



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Reforma, escuela y capacitación docente, en los enunciados de la política educativa reformista (1993-1999).

Alonso Bra, Mariana

2002

Cita APA: Alonso Bra, M. (2002). Reforma, escuela y capacitación docente, en los enunciados de la política educativa reformista (1993-1999).

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Col. 1502/73



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración Pública

TESIS DE MAESTRÍA

**Título: Reforma, escuela y capacitación docente, en los
enunciados de la política educativa reformista
(1993-1999)**

CATALOGADO

1992. U.10. U.11. U.120 (200)
A3'

Autora: MARIANA ALONSO BRA

Tutor: NORBERTO FERNÁNDEZ LAMARRA

- Abril de 2002 -

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

Maestría en Administración Pública

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Buenos Aires

**REFORMA, ESCUELA Y CAPACITACIÓN DOCENTE,
en los enunciados de la política educativa reformista
(1993-1999)**

Tesis de maestría
Mariana Alonso Brá
(6ta. Promoción)

Tutor:
Norberto Fernández Lamarra
Abril, 2002

I.- Introducción	Pág. 1
II.- Reforma del estado y reforma educativa	Pág. 9
1.- Los supuestos de partida	Pág. 9
2.- La articulación estado – sociedad	Pág. 15
3.- La reforma del estado como reforma social.....	Pág. 22
4.- La reforma educativa como reforma social.....	Pág. 27
5.- La nueva reforma estatal.....	Pág. 35
6.- La reforma educativa argentina: entre la nueva y la vieja reforma..	
III.- La transformación en la continuidad	Pág. 48
1.- Cuando las escuelas comienzan a ser escuelas: la construcción del sistema educativo.....	Pág. 48
2.- Cuando la escuela se configura como engranaje: la consolidación del sistema de instrucción pública.....	Pág. 56
3.- Cuando la escuela comienza a ser 'más escuela': entre la descentralización y la reforma.....	Pág. 66
4.- Cuando las escuelas deben reformarse: las escuelas de la reforma.....	Pág. 76
5.- Continuidades y rupturas en la concepción de escuela.....	Pág. 85
IV.- Reforma, capacitación docente y escuela	Pág. 93
1.- Algunas notas previas.....	Pág. 93
2.- La formación docente como proceso de constitución de un sujeto social	Pág. 96
3.- La reforma educativa y los docentes.....	Pág. 106
4.- La capacitación docente en la reforma educativa argentina.....	Pág. 113
5.- Capacitación docente y escuela: una articulación controvertida	Pág. 127

	Pág.	135
V.- La capacitación docente en el aparato educativo		
1.- Los sentidos de esta materialización	Pág.	135
2.- La Red Federal de Formación Docente Continua	Pág.	139
3.- El caso de la Ciudad de Bs. As. como jurisdicción nacional.....	Pág.	153
4.- Algunas experiencias de capacitación desarrolladas.....	Pág.	162
5.- La distancia entre la definición y materialización de la política de capacitación.....	Pág.	172
 VI.- La Escuela de Capacitación en la Ciudad de Buenos Aires	 Pág.	 177
1.- Una escuela 'de maestros'	Pág.	177
2.- 'Una historia sinuosa': entre crisis y records	Pág.	183
3.- 1998-1999: la 'refundación' de la Escuela de Capacitación.....	Pág.	186
4.- Desde la capacitación hacia las 'pedagogías'	Pág.	189
5.- La materialización de la política de capacitación de la Escuela.....	Pág.	195
6.- El anclaje institucional de la capacitación: el caso de la capacitación 'en servicio'	Pág.	203
7.- La Escuela de Capacitación en perspectiva.....	Pág.	210
 VII.- Reforma, escuela y capacitación docente en el ámbito no estatal	 Pág.	 213
1.- La reforma y la educación no estatal	Pág.	213
2.- Tradición y reforma en la educación católica	Pág.	217
3.- La capacitación docente en el CONSUDEC.....	Pág.	223
4.- Las experiencias de capacitación de directivos.....	Pág.	227
5.- Reforma, capacitación docente y escuela en la educación católica..	Pág.	232
 VIII.- Consideraciones finales	 Pág.	 238
1.- Capacitación, sujeto docente y escuela	Pág.	238
2.- Reforma educativa, estatal y social	Pág.	244
 Referencias	 Pág.	 251

I.- Introducción

En la historia reciente, el sistema educativo argentino atravesó un proceso de fuerte transformación que se ha dado en llamar 'reforma educativa'.

Si bien este proceso de transformaciones del sistema podría considerarse iniciado con las primeras políticas de transferencia de escuelas desde la jurisdicción nacional a la provincial en 1978, es a partir de 1993, y una vez que se han culminado las mismas, que se habla en sentido estricto de 'reforma' en los enunciados de las políticas educativas. En este año se sanciona la Ley Federal de Educación y la 'reforma educativa' se presenta como su 'implementación'. Esta ley, por su parte, se fundamenta en la necesidad de dar unidad al nuevo sistema educativo (descentralizado) a través de criterios generales, comunes a todo el país¹.

Los cambios más destacados respecto de la 'concreción' de estos criterios son: una nueva estructuración de niveles, el aumento de los años de obligatoriedad escolar, la definición de contenidos mínimos nacionales para los diferentes ciclos de enseñanza, el cambio en la organización y gestión escolar, los operativos nacionales de evaluación del rendimiento de los estudiantes, cambios respecto de la formación y capacitación docente y la incorporación de programas compensatorios para la provisión de recursos materiales en escuelas rurales.

Este último proceso reforma no es 'inédito' en la historia de los sistemas educativos latinoamericanos. Según Fernández Lamarra (1991a) los procesos de reforma en la región son sistematizables a partir de tres grandes períodos: los producidos entre 1940 y 1950, en la década del '60 y en la década del '70. Los primeros se caracterizan por ser parciales, es

¹ El problema acerca de la necesidad de una ley orgánica o general que diese coherencia y unidad al sistema educativo nacional no es una cuestión novedosa, sino recurrente en diferentes períodos históricos. Esta preocupación por establecer lineamientos generales para todo el sistema educativo se manifiesta en sucesivos proyectos de ley que no llegan a concretarse (1899, 1900, 1916, 1918, 1923, 1939, 1946, 1969, 1970, 1971). Las leyes que normaban acerca de la educación correspondían a las jurisdicciones provinciales o a la nacional, pero era inexistente una que formalmente tuviese alcance sobre la totalidad. La unidad del sistema estaba dada por la legislación nacional como principal referente jurisdiccional. Es decir, una parte considerable de las escuelas de nivel primario y medio localizadas en las provincias pertenecían a la jurisdicción nacional y la legislación que normaba sobre ésta resultaba, en los hechos, una fuerte orientación para las legislaciones provinciales. Esta cuestión comienza a problematizarse nuevamente una vez culminado totalmente el proceso de transferencias de instituciones de todos los niveles (excepto las universitarias).

decir, por atender a algún aspecto particular del sistema (los ciclos, las modalidades educativas, la formación docente, los planes de estudio, etc.). Reformas generadas por pedagogos con un fuerte énfasis 'cualitativo'. Las generadas en el transcurso de los '60 se encuadran en el desarrollo de la planificación educativa. A diferencia de las previas, tienen un propósito de plantearse como cambios 'integrales' o estructurales sobre el conjunto del sistema desde un fuerte sesgo 'cuantitativo' vinculado al desarrollo económico. Su saldo fue la exclusión de los actores escolares de la política y planificación educativa y, por lo tanto, poca incidencia cierta en la práctica educativa.

Por su parte, las reformas de la década siguiente se presentan como reformas 'programáticas' que intentan superar la perspectiva tecnocrática previa incorporando un abordaje más cualitativo y educativo sobre el sistema. Si bien se llevan adelante en diferentes países presentan tendencias y contenidos similares (en relación con preocupaciones educativas propias de la época y la presencia de organismos internacionales como la OEA y UNESCO para su desarrollo). Se trata de introducir cambios en términos de otorgar importancia de la educación no formal y la participación en general en correspondencia con una preocupación por la democratización educativa. En este sentido, en casi todos los casos, intentan generar procesos de descentralización, de regionalización y de nuclearización y de favorecer la participación de los actores escolares a través de la 'microplanificación'. Los resultados (si bien difíciles de determinar con cierta precisión) parecen converger en una 'pobre implementación' explicable por la permanencia de un encuadre normativo, las dificultades propias del tipo de formulación y las resistencias políticas, especialmente de los ámbitos administrativos y docentes (Fernández Lamarra, 1991a)

En cuanto a los países europeos, según Gimeno Sacristán (1991), las reformas educativas en los últimos treinta años han atravesado por tres grandes etapas, que hacen referencia a preocupaciones comunes: una primera, ubicada en la década de los '60 y mediados de los '70, caracterizada por la centralidad de los cambios curriculares; definir nuevos contenidos escolares y transformar las prácticas pedagógicas en el aula aparecían como la respuesta más adecuadas de los sistemas educativos para acompañar los cambios científicos, tecnológicos y políticos. En los '80 la preocupación se traslada a la formación docente, esta se visualiza como la dimensión estratégica para reorientar en forma efectiva los sistemas educativos. Finalmente en los '90, ante la crisis económica generalizada, el uso eficaz y eficiente de los recursos cobra relevancia. Esta preocupación económica se traduce en

términos políticos en la descentralización de los sistemas y la gestión y organización de las escuelas se transforma en protagonista de las reformas.

La reforma educativa argentina, en una primera aproximación, presenta aspectos similares a los señalados precedentemente. Las dimensiones del sistema que se hacen objeto de reforma: el curriculum, la formación docente y la escuela, resultan ser coincidentes; si bien, en aquellos países, supusieron procesos prolongados en el tiempo y se abordaron de manera secuencial, en la reforma argentina, se condensan en este último período reformista. Por otro lado, la descentralización de los sistemas, en aquellos, aparece como una tercer etapa de transformaciones, mientras que en el caso argentino, su conclusión en los '90 resulta ser el 'antecedente' inmediato de la 'reforma'.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, el proceso de reforma educativa excede este tipo de definiciones más generalizadas y está estrechamente vinculado a la reforma del estado y las profundas transformaciones sociales y económicas que la acompañan, propias de los noventa. La reforma educativa implica, para nosotros, no sólo un cambio significativo de aquellos aspectos centrales que definían sistema educativo preexistente, sino una subversión profunda de la práctica y los significados previos respecto de 'lo educativo', del lugar que le cabe al estado respecto de ella y de la articulación social que involucraba en el pasado. En otras palabras, una alteración de los principales sentidos, consolidados en los últimos decenios y condensados (actualmente) en el término 'educación pública'.

Una dirección frecuente de los enfoques contemporáneos en torno a las reformas educativas se centra en la definición del cambio y no en su problematización. La perspectiva que adoptan se limita al presente y a lo funcional. Restringen la reforma a una intervención gubernamental a partir de un conjunto de programas y acciones específicas que procuran mejorar la eficiencia, la eficacia o la economía de los sistemas educativos (Popkewitz, 1994).

Estas interpretaciones implican la naturalización de algunos supuestos. En primer lugar, que estas intervenciones se conciben como sinónimo de progreso, es decir, suponen un modelo educativo preexistente deficiente en alguno o varios aspectos que necesitan 'mejorarse'. Desde esta perspectiva la naturaleza de dicho modelo no aparece analizada y la reforma se reduce, entonces, a una intervención técnica que a partir de una planificación

racional, "neutral"² (en términos sociales, políticos y culturales) modifica en sentido positivo el modelo anterior, bloqueando el análisis de dicho proceso en términos de transformación o resignificación profunda, de cambio social en sentido estricto.

En segundo término, toda reforma se fundamenta en criterios o parámetros (por ejemplo, la calidad educativa) que se construyen política y socialmente como sus principios legitimadores frente a la sociedad. Estos fundamentos, que enuncian acerca de la necesidad del cambio, establecen simultáneamente una ruptura. Dicho en otras palabras, otorgan nuevos significados y sentidos al pasado y el futuro de la educación, en relación con este momento constitutivo. Esta resignificación se produce a partir de los principios con lo que se legitiman socialmente, de los criterios técnicos en los que se fundamenta, de las estrategias que aplica y las categorías y distinciones que establece. A su vez, conlleva la construcción de determinados valores sociales, de determinadas relaciones de poder, y la constitución de sujetos sociales (Popkewitz 1992).

Los enunciados de las políticas educativas, entonces, más allá de las transformaciones que se propongan en términos de redefinición funcional del sistema educativo suponen en otro plano menos evidente un cambio en la concepción de la 'educación pública'. Es decir, esta producción de sentidos y significados, que necesariamente trae una política pública enunciada, sobredetermina los modos de "hacer" y "pensar" la educación en la sociedad:

"Las reformas educativas pueden tener el efecto de normalizar las pautas institucionales y producir identidades sociales. De esta manera, (por ejemplo) el ordenamiento particular de los principios de la reforma, provee límites que estructuran ciertas posibilidades y legitiman otras, en tanto se construye el discurso sobre el cambio escolar." (Popkewitz 1992:45).

En este marco, nuestro trabajo se propone dar cuenta de estas cuestiones a través de los enunciados de las políticas educativas de reforma. Nos preocupan particularmente los cambios enunciados y sus implicancias, en principio, respecto de las escuelas y de los docentes.

Partimos de considerar que la forma en que se concibe la escuela, desde la política educativa, expresa las orientaciones generales de un sistema educativo. En este sentido, la

² Según Popkewitz (1994) la palabra reforma alude a conceptos diferentes en el transcurso del tiempo, pero la concepción de ésta como política racional de intervención es propia de la modernidad. A mediados del siglo XX aparece plenamente como "la aplicación de principios científicos como medio para lograr la ilustración y las verdades sociales".

concepción acerca de ella, constituye una cuestión particularmente reveladora para determinar las continuidades y rupturas que conllevan estos procesos en la redefinición del 'sistema educativo' y, en un sentido más mediado, respecto de la educación en general.

Esta preocupación por el espacio escolar es abordada en este trabajo no sólo en términos inmediatos, considerando los enunciados reformistas que aluden directamente a ella, sino de forma más mediada, a través de las políticas de capacitación docente. Una vinculación que también está presente (aunque con otros sentidos) en la propia definición de la reforma, como veremos más adelante.

El análisis de los lineamientos de capacitación permite establecer la articulación que traza la política educativa entre escuela y formación docente, a través del tipo de interpelación que la capacitación construye hacia el sujeto docente, ya que supone 'definirlo' y definir su trabajo en el espacio escolar en algún sentido. Un actor que consideramos central porque configura estos espacios escolares y detenta una posición particular respecto de lo escolar y de lo educativo en general, distinguible de la de las instancias de política y administración.

Este trabajo, entonces, puede sintetizarse como un análisis preocupado por la relación entre reforma educativa, escuela y sujeto docente, en un período particular de fuertes transformaciones estatales y sociales.

El análisis de esta relación, considera a su vez, dos planos, un conjunto de formulaciones más generales, generadas desde las instancias de política educativa nacional y la materialización de algunas de éstas en sucesivas instancias del aparato estatal.

El primero, tiene un abordaje más general que trata con un detenimiento especial aquellos enunciados dirigidos al cambio escolar. Para poder dar 'densidad' a los cambios que se propone la reforma (especialmente respecto de las escuelas) también señalamos en grandes trazos algunas de las características históricamente constitutivas de la educación pública en el país. Es decir, las políticas reformistas en relación con las escuelas se presentan a partir de este encuadre particular en el tiempo.

El segundo plano, vinculado a su 'concreción' burocrática de la reforma está considerado exclusivamente desde la política de capacitación docente aunque esto no supone abandonar el tipo de preocupaciones involucradas en el análisis previo. Si bien en este caso el foco

esta en aquella, su análisis involucra también muchas de las cuestiones presentes respecto del cambio escolar y de la reforma educativa en un sentido general. Este abordaje más puntual de la capacitación está precedido también por algunas observaciones respecto de la constitución histórica del sujeto docente, en tanto sujeto ocupacional y social.

Este recorrido de la política educativa de capacitación docente en diferentes instancias tiene por objeto dar cuenta de su configuración progresiva en diferentes ámbitos del aparato estatal. Una resolución 'administrativa' que involucra en realidad muchas redefiniciones políticas. Lo cual permite también establecer algunas de las continuidades y rupturas involucradas respecto de aquellas primeras formulaciones nacionales.

