsl.edu.ar](mailto:dacurval@unsl.edu.ar)

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Flores, Susana Alicia:**

- Licenciada en Ciencias de la Educación; Profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de San Luis);
- Diploma de Postgrado en Gestión y Conducción del Sistema Educativo y sus Instituciones (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO -).
- Asesora de la Secretaría de Extensión del Rectorado de la Universidad Nacional de San Luis en Proyectos de Extensión Universitaria.

Correo electrónico: [suflores@unsl.edu.ar](mailto:suflores@unsl.edu.ar)

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Gatica, Mónica del Valle:**

- Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación.
  - Especialista en Educación Superior.

- Maestrando en Educación Superior.
- Diplomada Superior en Enseñanza de las Ciencias (FLACSO-ARGENTINA).
- Docente-Investigadora: PROICO 4-1-9602 "Reforma Educativa y Cambio

Institucional".

- Prof. Adjunta Exc. Area de Educación y Bioestadística.
- Dpto. Bioquímica y Cs. Biológicas. Facultad de Química, Bioquímica y

Farmacia.

Correo electrónico: mgatica@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Leyba, Alicia:**

- Profesora y licenciada en Ciencias de la Educación.
- Especialista en Didáctica (UBA).
- Docente de la Facultad de Ciencias Humanas. (UNSL).
- Integrante del PROICO= 4-2701 "Las nuevas formas de relación Sociedad-Estado y Educación en la Provincia de San Luis" (2007-2009).

Correo electrónico: aleyba@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Marcello, Mabel:**

- Profesora en Ciencias de la Educación. UNSL
- Integrante del PROICO SECyT UNSL 4.1.9301. MECyT "Tendencias de la Subjetividad. Su impacto en las Ciencias Humanas. Facultad de Ciencias Humanas.

Correo electrónico: mmarcello@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Montiel, María Cecilia:**

- Profesora y licenciada en Ciencias de la Educación (UNC).
- Magister en Dirección y Gestión de Centros Educativos Universidad de Barcelona.
- Docente de la Facultad de Ciencias Humanas. (UNSL).
- Integrante del Proyecto de Investigación “Reforma Educativa y Cambio Institucional”.

Correo electrónico: mmontiel@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Morán, Adriana:**

- Licenciada en Trabajo Social, docente de la licenciatura en esta disciplina, en la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales de la UNSL.
- Coordinadora del Servicio Interdisciplinario de Orientación al Estudiante de la FICES y del Sistema de Tutorías Docentes y de Pares.

Correo electrónico: amoran@fices.unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Oliva, Dolores Leonor:**

- Profesora en Enseñanza Media y Superior en Ciencias de la Educación.
- Profesora en Enseñanza Primaria.
- Jefa de Trabajos Prácticos exclusivo “Análisis Organizacional y Dinámica Institucional”.
- Integrante del Proyecto de Investigación “Reforma Educativa y Cambio Institucional”. Proyecto C y T N<sup>o</sup> 4-1-9602.

Correo electrónico: leoliva@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Pelayes, Olga Susana:**

- Especialista en Educación (FLACSO).
- Docente de la Facultad de Ciencias Humanas.
- Licenciada en Ciencias de la Educación, profesora de Educación Especial y profesora en Química.

Directora de PROICO: 4-2701 “Las nuevas formas de relación Sociedad-Estado y Educación en la Provincia de San Luis” (2007-2009).

Correo electrónico: opelayes@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Perassi, Zulma:**

- Licenciada en Pedagogía y en Psicología.
- Magíster en Dirección y Gestión de Centros Educativos.
- Profesora Responsable de Evaluación Educativa de las carreras de Ciencias de la Educación y de Evaluación de Proyectos Educativos de la carrera de Educación Inicial.
- Investigadora del Proyecto de Investigación Consolidado: Tendencias Epistemológicas y Teorías de la Subjetividad. Su impacto en las Ciencias Humanas. Facultad de Ciencias Humanas. UNSL:

Correo electrónico: zperassi@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Pereyra, Sonia Nancy:**

- Profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencias de la Educación. Licenciada en Ciencias de la Educación. Especialista en Docencia Universitaria.
- Tesis en elaboración de la Maestría en Educación Superior.
- Docente e investigadora de la Universidad Nacional de San Luis.