En este plano más 'administrativo', se considera la creación de una instancia burocrática educativa nacional, la Red Federal de Formación Docente Continua, y sus implicancias respecto de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires. En esta última se aborda la política de capacitación a partir de algunas iniciativas de la entonces Dirección de Formación Docente Continua, de la creación de la Cabecera Jurisdiccional de la Red y de la Escuela de Capacitación. Esta tiene un tratamiento más detenido ya que se trata de una agencia con una consolidación importante previa a la reforma educativa.

También se consideran las implicancias de esta política respecto de la educación no estatal. En este caso, nos detenemos en la educación católica a través del Consejo Superior de Educación Católica.

Finalmente queremos realizar algunas precisiones respecto de la elaboración de este trabajo. Se originó en una investigación de carácter exploratorio que tenía por objetivo indagar la concepción de escuela presente en los enunciados de la reforma educativa a partir de las política de capacitación. El que presentamos ahora, si bien mantiene mucho de este propósito inicial implica su reformulación en algunas direcciones. Especialmente considera la reforma educativa, el cambio escolar y la formación docente en su articulación antes que dar cuenta exclusivamente de una de estas cuestiones a través de otra. Por otro lado, incorpora la relación entre la reforma educativa y la reforma estatal como una preocupación relevante para interpretar la primera.

El período analizado se extiende desde 1993 a 1999. Los cursos posteriores de la reforma educativa no se encuentran aquí tratados. Sin embargo, creemos que sus sentidos

fundamentales están contenidos en este período previo. Su desarrollo posterior parece, en cambio, estar caracterizado por cierto 'inmovilismo', marchas y contramarchas y un continuado ajuste en términos presupuestarios, antes que por la reversión de sus cauces constitutivos.

Las principales fuentes empleadas son documentales, especialmente de organismos educativos estatales. También se emplean entrevistas en profundidad a informantes claves. El tratamiento de estos documentos y relatos está guiado por un interés particular por la construcción discursiva. Como ya señalamos, desde nuestro enfoque los enunciados reformistas guardan un valor particular, involucran la construcción de nuevas significaciones sociales para 'lo educativo'.

En este sentido, la perspectiva empleada se puede calificar como un tipo de análisis político del discurso, pero sólo en una aproximación muy general. Supone, partir de algunos supuestos teóricos muy generales: el discurso en tanto campo de significación y ésta como producción de inestables identidades relacionales y diferenciales. (Buenfil Burgos, 1993)

Este tipo de preocupación por la enunciación de la política educativa no implica que nuestro análisis deban circunscribirse a una 'realidad discursiva', en el sentido coloquial del término (aquello que 'se dice' por diferencia a 'aquello que se hace'). Es una preocupación por la significación (que, en sentido estricto, atraviesa objetos, actos, procesos, prácticas sociales o enunciados escritos u orales). Esto no conlleva desconocer la existencia empírica sino tener presente que su 'inteligibilidad' sólo es posible a través de este acto de significar (también de resignificar y de instituir, precariamente, significaciones). Esta inteligibilidad o significación se construye a través de una relación arbitraria que se traza entre esa existencia empírica, un significante (nombre) y un significado (aquello que se significa). (Laclau 1993, Buenfil Burgos, 1993)

Por lo tanto, los documentos o los relatos de los informantes son considerados aquí como algunos de los 'soportes' posibles (entre otros) para indagar respecto de la construcción de significación social que produce la reforma educativa.

A continuación, entonces, nos detendremos en la relación entre reforma educativa y reforma estatal. El capítulo siguiente aborda algunas notas de constitución histórica del sistema educativo, algunas de sus transformaciones y los lineamientos reformistas dirigidos

al cambio escolar. Luego sigue un primer tratamiento general de la política de capacitación, su relación con la reforma y con el cambio escolar e introduce la cuestión del sujeto docente. El capítulo quinto trata acerca de la 'materialización' burocrática de esta política en la instancia nacional y en la Ciudad de Buenos Aires, mientras ésta era una jurisdicción municipal. El siguiente profundiza en esta perspectiva y aborda directamente una unidad burocrática particular, la Escuela de Capacitación, cuando esta Ciudad adquiere una condición autónoma. El séptimo aborda la cuestión de la reforma y de la capacitación en el ámbito de la educación católica. Por último, se presentan algunas consideraciones finales, a manera de síntesis, respecto del análisis realizado en los capítulos precedentes.

II.- Reforma del Estado y reforma educativa

1.- Los supuestos de partida

En esta sección presentaremos algunas consideraciones generales respecto de la reforma del estado y de su relación con la reforma educativa. Estas observaciones se formulan sólo en trazos gruesos y tienen el carácter de supuestos orientadores, no necesariamente expresos, a lo largo del análisis posterior, en los restantes capítulos. Presentarlos aquí tiene por objeto bosquejar el escenario donde se inscribe nuestro problema y su posible vinculación con otros tantos que trascienden, en mucho, el alcance de nuestro trabajo.

Si bien, nuestra preocupación se instala en el campo de la política educativa, no podemos dejar desconocer que éste se presenta sobredeterminado en (o, incluso, puede sobredeterminar) otros de la esfera pública a partir de articulaciones complejas (cuyo análisis exhaustivo, como señalamos, no conforma en sentido estricto el foco de nuestro análisis)¹.

Desde nuestra perspectiva, las transformaciones sociales que se producen en el último decenio, a través de los procesos de reforma en la esfera pública, son cualitativas y profundas y su interpretación remite a cambios estructurales del modelo de acumulación (Felder, 2000). Especialmente en lo que éste involucra en términos no sólo económicos sino sociales, políticos, ideológicos y culturales.

En este marco, nuestro primer supuesto es que la comprensión de la reforma educativa, como conjunto de políticas educativas desarrolladas o consolidadas, particularmente, en el período 1993- 1998, involucra tener presente el conjunto de políticas concomitantes en todo campo estatal, conjunto que frecuentemente se ha denominado, genéricamente, 'reforma del estado'.

¹ Aludimos al concepto de sobredeterminación en los términos de Althusser como un proceso de condensación y desplazamiento de diferentes formas de articulación de lo social.

Como contraparte necesaria, pensamos que la comprensión de esta reforma también requiere el análisis de los recorridos particulares de la política pública en los diversos campos sociales de actividad estatal (las políticas de salud, las políticas 'sociales', las políticas de trabajo, las políticas de seguridad social, las económicas, etcétera). Es decir, el recorte del objeto de análisis que presentamos (la reforma educativa, la concepción de escuela que conlleva y su relación con las políticas de capacitación) resulta expresamente arbitrario y sólo es un fragmento que delimitamos de un escenario mucho más vasto y complejo. Y, en este sentido, el abordaje de la reforma educativa que se presenta aquí puede considerarse como una perspectiva de análisis, entre otras, de la reforma estatal.

En segundo lugar, partimos de otro supuesto, más teórico y de mayor alcance, que refiere a la relación estado -sociedad. Concebimos al estado, en el sentido más abstracto del concepto, como una instancia de articulación social contradictoria (O'Donnell 1977,1984). Es decir, sostenemos que lo estatal es constitutivo de una articulación social determinada. O, en otros términos, que el estado es una construcción social e históricamente determinada en las relaciones sociales de producción capitalista.

Desde este plano, no es posible escindir lo estatal de lo social. Y, por lo tanto, éste ya no puede presentarse para nosotros (desde la concepción hegeliana) como instancia superior que vela por el 'bienestar general' sino, más crudamente, como instancia de dominación, materializada en un aparato permeado por intereses heterogéneos y en disputa. Una arena de conflicto (el cual le confiere en el tiempo una geología específica) donde se expresa (con diferente intensidad) la tensión y la asimetría propia de la sociedad. (Oszlak, 1984)

Desde esta perspectiva, la reforma estatal (y la reforma educativa) también expresa (mediadamente) un cambio en la configuración de fuerzas sociales y, a su vez, tiene implicancias directas sobre ésta, o sea, supone y conlleva articulaciones sociales específicas (conflictivas) que se encuentran (más o menos) redefinidas por las propias lógicas del aparato estatal. La reforma educativa en tanto dimensión discernible de la reforma estatal puede ser presentada, entonces, en los siguientes términos:

"(...) podría decirse que cualquier noción de reforma educativa implica no mucho más que -o a veces exclusivamente, según lo demuestran algunos casos históricos- la resignificación de esa práctica social [la educativa] a la luz de cualquiera de esos intereses, cosmovisiones, discursos, representaciones o proyectos diferentes, superpuestos, asimétricos o antagónicos. También, su

mayor o menor asunción por el poder estatal y sus consecuencias prácticas y objetivaciones institucionales". (Pérez y Alonso Brá, 2001: 95)

En tercer lugar, y complementando lo señalado previamente, consideramos que la relación de 'lo educativo'² con otros campos de actividad social (y estatal) es interpretable en los siguientes términos:

"La educación sólo es explicable como una organización particular del conjunto de los procesos sociales y aunque los discursos pedagógicos tengan su propia lógica y su propia organización, no son ajenos a aquellos procesos que actúan necesariamente como sus condiciones de producción. A su vez, la educación es condición de producción del transcurrir, cambiar, reproducirse de otras formas del quehacer social." (Puiggros, 1990:25)

Aunque, esta relación no está necesariamente determinada estructuralmente, ni es regular en el tiempo:

"Los procesos educativos no siempre se articulan armónicamente o mediante disarmonías regulares, con el conjunto social. La relación entre educación, economía y política no es estable, universal, ni responde a correspondencias constantes." (Puiggros, 1990: 26).

Aún en el caso puntual que nos ocupa, donde los lineamientos reformistas guardan una inquietante uniformidad para la región latinoamericana e incluso en el plano internacional (a la luz de las recomendaciones de los 'especialistas' de los organismos multilaterales) y donde resulta difícil sustraerse de establecer una correspondencia lineal con cambios de orden económico, consideramos que las transformaciones del campo educativo guardan una impronta singular no reductible mecánicamente a estas direcciones genéricas. A su vez, sus relaciones con otras prácticas sociales (como las económicas o las políticas) no son resultantes de un orden inmutable o predeterminado. Esta convergencia, que en pocas palabras (y a riesgo de simplificarla) podría caracterizarse como el abandono de una forma estatal previa (el estado de bienestar, con todas las limitaciones de este concepto para el caso de países no europeos) y la instalación de la lógica mercantil como principal

² Por su parte, cabe señalar que partimos de una concepción amplia de la educación, en tanto proceso de *constitución de subjetividad personal y social*: "(...) lo que concierne específicamente a un proceso educativo consiste en que, a partir de una práctica de interpelación, el agente se constituya como un sujeto de educación activo incorporando de dicha interpelación algún nuevo contenido valorativo, conductual, conceptual, etc. que modifique su práctica cotidiana en términos de una transformación o en términos de una reafirmación más fundamentada. Es decir que a partir de los modelos de identificación propuestos desde algún discurso específico (religioso, familiar, escolar, de comunicación masiva) el sujeto se reconozca en dicho modelo, se sienta aludido o acepte la invitación a ser eso que se le propone". (Buenfil Burgos, 1993:18)

mecanismo de regulación social (particularmente presente –aunque en forma tácita- en los enunciados de las reformas de los '80 y '90) no puede ser sino una construcción, histórica y socialmente determinada. Convergencia que, una vez definida como tal (la construcción progresiva e incierta de una nueva significación social para la educación pública como servicio o mercancía) involucraría tener presente también la existencia de puntos de dispersión (asincronías, especificidades, híbrides y yuxtaposiciones) tanto en términos nacionales como educativos.

En este orden de cuestiones, cabe señalar que nuestro foco de estudio es más modesto. Se trata de considerar los enunciados de las políticas de reforma educativa, para analizar una nueva concepción de 'escuela' que emerge y explorar su relación con el tipo de interpelación estatal que se realiza a los docentes, a través de las políticas de capacitación. Es decir, nuestro problema, no hace de estos supuestos previos objeto de discusión o análisis. Estos, más bien, aparecen como grandes coordenadas que orientan, tácitamente, el desarrollo de nuestro trabajo. En este sentido, cabe hacer algunas consideraciones:

i) Abordaremos la reforma del estado en términos breves y generales, sólo inicialmente, y señalando algunas dimensiones del cambio implicadas. Especialmente para evitar reducirla a una cuestión estrictamente estatal, burocrática o administrativa. Pero esta consideración muy parcial la realizaremos con la certeza de que el tratamiento de las políticas educativas del período es una pieza importante en el análisis de la reforma estatal argentina en su conjunto.

ii) De forma similar, si bien la relación estado – sociedad no es un eje organizador explícito de nuestro análisis es un presupuesto presente. Los enunciados de política considerados aunque son propios del aparato estatal (incluso, en algunos casos, como expresión de su autonomía relativa) involucran necesariamente, como una de sus condiciones de producción, la disputa social por instituir un proyecto educativo (y social) particular. Así como sus sucesivas redefiniciones y, muy especialmente, sus consecuencias tampoco son ajenas a la asimetría y el conflicto social, cultural o político-pedagógico. Trazar estos recorridos 'incierto' de política, a partir de la relación estado - sociedad, es decir, examinando las variables tomas de posición de diferentes sectores sociales y del estado frente a 'cuestiones socialmente problematizadas' caracterizables como 'educativas'

(la definición o institución controvertida de un proyecto político -social en relación con la educación y en el marco de su 'reforma'), es realmente para nosotros aún una tarea pendiente, que no se encontrará desarrollada en estas líneas. (Oszlak, O. y O'Donnell, 1982)

iii) Tampoco nos referiremos especialmente a la articulación entre lo educativo y lo político o lo económico. Más bien, el campo de adscripción de nuestro análisis será el educativo, la educación 'formal' en tanto objeto de 'política estatal' (nuestra 'totalidad' en términos de Zemelman, 1986). Pero, esta delimitación no desconoce que se trata de un campo históricamente delimitado y variable; tampoco ignora las dimensiones sociales, ideológicas, políticas o económicas que lo atraviesan, lo constituyen y lo transforman, y que remiten a otros del quehacer social como sus condiciones de producción. Es, especialmente, en este último sentido que abordar la reforma educativa nos obliga a considerar la reforma estatal.

2.- La articulación estado - sociedad

Los procesos de reforma y ajuste estructural del estado en los países latinoamericanos, bosquejados ya, en grandes trazos en los '70 (en las dictaduras cono sur, especialmente) y en consolidación a partir de los '90, son expresión de un profundo cambio político, cultural y económico en nuestras sociedades e involucraron una rearticulación de las relaciones estado- sociedad (Oszlak, 1997).

Estas nuevas formas de articulación pueden ser pensadas desde tres aspectos complejamente interrelacionados. Un plano 'funcional' relativo a una 'articulación horizontal' entre el estado y la sociedad que pone el acento en "*el particular esquema de división del trabajo para la gestión social que se establece históricamente entre el estado y la sociedad*" (Oszlak, 1992:11). Es decir, qué se construye históricamente como cuestión propiamente estatal, que el estado interioriza y recrea desde su propio aparato.

Un segundo plano 'vertical' que atiende directamente al examen de "*quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder requeridos para ejecutar las*

decisiones tomadas respecto de las cuestiones que integran dicha agenda" (Oszlak, 1992: 12). Perspectiva que enfatiza las relaciones de poder en la definición y construcción de esta relación (y al interior del aparato estatal), en torno a cuestiones *socialmente problematizadas* (la definición de la 'agenda pública' y los medios y la modalidad de su resolución).

Y, un plano material que apunta a las implicancias económicas de esas relaciones políticas que configuran la articulación estado - sociedad. Es decir, *"cómo se concreta la situación relativa de los diferentes sectores sociales en términos de ingreso y riqueza y dónde ocurren las transferencias de unos sectores a otros"* (Oszlak, 1992:12).

En términos más sencillos, la reforma del estado, como rearticulación de las relaciones entre el estado y la sociedad, puede pensarse a través de tres cuestiones en mutación: *¿Quién se ocupa de qué?* o cómo se constituyen históricamente los ámbitos legítimos (o ilegítimos) de intervención estatal sobre el quehacer social. *¿Quiénes deciden, cómo y por qué?*, en tanto expresión de relaciones de poder que hacen, en un sentido general (aunque no lineal), a la reproducción del orden y la estabilidad capitalista. Y, *¿quiénes ganan y quiénes pierden?*, como dimensión material de los vaivenes relativos de ese orden instituido.

Una breve referencia, en la historia reciente, a la relación estado y sociedad en sus diferentes planos nos presenta un escenario de partida claramente esbozado, en el último período de dictadura militar, para el posterior proceso de reforma:

"Por lo general ha sido el estado quien se ha subordinado a la sociedad. Un estado, claro está, *expuesto en grados diversos a la acción presión o demanda de ciertos sectores sociales cuya capacidad de acceso o penetración ha estado asociada generalmente al control de cuantiosos recursos económicos. A veces esos sectores llegaron a colonizar y apoderarse virtualmente de determinadas instituciones estatales clave.* En otras ocasiones, escasas por cierto, el estado consiguió cierto grado de autonomía relativa, sustrayéndose a estas influencias (...) El acceso privilegiado o control por parte de esos sectores (fundamentalmente) económicos, generó un mecanismo singular: una parte considerable de la actividad del estado y de los recursos extraídos por el mismo de la sociedad, fue redistribuida en beneficio de esos sectores dominantes. En

estos casos, las interfases jerárquica, funcional y material tuvieron una clara vinculación recíproca: *a una configuración de poder determinada donde primaban determinados sectores correspondió unos objetivos de estado y una redistribución de recursos de unos sectores hacia otros (...)*" (Oszlak, 1992:13)

3.- La reforma del estado como reforma social

Pensar la reforma del estado en términos de rearticulación de las relaciones estado – sociedad se corresponde con uno de nuestros supuestos teóricos de partida: el carácter mutuamente constitutivo del estado y la sociedad. Un concepto insistentemente velado en los enunciados reformistas oficiales, gubernamentales, burocráticos, públicos en general o, más determinadamente, de organismos internacionales. Este concepto expone, en otro plano más 'concreto' del análisis, a la política estatal como construcción 'arbitraria', históricamente determinada en un escenario (social y burocrático) constituido por clivajes, diferencias y asimetrías e invalida el principio de 'bien común', como legitimador (por excelencia) de las políticas públicas (entre ellas las reformistas). Pero, fundamentalmente, vuelve imprescindible pensar la reforma del estado en términos de *reforma social*:

"La transformación de las relaciones entre estado y sociedad implica una externalización de la reforma. Esta deja de consistir en un proceso principalmente intra – burocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a ser, esencialmente, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudica nuevos roles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del estado." (Oszlak, 1992:16)

Sin embargo, es habitual que los procesos de reforma estatal aparezcan formulados en términos exclusivamente estatales: su *retiro* o, incluso, su *reducción*. En sentido estricto, la 'disminución' que se produce (los procesos de privatización de empresas y servicios públicos, la descentralización, el ajuste o la eliminación de organismos estatales, la reducción de personal, etcétera) es sólo respecto del aparato estatal. Un ajuste que remite al primer plano considerado respecto de la articulación 'horizontal' (funcional) entre estado y

sociedad. Este recorte sobre su aparato, si bien aparece como consecuencia lineal del 'desequilibrio fiscal', se legitima socialmente en la necesidad de retrotraer las "funciones" o "tareas" estatales instituidas en una etapa previa.

Este *ajuste* o, más precisamente, la redefinición de qué es un ámbito del quehacer social objeto legítimo de preocupación u ocupación estatal aparece motorizado, en un primer período de la reforma, por un cuestionamiento general y absoluto a cualquier capacidad estatal, en general, o de su administración (en particular) en términos de 'eficiencia' o incluso de 'eficacia'. Se trata de la imposibilidad estatal (casi 'ontológica') de atender 'adecuadamente' a la prestación de servicios públicos, de asumir funciones productivas, de dinamizar la economía o, muy especialmente, de regular los mercados.

"(...) más que un debate [de carácter político acerca del Estado], lo que existió fue una abrumadora campaña de instalación de las ideas profundamente antiestatistas: de privatización, liberalización de la economía y achicamiento de un Estado, erigido en ese discurso como la fuente de todos los males históricos del país". (Campione, 1996:3)

Esta declarada imposibilidad estatal se define (en la diferencia) respecto de la lógica mercantil en general y, en forma subsidiaria, respecto de la lógica empresarial para el caso de la administración intraburocrática. Lógicas que orientan entonces, también las transformaciones estatales, respecto de su aparato y del quehacer burocrático deseable, dislocando y desmontando la estructuración y las prácticas burocráticas previas en pos de una eficiencia técnica 'neutral' (negando expresamente su constitutiva conflictividad):

"Así, durante la década de los 80 en la que se desplegaron los imperativos de disminución de los déficits fiscales, reducción y descentralización de los aparatos burocráticos, privatización de las prestaciones en bienes y servicios estatales, desregulación de actividades económicas, racionalización del gasto público, particularmente el social, y redireccionamiento de la política fiscal y de asignación de recursos, en el plano de la gestión se impulsaba un viraje cuyo norte orientador fuera la eficiencia. La solución a los problemas vendría de aplicar la lógica empresarial en el seno del estado, sobre la base de la prescripción de aislamiento de la administración respecto de demandas que - según el diagnóstico vigente- habían sobrecargado al estado y lo habían empujado hacia su crisis irreversible. En la medida en que se obturaba la

dimensión eminentemente política de las instituciones estatales, *la reforma se circunscribía a una discusión técnica*". (Felder y Alonso Brá, 1998:4)

El principal detonante en el caso argentino para una incorporación vertiginosa y abrumadora de estas nuevas orientaciones (estatales y burocráticas) fue la crisis de la deuda, avanzados los '80, (la 'década pérdida) que culminó con el proceso hiperinflacionario de 1989³. Este parece haber funcionado como un catalizador efectivo de las políticas de ajuste (en términos de un relativo consenso social fundado en la 'estabilización'). Estas direcciones de reforma recogieron prolijamente el menú de transformaciones estructurales que 'ofrecían' los organismos internacionales de crédito (del que el 'Consenso de Washington', resulta paradigmático), en el marco de la 'renegociación' de la deuda sobre un modelo macroeconómico, sostenido en el crédito internacional, que la recolocaba en una posición neurálgica. Por su parte, la 'jibarización' estatal se presentaba como una cuestión eminentemente técnica (objetiva e inevitable) para recuperar el 'equilibrio fiscal'.

"La hegemonía ideológica del neoliberalismo y su expresión política, el neoconservadurismo *adquirió una desacostumbrada intensidad en la América Latina*. Uno de los resultados ha sido el radical *debilitamiento del Estado*, cada vez más sometido a los intereses de las clases dominantes y resignando grados importantes de soberanía nacional ante la superpotencia imperial, la gran burguesía transnacionalizada y sus instituciones guardianas: el FMI, el Banco Mundial y el régimen económico que gira en torno del dólar". (Borón, 1999:55)

Esta hegemonía, crudamente presente en los países de la región, condujo a que las políticas de la reforma argentina se presentaran como el 'único' camino posible para revertir la crisis desencadenada y, aún, como requisito insoslayable del crecimiento futuro⁴.

Sin embargo, la recurrente y cíclica restricción del aparato estatal, así fundada inicialmente, supuso, en realidad, una transformación más profunda y cualitativa que transcendía en mucho el aparato estatal y apuntaba directamente a la *articulación social generada desde el estado*.

³ Indudablemente, queda pendiente dar cuenta de las continuidades de estos procesos desarrollados, avanzados los años ochenta respecto del período previo de dictadura militar y el período alfonsinista.

Es decir, el estado no *desapareció*; no se trató de *menos* estado. Este cambio de su 'fisonomía' que se sustentó en una subversión del esquema previo de "división del trabajo" (y resultó en un aparato progresivamente 'dislocado' y delimitado). O, en otros términos, el pasaje de una matriz "estado -céntrica" a una "socio-céntrica" (Oszlak, 1997), se correspondió con una transformación de su *rol* antes que de su *institucionalidad* (entendida ésta como su capacidad de establecer, modificar o reproducir relaciones sociales).

La reforma involucró modificar el 'tipo' de orientación, las 'direcciones' a seguir en sus políticas o sus 'modalidades' de intervención. La reducción del aparato estatal no debe hacernos perder de vista, por ejemplo, que la reforma introdujo, también, una cantidad considerable de agencias (o 'programas'), generalmente - o justamente- sostenidos en la iniciativa y el crédito internacional. Estas, denominadas genéricamente como "*paraburocracia*", se constituyeron sobre patrones que alteraban la estructuración burocrática tradicional y estuvieron fundadas desde los nuevos criterios reformistas de gestión que introducían un nuevo *deber ser* vinculado, en grandes trazos, a la gerencia empresarial. Estas agencias son particularmente significativas para el análisis si se tiene en perspectiva el abrumador panorama de recorte, simultáneo.⁵

Desde nuestro punto de vista, estos nuevos 'encastres' en el aparato estatal tradicional (paralelos a su progresiva reducción) son las huellas de una intensa actividad estatal reformista objetivada. O, en otro plano, indicios de su fuerte intervención sobre lo social.

⁴ El proceso hiperinflacionario de fines de 1989 será un punto de partida más que convincente para instalar la necesidad (o 'bondad') de estas transformaciones en la población en general.

⁵ En el caso argentino, estas nuevas agencias van instituyendo las nuevas direcciones del cambio. Particularmente significativos son los programas de educación y salud que, de diferentes formas y con diferente éxito van construyendo una nueva normalidad caracterizable, en términos generales, como el abandono del principio de igualdad y la institución de la diferencia o, en términos textuales oficiales, de la 'equidad'. Es decir, la introducción de principios focalizados de política que van erosionando progresivamente el principio de cobertura universal. Por otra parte, una cantidad considerable de nuevas agencias, paralelamente, apuntan a consolidar los criterios mercantiles en ámbitos hasta entonces constituidos por la lógica estatal, erigiéndose como garantes (más allá de su 'eficacia' o 'transparencia') de las 'reglas del mercado'. En este sentido, cabe mencionar las comisiones reguladoras de servicios públicos, de 'ofertas' educativas (tanto de educación básica como universitaria), de 'medicamentos y alimentos', etc. Así también aparece un nuevo 'poder de policía' estatal profundamente transformado y constituido directa y linealmente

Los procesos de desregulación económica, de 'flexibilización' de las relaciones de trabajo, de privatización, de abandono criterios universalistas en las políticas sociales, de profundización de una política fiscal regresiva, de desarticulación de los mecanismos de seguridad social, etcétera pueden también pensarse en términos positivos, es decir, como expresión de una fuerte producción estatal (de nuevo cuño) y no como su 'debilitamiento' en un sentido absoluto.

Poner en foco esta actividad estatal reformista en términos de articulación social nos remite, en cambio, al segundo y tercer plano ('vertical' y 'material') de la relación estado-sociedad señalado previamente. Es decir, a una rearticulación que tiene implicancias (y puntos de partida) directamente vinculables a una reconfiguración de las relaciones de fuerza (en términos políticos y materiales) en la sociedad. Esta no es exclusiva ni de un campo del quehacer social específico (para nosotros, el educativo) ni de un ámbito nacional particular (como el argentino):

"(...) Sin embargo, la crítica y los ataques dirigidos por la burguesía en contra del Estado Social no tienen como objetivo el Estado mismo; el objetivo real no es el debilitamiento del Estado sino el retroceso de las presiones sociales sobre el mismo y la reducción de los espacios de democracia que se abrieron en los sesenta gracias al fortalecimiento de los trabajadores en una coyuntura económica favorable. Si las fronteras del Estado deben retroceder no es ciertamente en referencia a las grandes empresas o al apoyo general a la investigación científica o a los negocios en general; el retroceso exigido se limita a los terrenos en los cuales el condicionamiento proveniente de la base social se ha hecho demasiado fuerte según criterios de rentabilidad y poder".
(Pipitone, 1986:70)

Desde esta perspectiva la reforma del estado (transcendiendo los límites nacionales) no puede explicarse solamente por el 'debilitamiento' del aparato estatal. Más bien, se trata de que aquella arena estatal, donde muy 'visiblemente' se condensaba el conflicto social y su resolución se materializaba abiertamente en la ampliación y expansión del aparato estatal, cierre su permeabilidad a las demandas sociales. Pero, muy especialmente, la de aquellos sectores subalternos con cierta capacidad de organización, acción y presión. Brecha abierta

en las necesidades de regulación 'comercial' de los 'nuevos mercados', generados desde la propia política

por el carácter contradictorio del principio de igualdad que no sólo hacía a la atención de determinados derechos ciudadanos o políticos sino a la profusión de demandas, incrementalmente extendidas en términos de bienestar social o de derechos sociales que se fueron consolidando en el tiempo.

Esta consolidación no sólo resultó de la confrontación política en términos de relaciones de fuerza entre diferentes sectores sociales (donde muchos de ellos ubicados en posiciones subalternas progresivamente adquirirían mayor poder relativo). El 'otro lado' fue la atención del estado a estas demandas (sucesivamente redefinidas en alcance) en tanto condición imprescindible (pero cada vez más exigente, en términos relativos) para reproducir su legitimidad (o, más abstractamente, para presentarse como instancia transcendente, imparcial) en un esquema (político, económico y social) ya definido previamente (a partir del período de posguerra) y difícil de desarticular socialmente. La reforma del estado, en cambio, como reforma social puede interpretarse como la concreción de esa desarticulación:

"(...) los déficit de legitimación originados en la incoherencia entre los derechos reconocidos y las limitaciones para responder a ellos se "resolvieron" impugnando estos derechos. Por esto puede decirse que la *reforma de la sociedad* implicó una mutación de las bases de la dominación social. A través de esta estrategia fue posible disciplinar a los trabajadores que previamente habían logrado debilitar su sumisión a las leyes de mercado, refugiándose en las instituciones de bienestar" (Felder, 2000:7)

Esta '*mutación en las bases de dominación social*', en tanto esquema social (y estatal) preexistente que 'debe' modificarse, también puede explicarse, en un sentido más global, como "*una crisis de integración recíproca entre las prácticas sociales dominantes en el capitalismo avanzado y como crisis en los sistemas de control en tales prácticas sociales*" (Pipitone 1986:66). El equilibrio alcanzado anteriormente entre las prácticas sociales dominantes y los sistemas de control que le eran propios es desbordado en su propia dinámica histórica.

En este marco, la reforma social puede pensarse como un cambio en la ecuación *gobernabilidad - democracia* ya declarada internacionalmente inestable para los '70:

"El espíritu democrático es ecuaníme, individualista, populista e impaciente contra distinciones de clase y rango. La expansión de este espíritu debilita las amenazas tradicionales a la democracia (...). Al mismo tiempo, un penetrante espíritu de democracia puede presentar una amenaza intrínseca y socavar todas las formas de asociación, debilitando los vínculos sociales que mantienen unidos a la familia, la empresa y la comunidad. Toda organización social requiere, en alguna medida, desigualdades en la autoridad y distinción de funciones. En la medida que el carácter democrático las corroe, ejercitando una influencia niveladora y homogeneizadora, destruye las bases de confianza y cooperación entre los ciudadanos y crea obstáculos a la colaboración en cualquier propósito común". (Huntington, Crozier y Watanuki, 1973).

El 'estado de bienestar' ha hecho avanzar 'demasiado' la democracia y esto ha producido un déficit de gobernabilidad que necesita ser recuperado con el avance de nuevas formas de control o exclusión social.

Este pasaje parece construirse, entonces, desde esa dicotomía recurrente: poniendo al estado (en un sentido absoluto) en el centro de la crítica (en tanto expresión del esquema social previo) y, en un mismo movimiento, al mercado como su 'redentor'

"A la crisis estructural del Estado (...) se le añade un discurso ideológico autoincriminador que iguala todo lo estatal con la ineficiencia, la corrupción y el despilfarro, mientras que la iniciativa privada aparece sublimada como la esfera de la eficiencia, la probidad y la austeridad. Estas imágenes dicotómicas de lo 'público' y lo 'privado' no resisten el menor análisis, aunque sea por el hecho elemental de que la otra cara de la corrupción y la ineficiencia del 'estatismo' es el empresario privado que 'corrompe' al funcionario estatal." (Borón 1999:55).

Pero la fragilidad conceptual de esta dicotomía no implica que sea arbitraria o superficial. Tiene sentido en el marco del tipo de transformaciones sociales que se pretenden impulsar:

"El objetivo es limitar la masa de demandas sociales que se dirigen al Estado, ya que ello implica una politización de las mismas, y reorientarlas hacia una estructura -el mercado- cuyas negativas no podrán asimilarse a un rechazo político. En la óptica de la burguesía, el entusiasta redescubrimiento de las virtudes del mercado corresponde a la necesidad de un mecanismo que pueda funcionar como barrera 'natural' al crecimiento de las necesidades y de su expresión como demandas políticas. Se trata de volver del revés una línea de

desarrollo que, sobre todo a partir de los años setenta [especialmente, en el escenario europeo], había legitimado socialmente el crecimiento económico por sus efectos inmediatos de bienestar. *En las condiciones de los años ochenta, crecimiento y desigualdad vuelven a coincidir y Keynes es enterrado por las nuevas corrientes y visiones productivistas y eficientistas.*" (Pipitone, 1986:71)

Este redescubrimiento del mercado, entonces, no es realmente una impugnación a lo estatal en un sentido absoluto. El estado, por el contrario, estará profundamente involucrado, colaborará activamente e instituirá (a través de la reforma 'estatal') esta mutación en las bases de dominación social (la reforma 'social').