- Asesora Pedagógica de la Facultad de ingeniería y Ciencias Económico-Sociales. UNSL.

Correo electrónico: sonperey@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Quiroga Macleimont, Sergio Ricardo:**

- Periodista, Lic en Comunicación Social.
- Maestrando en Educación Superior. UNSL.
- Profesor Cátedra “Práctica docente e Investigación Educativa” Profesorado de Educación Física Instituto Cultural Argentino de Educación Superior de Villa Mercedes (San Luis) Argentina.
- Coordinador del Centro de Investigación y Capacitación (CICEF) Participante del Proyecto “La Evaluación como promotora de aprendizajes transformadores: clima áulico en carreras universitarias” Proyecto N° 22H527 - Ciencia y Técnica. UNSL, desde marzo del 2006.

Correo electrónico: quirogamacleimont@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Quiroga, Martha Verónica:**

- Profesora en Ciencias de la Educación.
- Docente de la Facultad de Ciencias Humanas.
- Carreras: Licenciatura y Profesorado en Ciencias de la Educación y Profesora en Química.
- Integrante de PROICO N° 4-2701 “Las nuevas formas de relación Sociedad-Estado y Educación en la Provincia de San Luis! (2007-2009).

Correo electrónico: mvquiroga@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Romero, Norma:**

- Técnica Superior en Traducción Científica y Comercial en Inglés con Capacitación en Portugués (ETES San Luis).

- Alumna avanzada del Profesorado y Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Facultad de Ciencias Humanas UNSL.

Correo electrónico: nromero07@yahoo.com.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Salas, María C.:**

- Lic. en Trabajo Social, Docente de la Carrera de Trabajo Social de la FICES.

- Integrante del Servicio Interdisciplinario de Orientación al Estudiante.

- Coordinadora de Comisión de Acreditadora de Mayores de 25 años sin el nivel medio.

- Directora del Proyecto de Extensión Universitaria de Integración al Sistema Educativo de personas con capacidades diferentes.

Correo electrónico: msalas@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Somaré, Rosa:**

- Profesora en Ciencias de la Educación

- Docente de la UNSL en Historia de la Educación Latinoamericana y Argentina, y en Historia General de la Educación.

- Integrante del Proyecto de Investigación "Las nuevas formas de relación entre Sociedad, Estado y Educación en la Provincia de San Luis" La transformación educativa en los '90. (PROICO) 42701.

- Integrante de la Cátedra Libre de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNSL.

Correo electrónico: somare@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Torres Rojo, Miriam Roxana:**

- Prof. en Ciencias de la Educación.
- Docente de la Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de San Luis.
- Integrante del Proyecto de Investigación Reforma Educativa y Cambio Institucional Cy T 4-1-9602

Correo electrónico: rmtorres@unsl.edu.ar

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).

### **Vannucci, María Leticia:**

- Profesora en Ciencias de la Educación y alumna egresable de la Lic. En Ciencias de la Educación.
- Alumna avanzada de la Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Facultad de Ciencias Humanas. UNSL.
- Profesora auxiliar simple de la materia Praxis IV: La Práctica Docente del Profesorado en Ciencias de la Educación. Facultad de Ciencias Humanas. UNSL.
- Profesora auxiliar de los espacios curriculares de Ciencia, Cultura y Educación; Métodos y Proyectos de Investigación Educativa en el Instituto de Formación Docente Continua San Luis.

Correo electrónico:leti2903@hotmail.com

Procedencia: Argentina, San Luis. (U.N.S.L.).