4.- La reforma educativa como reforma social

La reforma educativa puede ser interpretada, entonces, como recreación de esta subversión de la articulación social previa provista por la arena estatal, en nuestro caso, en términos de "educación pública". Es decir, como el quiebre de esa trama singular de sectores sociales, visible y expresa, en el espacio estatal, en torno a lo educativo. O, en otros términos, como un conjunto de políticas que tienen a desmontar la educación como "derecho social" (uno que se ampliaba en alcance e intensidad). Aunque, también, a reinstituir la de acuerdo a una nueva clave: las relaciones mercantiles. Esta no deja de ser resultante de una nueva correlación de fuerzas en la sociedad, donde parecen incidir, si bien no mecánicamente, los nuevos requerimientos (internacionales y nacionales) de acumulación.

La 'reforma social' también transcurre en términos educativos. Las orientaciones de reforma educativa pueden ser lícitamente consideradas como resultantes de un 'desbordamiento' de determinados límites prefijados, una crisis de 'governabilidad' en este campo. En los sesenta y setenta, éste resultó ser un escenario importante para la articulación de un conjunto de protestas y reclamos que presionaban por radicalizar los principios democráticos:

"Si el legado del ciclo de protesta de los sesenta y su politización de la vida educativa había situado a ésta a la vanguardia de un proyecto de cambio social inspirado por los intelectuales comprometidos y dirigido por los 'científicos' del bienestar, la apuesta de la Nueva Derecha por una educación más eficiente

como solución a la crisis sitúa a la vida educativa a la vanguardia de una 'reeconomización' de la vida social en general." (Terrén 1999:219)

El carácter arrollador de las nuevas orientaciones también está presente en el quehacer educativo. No sólo en términos de orientaciones de políticas públicas sino como terreno rápidamente ganado en lo ideológico:

"... el lenguaje y las imágenes del neoliberalismo han sido rápidas en llenar ese vacío de legitimidad (del discurso pedagógico moderno). El debilitamiento de la base ideológica de la modernidad sobre la que se edificó el discurso de la educación pública moderna ha sido aprovechado por una ofensiva neoliberal que busca restaurar la legitimidad de y en la educación mediante un renovado discurso de la calidad, la excelencia y el mercado. Su gran habilidad ha sido saber transformar la incertidumbre intelectual en riesgo empresarial." (Terrén 1999:233)

La dimensión ideológica o intelectual de la reforma particularmente a partir de los '90 (y de la reforma educativa, en particular) no es un plano menor. Incluso, es objeto de debate en el marco de la definición del 'neoliberalismo' y su distinción como práctica política y, simultáneamente, intelectual (Anderson, 1999).

Desde nuestra perspectiva, el conjunto de ideas sobre la que se inscribe la reforma educativa es particularmente importante (especialmente en el caso argentino) donde muchas de las transformaciones apuntan casi directamente a este plano: la constitución de nuevas significaciones e identidades (o el 'dislocamiento' de las previas). Transformaciones, a veces, poco notorias o 'espectaculares' que pueden interpretarse en su particularidad y en términos de política pública, a través del concepto de 'políticas residuales'. (Lo Vuolo, 1995).

Sin embargo, esta adopción de las nuevas orientaciones neoliberales en materia educativa no involucra que la consecuencia sea un proceso de cambio homogéneo ni uniforme, tampoco que tengan un desarrollo totalmente visible, progresivo u ordenado, exento de inconsistencias y desacuerdos o fuertes presiones y resistencia en el propio plano nacional. Esta diversidad, asincronía y divergencia parecen caracterizar particularmente el campo educativo (si se lo compara con otro tipo de políticas drásticas, repentinas y uniformes

como, por ejemplo, las de privatizaciones de empresas y servicios públicos). Y, en este sentido, (por lo menos, para el caso argentino) lo que se considera como 'reforma', resulta difícil de 'atrapar', de caracterizar y, en sentido estricto, de delimitar (más allá, de lo directamente señalado en los enunciados oficiales).

Esto último no significa que, en términos generales, las transformaciones en materia educativa dejen de remitir a la dirección que fijan los lineamientos internacionales sino, más bien, a que su concreción en políticas no sigue un curso lineal ni transparente.

En este marco, el Banco Mundial resulta muy ilustrativo. Hacia fines de los '80, presentaba directrices claras para los 'países en desarrollo', en materia educativa:

"La mayor descentralización, incluida una mayor libertad de acción para las escuelas privadas mejorará la eficacia dentro de las escuelas que, además fomentará el espíritu de competencia entre ellas. Si aumenta la competencia se ofrecerán más servicios educacionales, disminuirán los costos y los padres y los estudiantes dispondrán de una selección más amplia de las escuelas.(...) La descentralización, ya sea se lleve a cabo a través de las escuelas privadas o públicas locales, permite a padres y alumnos participar más activamente de la elección de la calidad, el tipo de educación que desean y el modo de obtenerla". (Banco Mundial 1988:38)

La linealidad de estas orientaciones respecto de la constitución, consolidación o ampliación de un 'mercado' educativo es obvia. Pero lo que resulta particularmente llamativo es que esta misma idea se extienda, en idénticos términos, sobre las escuelas estatales. No sólo se trata de promover la educación privada (y 'desalentar' la estatal) sino de que esta última se reconstituya sobre nuevos criterios que la asimilen a aquella. Y, en un sentido general y de mayor aliento, que la práctica educativa en su conjunto (más allá de su filiación estatal o no estatal) quede constituida *qua* mercancía.

Esta transformación sobre la educación pública para que adopte criterios mercantiles, pero sin que ésta pierda su carácter estatal, parece ser una cuestión interesante, respecto de los cambios propuestos en materia educativa (y sensiblemente diferentes de los dirigidos a otros campos de actividad estatal). Se trata de un traslado de los criterios mercantiles al seno del estado, aún sin que éstos involucren la constitución de un mercado, en sentido

estricto. Algo que aparece definido como 'seudomercado' en el caso de la educación universitaria (Fanelli, 1998)⁶.

La reforma educativa no implica, necesariamente una 'privatización' o 'arancelamiento' de la educación pública como podría esperarse de los lineamientos generales de la reforma del estado, especialmente si se consideran los referidos la actividad estatal productiva. La diferencia con éstos, es que un paso previo parece ser necesario en el campo educativo: su constitución plena como 'bien' (incluso para el caso de la educación 'privada'). Y, aún más allá, independientemente de que (o justamente) esta subversión se produzca desde el interior del propio aparato estatal.

Consideramos que esta es una clave importante en la interpretación de las reformas educativas. Especialmente, una cuestión relevante para definirla y para establecer sus límites y su alcance en el caso argentino.

En grandes trazos, la reforma educativa argentina puede concebirse como 'un tránsito' hacia la disolución de la educación como derecho social y su constitución progresiva como un 'servicio' personal más. Pero este pasaje es arduo, no es lineal, está sujeto a marchas y contramarchas, negociaciones permanentes, es por momentos dramáticamente conflictivo⁷ y sólo ocasionalmente, puede tomar atajos⁸. Conlleva, más visible y pragmáticamente, desarticular la resistencia de sectores consolidados políticamente en el pasado como el

⁶ "Podríamos señalar la presencia en los SES [sistemas de educación superior] latinoamericanos de algunas estructuras de mercado (...). Se está gestando un mercado de consumidores, especialmente a través de las actividades generadas por los cursos de posgrado y la venta de servicios técnicos y de consultoría al sector productivo. Comienza a emerger un mercado ocupacional, en tanto las universidades y los programas dentro de ellas, compiten por atraer a los profesores con las mejores credenciales a fin de jerarquizar la institución y los cursos que se ofrecen. Hay, además una cierta movilidad de los docentes entre instituciones en búsqueda de un ingreso más alto y/o de condiciones mejores de trabajo. También surge una estructura de seudomercado en la distribución de los fondos públicos entre las IES [instituciones de educación superior], las cuales compiten entre sí por dichos recursos." (Fanelli, 1998: 7)

⁷ "A lo largo de los '90, las huelgas magisteriales fueron numerosas y prolongadas. La confrontación más abierta y de mayor perfil nacional e internacional se dio sin duda en la Argentina. La 'Carpa Blanca' instalada por CTERA (Confederación Nacional de Trabajadores de la República Argentina) en pleno centro de Buenos Aires, entre abril de 1997 y diciembre de 1999, fue el símbolo visible de una disputa pública entre gobierno y docentes en torno al presupuesto destinado a educación y a la polémica de la reforma educativa". (Torres, 2001: 1)

⁸ En el caso argentino, la creación de 'escuelas charter' en San Luis es un ejemplo de ello.

sindical, particularmente, el docente o el estudiantil (y su desfinanciamiento progresivo parece operar en esta dirección)⁹. Pero, en un sentido mucho más profundo que abarca a casi la totalidad de la población, implica romper con identidades previas y significaciones fuertemente compartidas para que la educación abandone aquel plano trascendente (históricamente instituido y aún muy presente) que la remite a la constitución de subjetividades individuales y sociales, a la integración social, a la ciudadanía y lo nacional o a la concreción social del principio de 'igualdad' e, incluso, de 'justicia'.

Este plano trascendente de la educación (que la inserta en una esfera social) dificulta seriamente la posibilidad de acotarla, delimitarla con precisión u 'objetivarla', en el sentido de resignificarla como un 'objeto' auto-limitado, escindido de otros planos sociales. Cuestión que se torna indispensable para asimilarla a un 'producto' más, que pueda ser totalmente concebido como una materia de 'consumo individual'.

Por eso, este tránsito, en lo educativo, no puede darse por concluido. Más bien, se trata de una tendencia que hace comprensibles muchas de las orientaciones de la política pública (particularmente las nacionales) sin que necesariamente la agote y sin que ésta sea su reflejo directo. Es decir, las políticas educativas reformistas no son una simple reproducción de estas orientaciones internacionales, pero éstas en tanto expresión de una reforma social o de una 'mutación en las bases de dominación' (que trasciende el ámbito nacional pero que decididamente se encarna en él) van cimentando localmente este pasaje. Dirección conducida y conformada paulatinamente desde aquellos sectores capaces de incidir en el estado y de definir (a partir de sus sucesivas tomas de posición) el curso de sus políticas. Entre ellos, sin duda, cabe mencionar a los organismos multilaterales de crédito aunque, también, un conjunto de actores nacionales de peso considerable que asumen posiciones consonantes frente a la 'problematización' de la cuestión educativa¹⁰.

⁹ Algo similar a lo que ocurre con el 'déficit fiscal' en una escala mayor.

¹⁰ Así, por ejemplo, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) para inicios de los '90 planteaba claramente la necesidad de extremar la descentralización en términos de municipalización, promover la competencia entre establecimientos, 'transparentarla' a través de mecanismos de evaluación de

Así, esta tendencia hacia la constitución de un 'mercado' educativo da contorno, en las prácticas, a un escenario de conflicto social, por ahora abierto, en torno al 'deber ser' de la educación. Y, en este sentido, la reforma educativa tampoco puede dejar de explicarse en términos de reforma social.

5.- La nueva reforma estatal

Pensar la reforma en términos genéricos como *reforma social* aparentemente parece alejarnos de la problemática del estado, de su administración, de lo educativo o de lo nacional en sentido estricto. Sin embargo, creemos que a partir de esta perspectiva es posible divisar los alcances de una transformación que no es (ni ya podría serlo) exclusivamente estatal, nacional o educativa. Especialmente, esta perspectiva permite observar la reforma estatal en términos políticos: la necesidad de instituir 'nuevas reglas de juego' y el disciplinamiento concomitante hacia determinados sectores sociales que en su dinámica rebasan los perímetros de contención que el propio esquema, según se mire, fordista o 'de bienestar', proveía previamente.

Por otro lado, permite situarnos en un debate abierto acerca de la reforma estatal. Es decir, si el nudo de la transformación refiere al fortalecimiento o debilitamiento del estado o si éste, más bien, debe buscarse en los profundos cambios sociales involucrados.

Esta discusión no es menor y está entrelazada con el problema referido a interpretar las etapas o el recorrido de la reforma del estado. Es decir, qué trazado corresponde realizar, en términos de continuidades y rupturas, sobre el proceso de reforma o, de otra manera, cuál es el criterio que delinea diferentes propuestas de cambio estatal que se suceden o yuxtaponen, iniciados los '90.

Veamos más detenidamente. Unos años más tarde de la primera implementación de las políticas de reforma, que como señalamos estaban caracterizadas por un antiestatismo

instituciones, desregular las condiciones del trabajo docente y fomentar la 'calidad educativa' a través del libre juego de la oferta y la demanda. (FIEL-CEA, "Descentralización de la escuela primaria y media", 1993)

radical, comienzan a emerger nuevas orientaciones deseables. Una expresión importante de este giro son las nuevas posiciones del Banco Mundial que para mediados del noventa señala:

“Las miradas del mundo entero están vueltas hacia el Estado. Los trascendentales acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligado a replantearnos algunos interrogantes fundamentales: cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, cómo debe hacerlo. (...) Los últimos cincuenta años han demostrado claramente tanto las ventajas como las limitaciones de la acción estatal, en particular, en lo que refiere a la promoción del desarrollo. Los gobiernos han ayudado a introducir sustanciales mejoras en la educación y la salud y a reducir la desigualdad social. (...)” (Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997:1)

Estas nuevas direcciones se fijan desde una posición ‘crítica’ respecto de la etapa inicial que obliga a realizar ‘replanteos’. El estado deja de ser causante de todas los obstáculos que afectan el desarrollo (y que su propia reforma debía revertir de raíz) y pueden reconocerse en él también ‘ventajas’. Más aún, desde el estado de bienestar en adelante, es posible hacerlo acreedor de mejoras en materia educativa, sanitaria e, incluso, de igualdad social.

Este punto de inflexión, en las orientaciones internacionalmente prescriptas, abre lo que frecuentemente se denomina ‘segunda etapa de reformas’, caracterizables por una ‘revalorización’ de lo estatal, en un sentido general, y de sus capacidades e instituciones (aunque, más precisamente, como veremos de su ‘capacidad de instituir’), en particular.

En sentido estricto, se trata de un conjunto de lineamientos genéricos que cobran centralidad (y tienen una capacidad de presión cierta) pero, a diferencia de los previos, su incidencia no tiene una concreción manifiesta en las políticas reformistas nacionales. Tal vez porque, por su propia naturaleza, no se presentan como un simple listado de medidas a ser ejecutadas sino, más bien, como un ‘horizonte’ a alcanzar. Es decir, podríamos afirmar que este giro tiene un sesgo más ‘intelectual’, más sutil o más perspicaz, especialmente si se lo compara con el decisivo pragmatismo y la crudeza de la etapa previa.

Relacionado con esto último, cabe considerar que desde el campo intelectual (en tanto conjunto de académicos interesados por el examen de lo estatal) adquiere visibilidad progresiva una corriente, denominada genéricamente como 'neoinstitucionalismo', preocupada por la 'reconstrucción estatal' en términos de 'capacidades'. Estas no aluden meramente a cuestiones de pericia técnica que deberían estar presentes en la gestión estatal sino, en un sentido mucho más amplio, refieren a la importancia de restablecer y fortalecer una 'estructura institucional perdurable y eficaz'. En otros términos, se trata de queden instaurados 'patrones regularizados de interacción conocidos, practicados y aceptados por actores' que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sostenidas por ese patrón (O'Donnell, 1996). Y la necesaria constitución de estos patrones pone al estado en el centro de la escena:

"Guste o no guste, el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural, aun cuando dicho cambio se defina como ajuste estructural. El reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata meramente de saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera (...) requiere la institucionalización duradera de un conjunto de mecanismos políticos (...) y dicha institucionalización, de ninguna manera puede darse por descontada. A fines de la década de los '80, incluso los antiguos bastiones de la ortodoxia, como el Banco Mundial, contemplaban la posibilidad de que los problemas de sus clientes pudiesen derivar, no solo en la adopción de medidas equivocadas, sino de deficiencias institucionales a ser corregidas únicamente en el largo plazo. La respuesta no está, pues, en el desmantelamiento del Estado sino en su reconstrucción". (Evans, 1992,1996:530).

Si del 'desmantelamiento' estatal es necesario pasar a su 'reconstrucción', la segunda etapa de reformas se presenta como una reversión absoluta de la primera. Aquí es, justamente, donde se delinea la cuestión que queremos plantear: en qué medida esta nueva posición respecto de la 'reforma' deseable (que es incorporada por actores de peso considerable como el Banco Mundial) es expresión de una ruptura extrema respecto de los procesos de ajuste estructural de la primera etapa. O, en otros términos, cuáles son las continuidades entre una y otra.

Ya señalamos previamente que, desde nuestra perspectiva, la reforma del estado no implica ni su debilitamiento ni su reducción, en un sentido absoluto. Esto sólo es sostenible en

términos de su aparato burocrático, pero no en el plano más abstracto y 'permanente' que lo define como una instancia articulación social contradictoria (O'Donell, 1984).

Como muy bien señala Evans, el estado tuvo una función central en los procesos de ajuste estructural, cuestión que parece, más bien, dar cuenta de su 'buen estado', es decir, de su capacidad de instituir socialmente 'nuevas reglas de juego'. Esto no implica que haya salido inmune de esta transformación y que su legitimidad social (especialmente, respecto de amplios sectores sociales gravemente perjudicados) no haya sufrido un serio deterioro. Los problemas de gobernabilidad que enfrenta, tal vez, deban ser interpretados en este sentido, es decir, como costos ineludibles de esta 'corrección' estructural que erosionan seriamente lo estatal entendido como 'legalidad eficaz' o 'como agente de interés común' y que, a su vez, restringen seriamente los alcances de la democracia (O'Donell, 1993).

En todo caso, entonces, la diferencia de esta etapa de reforma, respecto de la previa, reside en que esta capacidad (de instituir) del estado ahora se evalúa y se reconoce expresa y 'públicamente'. Más aún, debe 'fortalecerse', porque el diagnóstico presenta un balance riesgoso¹¹. En este sentido, este 'sinceramiento' no es caprichoso, responde a las consecuencias del período previo y abre uno diferente con nuevas exigencias.

"Si bien, la importancia de las tareas esenciales del Estado se reconoce ampliamente desde largo tiempo, se están perfilando nuevos conceptos acerca de la combinación apropiada de actividades del mercado² y del Estado para lograr su consecución. Sobre todo, ahora tenemos conciencia de la complementariedad del Estado y del mercado: aquel es esencial para sentar las bases institucionales que requiere éste. Y la credibilidad de los poderes públicos —la previsibilidad de sus normas y sus políticas y la coherencia con que se aplican— puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas mismas normas y políticas" (Informe Mundial sobre el Desarrollo, 1997:4)

Así la relación previa entre estado y mercado, mutuamente excluyente, se transforma en una de 'complementariedad'. Pero esta 'paridad', en realidad, es equívoca; el estado

¹¹ En este sentido, cabe tener presente lo señalado por Oszlak (1994:47): "La utopía del liberalismo extremo, que proyecta igualmente el desmantelamiento del Estado en el tránsito hacia la plena vigencia del mercado, puede también llegar a derrumbarse frente a la incapacidad de este último para interponer límites negativos a las consecuencias socialmente disruptivas del patrón de acumulación que tiende a imponerse en condiciones económicas salvajes".

reaparece y es apreciado sólo en el marco de su instrumentalidad respecto de la consolidación ('institucional') del mercado:

"Desde este planteo ya no se afirma taxativamente que la presencia estatal es, por definición, indeseable. Sin embargo, creemos que no se trata simplemente una reversión de la tendencia antiestatista radical previa. Supone una reconceptualización tácita pero profunda de las instituciones estatales y de la *dimensión política de las relaciones sociales capitalistas*. Se espera del estado que sea árbitro de los intercambios mercantiles. *Esto significa que se oriente fundamentalmente resguardar las reglas que guían a quienes operan en el mercado, por sobre la constitución de un espacio frente al cual todos los sujetos tienen derechos, independientemente del mercado. El nuevo estado y la política se supedita de una manera -novedosa por su linealidad- a los mandatos mercantiles.*" (Felder 2000: 10)

La erosión y la desarticulación de ese espacio "frente al cual todos los sujetos tienen derechos", a través de la primera etapa de reformas, aparecen parcialmente 'concluidas' (o, por lo menos, podría interpretarse que su profundización violenta y llana se considera inviable). Recién, entonces, el estado debe exhibirse 'en público' y fortalecerse, institucional y jurídicamente, porque resulta ser (una vez intensamente modificado) una herramienta indispensable para el sostenimiento o la expansión de los intercambios mercantiles. O, dicho en términos más abstractos, su capacidad de instituir socialmente debe ganar fuerza para que se 'reproduzca' y 'consolide' este cambio producido en las bases de dominación social, sin poner seriamente en riesgo este proceso iniciado en términos de gobernabilidad social.

Si se acuerda con esto, la primera y segunda etapa de reforma involucran direcciones diferentes del cambio 'deseable' pero guardan una profunda continuidad. Desde esta mirada, incluso, una parece desembocar, en la otra. Una sucesión que podría ser expresión de la culminación (tal vez, sólo provisional) de una nueva articulación social e, indeludiblemente, entonces, de una nueva forma estatal.

Mirada en perspectiva, la reforma estatal transcurre sobre orientaciones que históricamente se van modificando para poder materializar, en condiciones cambiantes, una transformación social (que se presenta 'necesaria' de acuerdo a los nuevos imperativos de acumulación).

En este sentido, el estado jugó y sigue jugando un papel fundamental. El proceso de dislocamiento del orden previo requirió su condena pública porque él aparecía como el referente social más importante de esa articulación a 'desmontar' (y ésta debía cambiar su configuración y, a la vez, abandonar la condición visible y expresa con la que se construía en el seno estatal).

Así la centralidad del mercado, no sólo tuvo (y tiene) un valor en sí misma, sino que implica, en forma concomitante, la 'desaparición del estado'. De ahí la presentación de ambos términos en forma excluyente, pero sólo en este sentido parcial. La negación del estado lo es sólo respecto del tipo de articulación social que instituía, de la modalidad de su construcción en el seno de su aparato y del significado social que este tipo de articulación le otorgaba.

Estas transformaciones, del primer período de reforma, son abruptas, involucran fuertes y profundos dislocamientos, a través de cambios pernamentales. Particularmente, en los países periféricos donde la presión por la transformación adquiere una intensidad y un alcance sin precedentes (Borón, 1999). Probablemente, vinculadas con la menor consolidación del orden previo (sólo explicable en la singularidad y la historia de su condición, particularmente, respecto de los países centrales) y, por lo tanto, producto de la asimetría presente en el plano internacional.¹²

En cierta medida, el ajuste estructural involucró (y sigue involucrando) alterar la normalidad y la institucionalidad social previa (donde el estado, como señalamos, era y es una pieza muy importante). Lo que se genera es un escenario social incierto e inestable, a través de medidas gubernamentales veloces y drásticas (seguramente, por el costo político y social involucrado) que, justamente, no tienen una legalidad preexistente donde legitimarse porque ésta misma es objeto de transformación.

¹² Esta observación se vincula con los recaudos que sería necesario tener para extender indistintamente las nociones de estado de bienestar, estado social o fordismo a nuestro país.

Justamente por esto, pensamos que se trata de un proceso de desarticulación que en tanto tal, una vez abierto, resulta difícil de delimitar, plantea serios problemas en términos de legitimidad, gobernabilidad y control (o, en términos más desnudos, de dominación).¹³ Lo que, por su parte (la existencia de un 'universo' político dislocado y resquebrajado), también implica poner en peligro la nueva articulación social a establecer, ésta también requiere de su 'institución', es decir, de una legalidad cierta, que la haga posible y perdurable en el tiempo.

Es necesario, entonces, estabilizar, fundar una nueva institucionalidad que fije y normalice, que tenga capacidad de reproducir y otorgue legitimidad a los cambios ya realizados. Por esto, reaparece el estado valorizado en todas sus 'capacidades' pero sobre una normalidad (estatal y social) que ya fue considerablemente alterada. Y por eso se trata de un estado, linealmente, al servicio del mercado, que trabaja en su consolidación, otorgándole legalidad, previsibilidad y transparencia:

"Una normativa debidamente formulada puede ayudar a la sociedad a aprovechar las fuerzas del mercado en beneficio de los fines públicos. La reglamentación puede contribuir a proteger a los consumidores, a los trabajadores y al medio ambiente. Puede estimular la competencia y la innovación y, al mismo tiempo, poner coto a los abusos de los poderes monopolísticos". (Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: 6)

El beneficio público se construye a partir del mercado. Y 'lo público', históricamente constituido desde lo estatal (en tanto plano trascendente que vela por el bienestar general) se redefine en términos mercantiles. Podría especularse sin demasiados riesgos que lo 'estatal' aparece también, entonces, fijado a estos nuevos términos. Es decir, no se trata solamente de poner al servicio del mercado toda su capacidad de 'instituir' (una nueva legalidad fundada en lo mercantil) sino de que él mismo comience a pensarse a partir de las premisas constitutivas del mercado. Una vez más, desde esta perspectiva, estado y sociedad se nos presentan como instancias mutuamente constitutivas que se refieren solidariamente.

¹³ Desde nuestro punto de vista, la cuestión tan 'emblemática' de la corrupción debería examinarse a la luz de esta perspectiva, en el caso de países periféricos.

Así esta dirección hacia el mercado construida socialmente (pero en una sociedad contradictoria, atravesada por la desigualdad) se vuelve sobre él. Es decir, la articulación que instituye en el plano social no puede dejar de interiorizarse en su propio aparato:

“Los gobiernos pueden incrementar su capacidad y eficacia alentando una competencia mucho mayor en diversas esferas: en los procesos de contratación y de ascensos, en la formulación de las políticas y en la forma en que prestan sus servicios (...) Un factor fundamental para la eficacia del Estado es la existencia de un cuerpo de funcionarios capaz y motivado, tanto si se dedican a la formulación de políticas como a la prestación de servicios o a la administración de contratos. Para motivarlos a actuar en forma eficiente se pueden combinar diferentes mecanismos orientados a la competencia interna.”
(Informe Mundial sobre el Desarrollo, 1997:10)

Como efecto más visible de lo que queremos señalar, la administración pública también aparece ‘deseablemente’ orientada por la competencia interna y por la ‘calidad’ de los servicios-productos que ofrece a sus usuarios- clientes, antes ciudadanos, ‘sujetos de derecho’.

Extremando este planteo, la diferencia con cualquier otra ‘empresa’ radica en que debe mantener, ineludiblemente, el ‘monopolio’ de algunos ‘servicios’ como la prestación de ‘justicia’ (la institución de un plano de legalidad neutral e ‘universal’) o de ‘seguridad’ (retener el monopolio legítimo de la fuerza pública). Cuestiones, por otra parte, directamente involucradas con la capacidad de instituir (desde lo simbólico o desde la pura coacción) estas nuevas significaciones sociales respecto de la sociedad y respecto de sí mismo.

Otras tareas estatales, especialmente las ‘nuevas’ políticas sociales (producto de la primera época de reforma) siguen manteniendo su naturaleza, aunque adquieren un lugar central. Estas, no son susceptibles de ser pensadas en términos de ‘servicio’ estatal porque justamente se dirigen a aquellos sectores sociales excluidos, imposibilitados de acceder a esta nueva ‘ciudadanía’ de consumidor. Por esto su condición es ‘focalizada’ y su cobertura está técnica y cuidadosamente restringida a una ‘población objetivo’. Las nuevas orientaciones reformistas las mantienen en idénticos términos. Su centralidad creciente es interpretable en términos de gobernabilidad del proceso de transformación (una

preocupación que emerge decididamente en esta segunda etapa).¹⁴ Se trata de 'contener' estos sectores y, en este sentido, esta tarea del estado apunta directamente a la estabilización del conjunto. Incluso, parece colaborar en la reconstrucción de su legitimidad a través de la evocación a cierta 'universalidad', pero ya no constituida en la igualdad sino profundamente subvertida en el principio de 'equidad'.

En este punto de nuestro planteo, la tendencia señalada previamente respecto de la reforma en el campo educativo encuentra una explicación más vasta. Las nuevas orientaciones fijadas, en esta segunda etapa de reforma estatal, colaboran en explicar por qué la construcción de un mercado en materia educativa no es lineal, no involucra su llana 'privatización' ni la sola desregulación en materia de educación privada. Y, por qué, más bien, se expresa en la propia interiorización (sutil y sinuosa pero progresiva) de los criterios mercantiles en el sistema educativo público, a través de su segmentación, de la constitución y (luego) la regulación de la 'competencia' entre sus escuelas y de la preocupación creciente por la 'calidad' de sus resultados.

6.- La reforma educativa argentina: entre la nueva y la vieja reforma¹⁴

Filiar la reforma educativa argentina a las etapas de reforma estatal no resulta una tarea sencilla. En principio, porque, por sobre esta periodización, se inscribe en las continuades que intentamos trazar: un proceso de desarticulación social del esquema de 'bienestar' y de rearticulación social, fundada en lo mercantil, que requiere progresivamente de su institucionalización. En segundo lugar, porque su examen recoge cuestiones propias tanto de una y como de otra, que no presentan exactamente la misma secuencia en el tiempo que la reforma estatal en su conjunto. Por otra lado, ya consideramos antes como su equiparación a otros campos de actividad estatal como los 'servicios públicos' requiere destacar importantes singularidades (especialmente en relación con su condición de 'servicio'). Aunque, la carga social de la concepción predominante respecto de lo educativo (que obstaculiza la constitución plena de esa condición) tampoco conlleva que adopte

¹⁴ Esta sección recoge muchas consideraciones ya planteadas en coautoría con Horacio Pérez en un artículo previo ("Apuntes para pensar la reforma educativa", en Realidad Económica N°177, febrero de 2001)

linealmente las transformaciones que se producen en términos de 'políticas sociales', ahora 'focalizadas'.

Sin embargo todas estas cuestiones (la reforma social que la atraviesa y trasciende, las orientaciones fijadas para la reforma estatal y su transformación en el tiempo, las dirigidas a los 'servicios públicos' y las involucradas en las 'políticas sociales') son indicios importantes y están vinculados de diferentes formas respecto de su configuración y delimitación.

Como mencionamos, en el campo educativo (como en el de otros ámbitos constituidos por políticas tradicionalmente universalistas), los cambios son menos visibles aunque no menos pronunciados. En estos casos, la modalidad primera de reforma puede caracterizarse en términos de 'residual' o 'no explícita'.

"La reformas al sistema de políticas sociales (...) pueden agruparse en dos modalidades. La primera puede denominarse 'explícita' e implica el cambio de la estructura normativa de las instituciones, de sus reglas operativas y, en algunos casos, la directa eliminación. La segunda puede catalogarse como 'residual' ya que *sin establecer una estructura normativa totalmente nueva, altera el patrón de normalidad del funcionamiento institucional mediante profundas modificaciones de sus recursos (técnicos y simbólicos), fomento a la competencia en áreas que históricamente eran de monopolio público y segmentación de la demanda en servicios que tradicionalmente eran bastante homogéneos*. En algunos casos, las reformas residuales preparan el terreno o son la primera etapa de un cambio posterior en la estructura normativa." (Lo Vuolo 1995: 257)

Es decir, el cambio consiste en una alteración de los patrones de normalidad preexistente (socavándolos gradualmente) antes que una intervención positiva, abierta y expresa que involucre una transformación normativa, institucional o estructural. Una modalidad que, tal vez, sea consecuencia de las fuertes resistencias sociales que se presentan en este campo, (por lo menos, en términos relativos, respecto de otros objetos de reforma). Lo que parece producirse, entonces, en una lenta y poco ostensible transformación 'de hecho', a través de omisiones y políticas indirectas que intentan eludir la profundización abierta del conflicto social involucrado. Estas políticas tienen un fuerte sesgo ideológico con el fin de instituir nuevas significaciones sociales respecto de la educación que la asimilen a un 'bien' o

‘servicio’ y están, particularmente, motorizadas por un progresivo desfinanciamiento del sector.

En relación con esta caracterización general, cabría señalar que la descentralización se presenta como la única política reformista en educación con un sentido positivo (o sea, no residual). Esta se produce con el traspaso de escuelas de todos los niveles a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires. Pero se inicia ya en 1978, durante el último período de dictadura militar (cuando se concreta la transferencia de las escuelas de nivel primario) y sólo se ‘continúa’ a partir de los ’90, culminando en 1992 (con la transferencia de los establecimientos de nivel medio y terciario). En los enunciados oficiales nacionales, la mención expresa a una ‘reforma educativa’ se presenta recién poco tiempo después, a partir de 1993, con la sanción de una ley nacional de educación (Ley Federal de Educación). Esta aparece en el discurso gubernamental equiparada a la Ley 1420 de 1884 (principal hito fundacional de la educación pública argentina). Es decir, los procesos de descentralización no se consideran en este marco de ‘refundación’ de la educación argentina, aunque en grandes trazos tienen una dirección consonante con el conjunto de prescripciones reformistas posteriores.

El carácter de ‘refundación’ y el fuerte sesgo ideológico que adquiere la reforma educativa parece remitir, más bien, a la segunda etapa de reforma estatal, en su preocupación por la ‘institucionalización’ de los cambios producidos y por la reconfiguración mercantil de las lógicas del propio aparato estatal.

La dimensión ideológica o simbólica del cambio no es un aspecto menor para comprender la reforma educativa argentina, particularmente si se tiene presente que el conjunto de orientaciones nacionales se dirige hacia una práctica educativa que, en el sentido más restringido del término, se desarrolla fuera de su jurisdicción. Pero, especialmente, si se tiene presente que su sentido más abstracto es minar la normalidad previa:

“El foco está en erosionar sistemáticamente los recursos institucionales (tanto materiales como simbólicos). Esto implica no sólo el ahogo financiero sino el cambio en la responsabilidad jurisdiccional sobre sus programas, el fomento a la competencia privada y la imposición de imágenes tendientes a deslegitimar

los rendimientos institucionales. Esto último incluye críticas tanto desde la racionalidad instrumental (análisis costo-beneficio) como a la calidad de los servicios y a la capacidad de los propios servidores públicos en el área” (LoVuolo, 1995:257)

Si bien se producen cambios en la administración educativa nacional (que apuntan fundamentalmente a alterar la reglas estructurantes del aparato burocrático tradicional: a través de la reducción de organismos y personal yuxtapuesta a la creación de una serie de ‘programas’ a término, sostenidos en el crédito internacional) las escuelas y los niveles de administración intermedios son, a partir de la culminación de las transferencias, responsabilidad exclusiva de las jurisdicciones provinciales. Es así que la reforma en sus principales direcciones puede delimitarse en un conjunto de políticas que van construyendo nuevas significaciones respecto del *deber ser* de la educación cuya contracara indispensable es un diagnóstico de crisis, inmovilidad, ineficacia o vacuidad.

Sin embargo, estas políticas en la prácticas jurisdiccionales siguen, inexorablemente, un desarrollo dispar y asincrónico, con alcances diversos y heterogéneos, difícil de precisar sin tener en cuenta la singularidad de cada caso provincial y, especialmente, las diferentes condiciones históricas, políticas y sociales donde se inscriben la particularidad de sus procesos de reforma¹⁵.

Es decir, la no intervención directa del ámbito nacional sobre el financiamiento directo y la conducción y administración de la práctica educativa reconfigura el carácter de la función del gobierno (nacional) en materia educativa. Formalmente, ésta se presenta como la definición de los grandes lineamientos que aseguren la unidad del sistema (en tanto instancia responsable de la ‘implementación’ de la nueva ley nacional educativa). La política nacional, entonces, desprendida del ‘peso’ de la prestación directa, adquiere un carácter inédito, vinculado a la construcción de un nuevo ‘sentido común’ respecto de lo educativo, para lo cual adopta una fuerte estrategia de divulgación. Esta tiene alcance cierto sobre las provincias y los establecimientos en la medida que, en estos casos, viene

seguida de programas con financiamiento diferencial y focalizado, en un contexto de ajuste y déficit fiscal.

Por estos motivos, pensamos que la reforma educativa opera en términos simbólicos (y, en este sentido, su impacto es incierto, aunque no necesariamente menor). Es decir, apunta directamente a poner en jaque los sentidos instituidos en el pasado (que resultan ya de por sí deteriorados en el marco de restricciones progresivas en el orden material) con una profusa producción de enunciados respecto de las escuelas y los maestros, especialmente en el período 1993- 1998. Estos enunciados, como ya señalamos, no pueden interpretarse directamente como los cambios producidos, sino como un diagnóstico y horizonte deseable que se formula desde el gobierno nacional y que se articula con otras dimensiones propias de la historia y la realidad educativa provincial.

Por su parte, los enunciados nacionales, considerados en su conjunto, no tienen un destinatario claro, operan interpellando a funcionarios educativos provinciales, a maestros, a empresarios, u otras autoridades e, incluso, al conjunto de población en términos genéricos.¹⁶ Lo que parece dar cuenta de una intensa actividad estatal en procura de una nueva significación social respecto de lo educativo (que involucre la disolución de las previas) y asegure su asimilación a cualquier otro 'servicio público' ('pasible' de ser 'privatizado'). En este sentido, el carácter 'residual' de la reforma educativa puede interpretarse tanto como una fase inicial, que desde el gobierno nacional, en perspectiva, se concibe como previa a la implementación de una reforma 'explícita' (la desregulación absoluta del 'servicio educativo')¹⁷ o como un proceso acabado en sí mismo (y esto derivado de la resistencia social que enfrenta), más próximo a los lineamientos de la segunda etapa de reformas.

¹⁵ Lo cual plantea un panorama mucho más complejo del que nos limitaremos a presentar en términos nacionales y que sólo se presenta esbozado en nuestras referencias posteriores a la Ciudad de Buenos Aires y a la posición que adopta la comunidad católica (a través del CONSUDEC) en materia de reforma educativa.

¹⁶ De este profuso conjunto de enunciados nosotros hemos decidido privilegiar, en este trabajo, a aquellos que directamente se dirigen a los maestros, se centran en la escuela y se sistematizan en estrategias específicas como las de capacitación.

¹⁷ La privatización de las empresas y servicios públicos también involucró previamente este deterioro de su imagen social (incluso promovido desde la esfera estatal) dirigido a socavar su naturaleza estatal asociándola linealmente a las dificultades y limitaciones serias de los servicios.

Por ahora, resulta difícil aseverar una respuesta en uno u otro sentido y la heterogeneidad provincial, una vez consolidadas las transferencias, es parte constitutiva del problema.¹⁸ Sin embargo, la reforma educativa puede delimitarse claramente a partir de la modalidad que (hasta ahora) parece asumir (la alteración de lo educativo como derecho social) hacia la constitución de relaciones mercantiles en el sistema estatal.

Esta alteración requiere poner en jaque toda su institucionalidad previa y, en este sentido, los enunciados de la reforma educativa apelan a un diagnóstico, para los noventa, ya recurrente y bastante extendido, en términos de 'crisis':

"A lo largo de la última década fueron apareciendo innumerables trabajos sobre el tema de la crisis educativa en el mundo entero y en nuestro continente, especialmente en el último lustro. La certidumbre sobre su existencia es unánime, nadie se atrevería a negarla; está instalada entre nosotros desde hace tiempo, como una incómoda intrusa. Sin embargo, las explicaciones no abundan; con excesiva frecuencia se la presenta como algo inevitable, como si se tratara de un fenómeno ajeno a los hombres, es decir, a decisiones políticas. Pero, ocurre que son los hombres y no 'las cosas' quienes deciden modificar las 'políticas públicas', decretar la muerte del estado de bienestar y aplicar los 'inevitables' ajustes". (Tamarit, 1992:11)

Por cierto, en los enunciados de la reforma esta sentencia de crisis sobre el sistema educativo no refiere a su deterioro resultante del permanente y sostenido 'ajuste' de las últimas décadas. Su definición es bastante 'peculiar', remite a un plano 'técnico pedagógico', en relación con su 'calidad':

"En el pasado se suponía la calidad de la enseñanza y el aprendizaje como constitutivos del sistema. Se creía que éstos ocurrían básicamente dentro del sistema, y efectivamente así era. Se daba por sentado que más años de escolaridad tenían necesariamente como consecuencia ciudadanos mejor preparados y recursos humanos más calificados y productivos. Del mismo modo en el plano político se postulaba que más años de educación significarían

¹⁸ Por ejemplo si tomamos como puntos de referencia la situación actual de la provincia de San Luis y de la Ciudad de Buenos Aires la dispersión en la realidad nacional es considerable. En el primer caso, la implementación de tres 'escuelas públicas autogestionadas' ('charter') en el 2000 puede interpretarse como un proceso cierto de privatización (se trata de escuelas cuya creación es promovida desde el estado provincial pero, en sentido estricto, su naturaleza no es estatal sino privada). En la ciudad de Buenos Aires, en cambio, algunos lineamientos importantes de la reforma como el cambio de ciclos y estructura (EGB y Polimodal) está literalmente interrumpido.

más democracia y participación ciudadana. *El sistema educativo era una suerte de 'caja negra': lo que sucedía en su interior no era objeto de análisis, bastaba con preocuparse porque la población tuviera acceso al mismo.*" (Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, 1997)

La reforma se instituye, entonces, a partir de una piedra angular: una educación sospechada, cuyo nudo "sustantivo" queda cuestionado en tanto la "calidad" ya no es inherente al sistema. Se requiere de un análisis que ilumine aquella caja negra, que examine su interior: una intervención "genuinamente" pedagógica. Aunque, esta intervención supone no sólo cuestionar (y recrear) la educación del pasado sino, simultáneamente, construir su núcleo (su esencia o fundamento), su fuente de legitimidad, su carácter *educativo* en sentido estricto. (Pérez y Alonso Brá, 2001)

Así se produce una fuerte resignificación de 'lo educativo', donde su naturaleza es 'esencialmente' pedagógica. Es decir, está fundada en una 'esperteza' y pericia específica que la retiene aislada de determinaciones políticas, económicas o sociales. Pero, este aislamiento lo es sólo respecto de la nueva significación social que debe adoptar lo educativo. Su institución social, por el contrario, requiere la emergencia de estas determinaciones en términos de consensos:

"A fines del siglo XIX se generó la utopía de la universalización de la escuela primaria, que fue la base sobre la que se construyeron los sistemas educativos de la región a lo largo del siglo XX. Sobre el final del siglo XX parecen estar dadas las condiciones para el surgimiento de una nueva utopía, la de brindar *una educación de calidad* en condiciones de equidad; ésta podría constituirse en la *idea-fuerza aglutinadora* de los consensos sociales y políticos indispensables para el desarrollo de nuestro sistema educativo". (Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, M.C.E., 1997).

De esta forma el diagnóstico e (indisociablemente, después) la "reforma" se presentan como despliegue de una única dirección que nos remiten, en el tipo de argumentación, a la retórica estatal respecto de otros campos, en una sucesión interminable que alcanza cualquier ámbito de la vida social que, en la historia reciente, haya sido objeto de intervención, mediación o estructuración estatal. En este caso, la reforma educativa se presenta confrontada a un pasado que desconoce la esencia educativa del sistema, y estuvo

guiado por una preocupación exclusivamente expansiva, “superficial”, exterior o cuantitativa.

Esta preocupación técnico – pedagógica expresión de esa “esencia” educativa, tiñe todo el proceso de cambio y se expresa en las principales direcciones que siguen sus políticas: el cambio curricular, la formación y capacitación docente, el cambio en los modelos institucionales de las escuelas y su evaluación, entre otros. (Pérez y Alonso Brá, 2001)

En cuanto a la primera, se redefinen nuevos contenidos, básicos y comunes a todo el sistema a partir de la convocatoria a expertos académicos que configuran y legitiman sólo desde su “expertise” los conocimientos “válidos” “a distribuir” en cada una de las disciplinas (cualquier otro tipo de validación social adquirirá un carácter subsidiario respecto de esta primera opción).

Los cambios en la formación se proponen la “profesionalización” del sujeto docente. Las políticas hacen foco en los institutos de formación docente (a partir, especialmente, del cambio curricular) y, complementariamente, la introducción como requerimiento obligatorio de la capacitación en servicio para docentes, directivos y supervisores. Esta profesionalización se define contra un sujeto pasivo, un ‘objeto’ que sólo atiende a la mera divulgación, una tábula rasa donde no es posible reconocer sujetos, saberes o capacidades a través de la experiencia de las prácticas docentes previas. Estas, por el contrario, aparecen como expresión de la continuidad que se pretende romper, presentándose el conjunto docente como representativo de la ‘anti-expertez’ contra la cual se construye la reforma.

Finalmente, el cambio en los modelos institucionales se focaliza en las escuelas y se dirige a impulsar nuevos “modelos de organización y de gestión” en torno a una mayor eficacia y eficiencia organizativas que incorporan la concepción de gerencia educativa y apuntan a una flexibilización de los espacios, los tiempos y los agrupamientos de alumnos; entendidos éstos como principales aspectos que estructuran la rigidez escolar. Su significado se construye a partir de un diagnóstico de escuelas inmóviles, atadas a rutinas y a un normativismo arbitrario, aunque al mismo tiempo unidades fragmentadas, desgajadas y

aisladas de un sistema cuya conformación e historia deja de colaborar en la comprensión y significación del quehacer (o no hacer) escolar.

La calidad (en tanto esencia educativa que retorna al sistema educativo) parece tomar dos direcciones agregadas, aunque no del todo consolidadas en su articulación. Una vertiente "contenidista" que es la contracara inmediata de un generalizado diagnóstico de las escuelas "vacías" (aquella caja negra de pura exterioridad) incapaz de ofrecer conocimientos *socialmente válidos* (donde esta validez es absoluta, inmune a cualquier problematización que remita a un escenario social contradictorio y la interprete en términos de controversia cultural). Esta vertiente fundamentalmente se expresa en la definición del curriculum oficial y en la profesionalización docente (redefinida como "capacitación" y "formación"). Configura la educación (o significa la calidad) directamente en términos de "eficacia" (que las escuelas 'efectivamente' enseñen y que en ellas 'efectivamente' se aprenda y que, por lo tanto, los docentes también 'efectivamente' aprendan para enseñar'). Es decir, la calidad, allí, entraña resultados 'transparentes' y acriticamente reconocibles en la adquisición de esos conocimientos válidos (para alumnos y docentes).

La segunda vertiente, organizacional o de gestión, se presenta como anverso de una escuela "inmóvil", sujeta por una burocratización ociosa. Esta línea, en cambio, apunta centralmente a la calidad en tanto "eficiencia"; como gestión de los recursos escolares en un sentido instrumental respecto de la eficacia. Es decir, refiere a las modalidades "más apropiadas" (más eficientes) para que aquella eficacia académica se concrete. En ello aparece directamente filiada a los procesos (o discursos) de la reforma administrativa del aparato estatal en su conjunto. Por ello se construye desde una expertez híbrida (no sólo educativa sino también administrativa). Y también por ello, en parte, se explica su preocupación por la 'flexibilidad', y su focalización en la escuela, recorte que opera una desestructuración del aparato burocrático tradicional.

La articulación de estas dos primeras vertientes se concreta en el dualismo contenido - forma (de la calidad). Disección que inevitablemente nos remite a una cirugía aséptica, sólo concebible desde un plano 'técnico'. Mientras que la vertiente contenidista aporta aquello 'sustantivo' (los contenidos), la organizacional o de gestión aporta el 'medio' (la

organización escolar) y los 'modos' (la gerencia) más eficientes para que la primera se realice. Su consolidación en tanto articulación (¿qué es la calidad educativa?) requiere definir los fines, es decir, determinar la preeminencia entre ambas, terreno controvertido al interior de estas políticas que, a su vez, parecen disputarse cuál de ellas expresa el sentido *auténtico* de lo educativo, es decir cuál provee el significado más "exacto" al significante "calidad".

Una tercer vertiente que toma distancia relativa de esta preocupación técnica, académica o administrativa, refiere a la 'distribución' social (de esta eficacia académica y de esta eficiencia organizativa). Ella se concreta en programas compensatorios focalizados, cuyo núcleo resulta en la provisión de recursos materiales (reformas edilicias, equipamiento, materiales educativos) para aquellas escuelas "objetivo"¹⁹. Esta focalización resulta en expresión directa del abandono definitivo del principio de 'universalización'. En este sentido, el significante calidad adopta los significados propios de la 'equidad', en tanto prestación diferencial estatal, de acuerdo a necesidades de grupos 'carentes' predeterminados, en correspondencia con las transformaciones producidas en las restantes políticas sociales.

Finalmente la evaluación de la calidad parece ser expresión directa de la calidad. Requiere definirla. Y, en esta definición consagra *resultados*, o sea, construye y establece *diferencias* (entre escuelas, alumnos o docentes) y, en este sentido, tiene un papel de articulador del conjunto. La evaluación de la calidad transcurre sobre una panorama educativo que ha sido fragmentado en partes, pedazos (yuxtaposición de contenidos, secuencias, prescripciones, escuelas, circuitos o resultados); la concepción previa de la práctica educativa con una trascendencia difusa difícil de contener se resignifica en un conjunto de "piezas" que no pueden anclarse, o estructurarse sino desde la "calidad" y su evaluación.

La nueva concepción de la educación que impulsa la reforma es la de un *bien* específico y delimitado, constituido como tal, en esta apreciación técnica y neutral de su 'calidad'. En

¹⁹ Hacemos referencia especialmente al Plan Social Educativo. Este si bien se compone de varios sub-programas (que atienden en cierta medida a las restantes vertientes señaladas) se constituye a partir de esta provisión de recursos materiales, aspecto esencial de su ejecución y de la divulgación generalizada que

consecuencia, la hace totalmente 'realizable' en el mercado, la equipara a cualquier otro tipo de mercancía, a la que, en el mejor de los casos, es posible acceder 'gratuitamente' gracias a la mediación estatal, en tanto 'ortopedia' que interviene para asegurar la 'equidad'. Esta nueva significación a instituir, licúa la primacía de aquel principio instituido de igualdad educativa porque desarticula la tensión que en el plano social es inherente a todas las desigualdades (su confrontación con la 'igualdad' formal).

Esta desarticulación se produce porque el estado en tanto espacio o arena de articulación (o más precisamente, disputa) social se invisibiliza y se reconfigura como 'regulador' de las nuevas relaciones que provee el mercado, obturando la formulación o difusión de demandas originadas en aquella tensión contradictoria, aquel derecho y, justamente por eso, dotadas de legitimidad. (Pérez y Alonso Brá, 2001).

La nueva normalidad a establecer, más asentada en una estrategia de divulgación que en normas explícitas, parece procurar que las escuelas comiencen a ser percibidas 'desprendidas', en términos de responsabilidades, del aparato estatal (por lo menos, de aquel histórico y permeable a las demandas), fijadas a la 'comunidad' (sólo en tanto exterioridad no estatal) e interpretables a través de los principios de la lógica mercantil, especialmente, el de competencia. O, en el mejor de los casos, asimiladas a instituciones cuasi 'domésticas' que descansan sobre la buena voluntad y posibilidades de las familias²⁰. Los docentes, en correspondencia, deben 'profesionalizarse', ser legítimos representantes de esta expertise educativa condensada en el significante 'calidad' y asumir la 'responsabilidad' por la marcha institucional, en términos del ejercicio de una 'autonomía' profesional (en correspondencia con la escolar) que asegure buenos 'resultados' educativos.

adquirió, en tanto 'obra de gobierno' en la materia. Su carácter focalizado es directamente asimilable a las restantes políticas sociales, tradicionalmente escindidas de la políticas educativas.

²⁰ Una expresión clara de esta tendencia es la centralidad que adquieren las cooperadoras escolares o, en general, el aporte de las familias para el sostenimiento de condiciones institucionales materiales de las escuelas. Esta tendencia, frecuentemente, es promovida expresamente desde las instancias de gobierno del sistema (v.g. el traslado directo a las cooperadoras de los fondos estatales- nacionales y jurisdiccionales- para obras de infraestructura o mantenimiento, omitiendo el tradicional circuito burocrático).

Pero, todo este conjunto de interpelaciones dirigidas a generalizar una nueva concepción de lo educativo, transcurre sin modificar la pertenencia y dependencia de las instancias centrales (jurisdiccionales) educativas, con las que escuelas y docentes mantienen relaciones tan verticales y, en todo caso, 'burocráticas' como las de antaño. Muy por el contrario, esta fuerte dependencia, que va promoviendo determinadas direcciones y obstruyendo otras, es condición de posibilidad del tránsito, a través de un conjunto de condicionamientos tácitos²¹ y de imposiciones expresas²². Porque se trata de un tránsito hacia el mercado generado desde el propio aparato estatal y volcado sobre sí.

Aunque, en las prácticas efectivas las consecuencias no son lineales y sus implicancias sólo parciales: antes que avanzar decididamente sobre una nueva modalidad de escuela y sobre una nueva constitución del sujeto docente operan dislocando los sentidos, los valores, las reglas de juego, las significaciones y las subjetividades precedentes.

En el capítulo siguiente intentaremos profundizar en estos alcances de la reforma educativa. Estos cobran densidad considerando cierta perspectiva en el tiempo. Desde nuestro punto de vista, este dislocamiento de significaciones y sentidos que produce la actividad estatal

²¹ Ejemplos de estos condicionamientos son: el deterioro progresivo de las condiciones materiales para desarrollar las actividades escolares, la introducción de mecanismos de financiamiento competitivo por incentivos (v.g. el caso de los profesorados terciarios a través de la presentación de proyectos), la introducción de estrategias de financiamiento estatal focalizado (Plan Social educativo), la centralidad creciente del aporte familiar (directo o a través de las cooperadoras), la creciente incorporación de trabajo asistencial social en la tarea docente, la creciente segmentación del tipo de alumnado (en términos socio-económicos) por distrito o, incluso, escuela, etcétera.

²² Esta imposición se puede apreciar en diferentes políticas de reforma: la curricular (en tanto imposición de un conjunto de contenidos definidos por 'expertos' y consagrados como 'socialmente válidos', sin la participación efectiva y mayoritaria de docentes ni de otros sectores sociales); el cambio de niveles académicos que al superponer niveles preexistentes (primario y medio, en el 8° y 9° grado) generó un conjunto relevante de problemas en el espacio escolar (de infraestructura suficiente, de cobertura de materias, de distribución de responsabilidades, etc.) y, especialmente, relaciones competitivas entre ambos tipos de docentes por el puesto, y las condiciones, de trabajo; la obligación de capacitación en servicio, etc. En las jurisdicciones estas imposiciones se amplifican: la introducción de incentivos por presentismo en el salario docente, la introducción de políticas focalizadas en el otorgamiento de becas a familias de alumnos 'carenciados', el cierre de muchas instituciones terciarias o su 'reciclaje' a nuevas especialidades, la demora recurrente en el cobro de salarios, el desvío de fondos nacionales, etc. En general, una sobrecarga de responsabilidades y un deterioro de las condiciones de trabajo para los docentes y especialmente los directivos, en un escenario caracterizado más bien por la incertidumbre y la confusión (resultante de un profundo dislocamiento de la realidad educativa preexistente) antes que por la coherencia técnica o la expertise pedagógica.

reformista en diversos planos de lo educativo sólo es apreciable desde una mirada histórica. Mirada que, complementariamente, también permite trazar continuidades sobre la ruptura enunciada, en tanto 'reforma'.

III.- La transformación en la continuidad¹

1.- Cuando las escuelas comienzan a ser escuelas: la construcción del sistema educativo

Pensar la historia de las escuelas conlleva un esfuerzo particular. Se trata de abordar una preocupación, determinada desde el presente, que no se hallaba conformada como tal en el pasado. Desde esta perspectiva, lo primero que sería necesario señalar es que la escuela como organización racional y concientemente estructurada estuvo *omitida* en el discurso y el modelo educativo hegemónico en nuestro país desde fines del siglo pasado.

Desde entonces, se la ha asimilado mucho más con una continuidad de la familia y de la vida misma que con una voluntad estatal de intervención social, haciéndola objeto de lo que llamaríamos un proceso de *primarización*. Esta 'naturalización' en lo relativo a los vínculos, los sujetos y los procesos que en ella se daban comportó un extraordinario mérito, si se tiene en cuenta el abismo que estableció siempre entre las peculiaridades culturales y sociales de los alumnos y su entorno y las que regían en su interior.

Esta ruptura con el 'exterior' paralela a una imbrincación profunda entre maestros, niños y padres (el proceso de primarización que mencionamos) la presenta claramente en su dimensión socializadora. Una socialización no neutral y 'secundaria' (o una intervención estatal sobre lo social) que toma distancia de aquella primera doméstica pero que se presenta, a la vez, indiferenciada.

¹ Este capítulo es una versión revisada de artículo elaborado en coautoría con Horacio Pérez. En este sentido, muchos de los conceptos y apreciaciones vertidas aquí no son propias sino de su elaboración, aunque, por supuesto, en ambos casos, profundamente compartidos. Por lo demás, le agradezco especialmente la generosidad de poder incluirlos en esta tesis.

La versión original del artículo fue publicada en 1998 ("*La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿De la administración burocrática a la gerencia educativa?*" En: El tránsito de la cultura burocrática a la gerencia pública. AAVV, UNESCO y CLAD. Caracas)

Esta disociación (proximidad- distancia o interior- exterior) parece ser una clave importante para examinar el proceso de constitución de la educación pública² en el país, su materialización en la conformación del sistema educativo y los primeros cauces constitutivos de la tarea docente.

El concepto de 'ezquizo- escuela' o del maestro como 'extraño sociológico' (en cuanto a su posición social) remite a esta cuestión, no ya desde la institución escolar, sino desde la configuración primera de la tarea docente:

"Dentro del ejercicio de su papel profesional, los miembros de este grupo están apartados del mundo adulto. *Ahora bien, agentes del encierro escolar, los maestros resultan ser también las víctimas de este encierro.* (...) Separado de los adultos y entre niños es precisamente de adulto de lo que tiene que ejercer el maestro en la escuela. Y no ya solo de adulto sino de padre. Actuando claramente *in loco parentis* siendo delegado del padre del niño, su papel es una prolongación del papel paternal. Pero, obrando por él, no puede obrar como él. Porque *el papel exige distancia y trato objetivo*, es decir, de adulto imparcial, y no de padre.(...). Ahora bien, teniendo que ejercer de adulto y viviendo entre niños, el maestro está separado tanto de aquellos como de éstos." (Lerena, 1990: p. 43 y 44)

Es decir, la distancia y trato objetivo al que se alude, simultánea a una prolongación del papel paternal aborda el mismo problema (las escuelas como instancias de normalización social) aunque definido desde una preocupación por la constitución de los docentes como grupo social.³

La disociación a la que aludimos, pivoteando en la escuela o en los maestros, está en la base de la conformación de los sistemas de instrucción pública nacionales, a partir de la estatalización de la educación. Es, en algún sentido, también expresión de la disociación

² Hacemos referencia al término *educación pública*, no en su acepción más inmediata, que hace referencia a la relación entre establecimientos estatales y privados en el sistema educativo, sino en un sentido más abstracto: educación como "*asunto social*" y por lo tanto, como *cosa pública*, como cuestión propia del estado, que se materializa y hace visible en su aparato burocrático.

³ Aludir a los docentes en términos de grupo social implica abordar su "*constitución idiosincrática como un grupo particular* que descansa en un conjunto de experiencias paralelas o convergentes en la esfera del trabajo y de la vida material y, regresivamente, en un reclutamiento selectivo y en una socialización progresiva". (Lerena, 1990: 47)

En términos de Tenti Fanfani (1988,1992:63)

“El proyecto de constitución de un sistema nacional de educación debería realizarse mediante una especie de *expropiación de los poderes culturales que se interponían entre el individuo y el Estado* (Iglesia, etnias, regionalismos, corporaciones, etc.). Parafraseando a Max Weber podría decirse *que el Estado reivindicó el monopolio de la inculcación de una especie de fondo común de verdades a todos los ciudadanos*”

Si bien existe consenso en señalar como hito fundacional de nuestro sistema educativo la ley 1420 de 1884, existe un período posterior de por lo menos tres décadas hasta que se delinea definitivamente como aparato burocrático y se definen sus principales características que lo conforman como sistema de ‘instrucción pública’.

Este tipo particular de conformación supuso un estado, que como tal, intervenía activamente en la sociedad como *normalizador* de las prácticas sociales. Esto se expresó en este sistema de instrucción pública de hegemonía estatal con una estructura fuertemente centralizada construida a través de relaciones verticales. (Puiggros, 1990; 1991; Vazquez 1995)

Pero esta construcción implicó también, la objetivación institucional de *un* proyecto en materia educativa o el fin de una dura disputa anterior que permitió naturalizar la institución escolar y una de sus opciones en pugna como la única posible y, por lo tanto, pensable. Como consecuencia, hacerlo resultó siempre ocioso, y, cuando sucedió, fue tratado como anomalía o desviación.

“La escuela moderna no ha sido una opción inevitable en la historia. Es más, su historia es la historia de una apuesta política y cultural, de un proyecto formativo que no era para nada evidente ni ‘necesario’ para sus contemporáneos” (Pineau, Dussel y Caruso, 2001:25)

En el debate pedagógico que acompañó la organización nacional, más de un modelo de institución escolar se había hallado en oposición. Habían tenido relevancia posiciones muy diferentes a la que después se impuso, como la expresada en el Congreso Pedagógico de 1882 por algunos delegados:

estado- sociedad. Porque la constitución de lo educativo como cuestión eminentemente estatal (este proceso de intervención sobre lo social o, en otro plano, el proceso de socialización escolar) no fue (ni es) inocuo ni ahistórico; estuvo (y está) social y políticamente sobredeterminado (aunque viabilizado desde una instancia que se presenta "imparcial", como es la estatal).

"Como otras instituciones modernas, la regulación de las tareas dentro de la escuela respondió a criterios propios [vinculados a lo estatal] que la homologaron más con el funcionamiento del resto de escuelas que con otras prácticas sociales que se desarrollaban en su entorno cercano. Dicha situación se logró mediante la reelaboración del dispositivo de encierro institucional heredado del monasterio. Las normas –desde las disciplinarias hasta aquellas que refieren al trato entre los sujetos– responden a criterios particulares que muchas veces se escinden de las normas 'externas'." (Pineau 2001:32)

La escisión escuela –comunidad o la distancia en la relación maestros – niños (y sus familias), fueron condiciones consonantes, indispensables para una fuerte 'resocialización' que se inscribió (en última instancia) en un proyecto político, económico y social, de transformación de largo alcance. En grandes trazos, se trató de la incorporación de las relaciones sociales de producción capitalistas e, inseparablemente, de la construcción y consolidación del estado nacional.

El proceso de construcción del sistema educativo argentino, es paralelo a esta consolidación estatal y, en este sentido, es doblemente importante su referencia a la separación estado-sociedad. Es decir, no sólo en un sentido más general y abstracto es resultado de la objetivación de la relación estado- sociedad en materia educativa, sino que además (en términos históricos) su fundación acompaña el proceso de culminación de la construcción de *estatalidad* (es decir, de la configuración del estado presentándose como instancia transcendente, escindida de lo social pero capaz de contenerlo en términos de 'bien común'). Esta construcción requiere como contrapartida una fuerte intervención 'cultural', ideológica o simbólica. Y esto porque, la actividad estatal también implica la construcción de sujetos sociales y, en los inicios especialmente, a la construcción de 'estatalidad' le corresponde la construcción del sujeto 'ciudadano'.

“(...) El éxito de la educación común será tanto mayor cuando menor sea la intervención que tenga en ella el poder político; es decir, separemos del Estado a la escuela y entreguémosla a la familia, que sirve de base al municipio (...) *Depender del poder político en materia de educación es casi equivalente a no existir*”. (El Monitor de la Educación Común, 1934)

Este modelo propuesto, una educación a cargo de la iniciativa popular pero contando con el apoyo estatal (especialmente acotado al sostenimiento económico) para asegurar su expansión a través de la gratuidad (Tedesco, 1986), se veía confrontado a otro “que depositaba exclusivamente en la autoridad estatal el poder sobre el desarrollo de la práctica educativa. En el mismo Congreso, Eduardo Wilde señalaba:

“(...) Dejar en la actualidad exclusivamente librada la suerte de la educación común a la acción de los particulares, de los municipios y, aún, de las provincias *es exponerse a tener en poco tiempo un estado sin ciudadanos aptos, aunque con numerosos habitantes*.” (Consejo Nacional de Educación; 1934)

Ambas posiciones, sólo un recorte de la diversidad existente, ilustran algunas de las brechas abiertas que se fueron cerrando progresivamente. Sólo dos años más tarde, en el debate de la ley 1420, las propuestas en su conjunto serán mucho más cautelosas y limitadas en materia de autonomía y participación de la comunidad (Tedesco, 1986).

Estas diferentes tomas de posición encarnaban no sólo diferentes posiciones ideológicas, políticas u organizativas, sino dos modelos diferentes de escuela y de magisterio. Eran proyectos que se delineaban en un momento en que aún el sistema educativo no había adquirido un gran desarrollo y todavía las escuelas estaban desperdigadas y libradas al albedrío de cada maestro y a la diversidad de circunstancias locales.

La tarea docente era, para entonces, poco articulada, con una presencia estatal poco significativa, de alcance diverso y limitado, y con una fuerte presencia comunitaria (Birgin 1999:26)

La configuración de estos proyectos futuros no estaba desconectada de los fines o funciones que se adjudicaban a la educación. La cuestión ya está planteada en las palabras de Wilde: transformar a los “habitantes” en “ciudadanos”, es decir en aquéllos que estaban definidos,

exclusivamente, en función del lugar que el nuevo estado les reconocía de acuerdo a sus propias necesidades de consolidación y legitimación.

Según A. Puiggrós (1990:50), los pedagogos de la normalización que finalmente se impondrían:

“Sostuvieron la educación laica y estatal como una forma de controlar la irrupción de los inmigrantes y la posibilidad de surgimiento de discursos pedagógicos provenientes del naciente bloque popular, que asimilaron a la ‘barbarie’. Consideraron la necesidad de la religión como sustento del orden moral. *El aparato escolarizado debía formar al ciudadano, siguiendo la concepción sarmientina del sujeto pedagógico.* El vínculo pedagógico tendría la forma de la instrucción pública. *Para los normalizadores el educador era portador de una cultura que debía imponer a un sujeto negado, socialmente inepto e ideológicamente peligroso.*”

En esa escuela, los sujetos no tenían lugar en su condición de tal, sino como futuros y abstractos ciudadanos. Se definía así una institución condenada al ‘aislamiento’, dissociada de lo social y sin contexto, o que sólo reconocería como tal al resultado futuro de su quehacer, el futuro ciudadano una vez externalizado o proyectado a través del pasaje por el espacio escolar.

La modalidad pedagógica adoptada para la instrucción lo reflejaría completamente: la mistificación de ciertos conocimientos, la ignorancia de todo utilitarismo y de cualquier necesidad de formación para el trabajo o para atender a la subsistencia, y el control de la conducta y las disposiciones disciplinarias como formas de transmitir en los aspectos socioafectivos actitudes autoritarias, sumisas y heterónomas.

“Este nuevo modelo de instrucción pública desplegó un discurso tendiente a eliminar las diferencias culturales e ideológicas, amoldando a todos los habitantes a un modelo de ciudadano higiénico, honesto, sumiso y bien educado. Constituido como logocéntrico y etnocéntrico, su función no era enhebrar elementos de las distintas vertientes culturales que se reunían en la escuela, sino imponer una lengua, un lenguaje, costumbres, una religión y una cultura política. (...) Toda la sociedad coincidía entonces *en una idea de unidad nacional concebida como disolución de las diferencias y homogeneización de sujetos.*” (Puiggrós, 1995:86)

Pero el esfuerzo exigido, imprescindible para subsistir en un contexto de falso vacío o en la simulación de un artificial sistema cerrado, sin sucumbir a la “degradación” ni ver conmovida o “contaminada” su definición institucional, era alto. De allí el recurso abusivo a la norma. La adopción de la citada clase de definiciones político-pedagógicas, previa a la edificación del aparato institucional, es la que marca el rumbo que éste debería tomar luego.

Desde el punto de vista pedagógico, esa institución escolar emergente del litigio hacia fines del siglo pasado y principios del actual respondería a un modelo, que se replicaría en la organización del sistema escolar: la determinación de los saberes válidos por imposición, el no reconocimiento de los saberes y capacidades de la sociedad (especialmente de los sectores populares) para intervenir en su conducción y en el diseño del currículum, la formalización extrema de los comportamientos internos, su solemnización y ritualización, la inculcación patriótica, la disciplina heterónoma, el autoritarismo y la centralización de la dirección, la uniformidad del perfil cultural en el que se inscribía la formación de los egresados, etcétera.

La institución escolar no fue proyectada ni vista, entonces, como una organización de naturaleza social (entre otras posibles) sino más bien como usina de moralidad, civilización o patriotismo, ajena por completo a intereses particulares, a tensiones o a el ejercicio del poder de ningún tipo. Como parte importante del discurso educativo (y estatal), ella misma refería a un plano superior, inmaterial, cuasi sagrado, incuestionable.

Y esta concepción tenía correspondencia con otra del maestro:

“Definido el papel del maestro como encargado de difundir un nuevo mensaje tendiente a realizar la asimilación simbólica de las nuevas clases populares y la integración moral contra las diferencias regionales o familiares, la tarea de enseñar consistirá en la simple difusión de los saberes generales. Por lo tanto, el maestro, al igual que el sacerdote, necesitaba para llevar a cabo su función civilizadora (casi misionera), la creencia en las posibilidades redentoras del nuevo mensaje”. (Alliaud 1993:136)

En función de esto, la escuela se pudo llegar a concebir meramente como el sitio puntual en donde dicho plano trascendente se tocaba con el de la población real para, inexorablemente,

'inocularla', infundirla de todos esos elementos nativos de aquella otra dimensión, que moldearían y 'redimirían' sujetos individuales y colectivos. De aquí en más, el maestro, residente natural de este espacio extra social, sería el mediador de este proceso:

"Como el clérigo y el psicoanalista el maestro es un mediador, un administrador, un juez. El clérigo es todo eso con relación a la escisión entre lo secular y lo profano, el psicoanalista lo es con relación a la escisión entre sano y enfermo. Pero en el caso que nos ocupa esa mediación es más dramática; la batalla del maestro es la delimitación, en el orden de las aplicaciones prácticas, de lo legítimo y de lo ilegítimo en el campo de la cultura, y esto en el propio terreno del adversario, o si se quiere, en tierra de infieles, o sea, en el terreno de lo que tradicionalmente se llama la 'incultura'. (Lerena, 1992: 46)

Así, la escuela se configuró como un espacio misional. Trabajo, poder y conflicto le eran ajena, como también lo era para el sistema de conjunto el considerar como posibilidad que su acción respondiera a opciones particulares o a direcciones variables, como parte de un aparato estatal del que se pretendía autonomizado. La adopción de su forma de conducción a través de un Consejo Nacional, lo presentaba escindido, ajeno por definición a cualquier otro interés *extra* educativo.

Realidad y norma no reconocían diferencias. La organización como tal no tenía entidad ni significación en tanto procedía de un imperativo que superaba la voluntad humana. Los lugares ocupados eran inmutables. Y de algún modo así resultaría en la práctica (aunque por otros medios y debido a otras razones).

El propio sistema educativo fue una construcción realizada a partir de la imposición social de esta perspectiva. Pero es obvio que, como tal, debía, más aún que una escuela en particular, (y podía evitarlo menos) toparse con el desafío de organizar un mecanismo o sistema que posibilitara la transmisión o reproducción de esas 'sustancias' o contenidos para que, aún en los confines más alejados del país, éstos pudieran imponerse a la 'barbarie'.

Esto comienza a ocurrir a partir de la década de 1890 en nuestro país, una vez dictadas las leyes que sancionaron la adopción del modelo, entre los que hasta entonces habían pugnado

por imponerse. Más allá de cómo se lo haya realizado, tener que vérselas con los recursos físicos y las personas de carne y hueso, imprescindibles para que dicha imposición tuviera sistematicidad y fuera capaz de reproducirse en el tiempo, implicó la consideración de todas las cuestiones y variables propias de las organizaciones.

2.- Cuando la escuela se configura como 'engranaje': la consolidación del sistema de instrucción pública

La escuela, desde el modelo de sistema educativo dominante, quedó significada como lugar de aplicación y ejecución lineal de la política educativa definida en las instancias centrales del aparato burocrático constituido. Lo escolar se concibió, entonces, como espacio neutral al que le cabía la aplicación de políticas definidas en los niveles "superiores" del sistema.

Este lugar asignado a la escuela, evidencia la lógica del sistema en su totalidad, a la vez que, transparenta sus características constitutivas: una profunda división del trabajo -que se expresaba en esta fragmentación entre decisión y ejecución- y una fuerte jerarquización vertical -reforzada por una segmentación horizontal-. Las escuelas resultaban ser estas instancias "inferiores" de un sistema altamente cohesionado a partir de esta direccionalidad vertical y radial que obstruía cualquier posibilidad de dispersión centrífuga y consolidaba un modelo de sistema fuertemente centralizado.

División del trabajo, estratificación vertical y restricciones a la iniciativa colectiva de los sujetos escolares quedaron contenidos en el instrumento regulador propio del ámbito estatal: la norma. Constituida en valor absoluto, resultó un importante mecanismo disciplinador al interior del sistema, a la vez que, sobre él descansó su reproducción. La norma fijó la "estructura" y los "procedimientos" del sistema, prescribió los modos "adecuados" de hacer. Y esta prescripción permeó todos los espacios, especialmente, las aulas. Cumplir normas y normalizar prácticas resultaron ser dos aspectos de una lógica común de lo escolar. La dimensión pedagógica y, en un sentido estricto, la cognitiva quedó subsumida en esta lógica, no exenta de mecanismos de control para evitar 'desvíos':

“La organización centralizada permitió la vigilancia sobre cada institución educativa: la inspección escolar fue uno de los instrumentos administrativos para esa función, encargada del cumplimiento de las disposiciones legales y de las orientaciones pedagógicas. Abundaron reglamentaciones, los informes puntuales y minuciosos, los registros estadísticos, etcétera. Así, (...) se desarrollaron formas crecientemente heteródomas del trabajo de enseñar: el ámbito, la organización de la tarea, las modalidades de enseñanza, fueron normativizados. El lugar de los inspectores fue crecientemente más significativo en este sentido: control contralado, técnicos subordinados a las decisiones políticas empiezan a vigilar a los maestros como potenciales ‘desviados’.” (Birgin, 1999:25)

Normativización, división del trabajo y estratificación vertical dificultaron la posibilidad de los docentes de construir un propio saber distante de esta presencia omnímoda de lo normativo y limitaron su capacidad para operar sobre sus propias prácticas en sentidos alternativos; consecuentemente, este lugar neurálgico de lo normativo condujo a una excesiva formalización que se tradujo en una importante rutinización de las mismas y en el desarrollo de rituales fuertemente consolidados (Puiggros, 1990; De Luca, 1991; Vazquez 1995)

Lo normativo constituyó el eje vertebrador de la totalidad del sistema y, a la vez que, condensó esta división del trabajo y jerarquización vertical, permitió garantizar la unidad, articulación y coherencia del sistema en un proceso que de aquí en más (y sujeto a diferentes vaivenes y escenarios políticos) será, en términos generales, de creciente expansión y complejización.

La escuela, emergente de este sistema de instrucción pública en consolidación, sólo adquirirá pleno sentido como parte de esta nueva unidad indisociable que será el ‘sistema’. Aquella otra escuela cuya significación social solo era comprensible inscripta en los avatares locales y la historia particular de los sujetos que la conformaban (especialmente la biografía de sus sucesivos maestros y la historia de la comunidad de pertenencia) desaparecerá progresivamente como ‘representación’ socialmente compartida.

Desde este plano, el sistema educativo conformado es interpretable a partir de la “metáfora de la máquina”⁴ (Morgan 1990). El pensamiento mecanicista, propio de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, resultado de la revolución industrial y la incorporación de la máquina a los procesos productivos, produjo un espectro amplio de teorías que orientaron las formas de organizar el trabajo y las instituciones⁵. La conformación de los aparatos burocráticos de los estados nacionales no fueron ajenos a esta matriz de pensamiento⁶ y, en un sentido más mediado, la conformación de los sistemas educativos latinoamericanos son deudores de este “clima de época”.

“La escuela moderna nació como una ‘máquina de educar’: una tecnología replicable y masiva para aculturar grandes capas de población, similar a las máquinas tejedoras que empezaban a producir textiles en masa. Aunque no todas las pedagogías del siglo XIX coincidieron en la metáfora industrial o tecnológica para hablar de la escuela (...), sin embargo todas compartieron el hecho de concebirla como un artefacto o invención humana para dominar y encauzar la naturaleza infantil. La promesa de alcanzar los fines propuestos con la aplicación de la mejor ‘tecnología’ es uno de los ejes articuladores de la pedagogía moderna a lo largo de una historia llena de conflictos, contradicciones e incoherencias, de derrotas y triunfos...” (Pineau, Dussel y Caruso, 2001:22)

Una de las características centrales del modelo mecanicista de organización es la fuerte división del proceso de trabajo en dos instancias: la decisión disociada de la ejecución. Esta disociación conlleva necesariamente una tercer instancia de control para garantizar la direccionalidad unívoca. La división prefijada de tareas supone que la “eficiencia” de una organización se garantiza a partir de la reducción de la discrecionalidad de los sujetos y, por lo tanto, promueve su homogeneización en torno a determinadas regulaciones o normas.

El concepto de burocracia como forma más apta para la ‘dominación legal racional’ contiene las notas que fijara ya Weber y que se materializaron, con ciertas particularidades, en los sistemas educativos.

⁴ Este autor considera que las diferentes perspectivas acerca de las organizaciones pueden ser conceptualizadas en términos de metáforas.

⁵ Sin duda, uno de las producciones más destacadas desde esta perspectiva fue la “administración científica” de F. Taylor.

Pero, desde la mencionada perspectiva, la organización se concibe sobre la base de conceptos mecánicos, tales como, el de estructura formal y procedimientos⁷. Estructura que sólo es pensable, por esta división "eficiente" del trabajo, como centralizada a partir relaciones verticales que dan unidad y sentido a las tres instancias mencionadas: decisión, control y ejecución. Y, procedimientos predeterminados en regulaciones construidas desde la instancia de decisión, cumplimentadas desde la ejecución y resguardadas por el control.

Las particularidades citadas se relacionan, paradójicamente, con la imposibilidad de hacer lugar en la escuela a un funcionamiento estrictamente impersonal, formal, ajeno a toda subjetividad, que si ya es casi utópico en el marco de cualquier relación que involucre sujetos, lo es más en instituciones orientadas a la socialización de niños de corta edad. Probablemente la conjunción de rigidez, verticalidad y burocratización, propias de la estructura, con la ocultación del poder, el conflicto o la negociación (como cuestiones inherentes a lo social y que están en la base de la necesidad de la fijación 'legítima' de reglas), desemboque, previsiblemente, en la ritualización de las prácticas, cuando no en la simulación (que obedezca a los reparos que impone la 'materia' con la que trabaja la escuela: esto es, la asunción de significados por parte de infantes y el entorno de afecto y familiaridad que ello impone a la acción de los maestros).

Cuestiones ambas que remiten a la primera configuración de lo docente como un sujeto social 'esquizofrénico' (o un 'extraño sociológico') que intenta 'ligar' su escisión constitutiva, intentando desprenderse en las prácticas cotidianas de este plano 'neutral y objetivo' (extensión de la propia configuración estatal en un orden trascendente) que lo condena al aislamiento (Lerena, 1990).

Por estas cuestiones el personal para llevar adelante los procedimientos referidos debía ser formado por mecanismos que garantizaran su apropiación, y las especificaciones 'del

⁶ En esta dirección se inscribe la producción de Max Weber en relación al análisis del "modelo burocrático" como tipo ideal de organización.

⁷ Morgan refiere a los procedimientos en términos de tecnologías. Creemos que en el contexto de este trabajo el concepto de procedimientos como "el modo adecuado de hacer" resulta más oportuno y no altera el sentido dado por este autor al término de tecnología.

puesto' debían estar estipuladas. Para lo primero muy prontamente se requirió la creación de instituciones específicas de formación. Aún antes que llegaran a sancionarse las leyes básicas del sistema, en 1870, la iniciativa sarmientina llevaría a la fundación de lo que se llamaría, no casualmente, Escuela Normal. Después de lo que hemos afirmado es obvio que consideramos sumamente significativa la denominación elegida. Pero, sin duda, ésta era adecuada. Nada más constitutivo de la tarea docente como se la concibió entonces que el ajustarse a normas y reproducirlas. En el doble sentido de valoración, por encima de cualquier otra cosa, de la aplicación de las mismas para el control y la estandarización de las conductas y hábitos de la población devenida educando y con la confianza en la posesión de un conjunto de pasos y reglas invariables que producirían indefectiblemente ese resultado tanto como el de la transmisión de los saberes básicos imprescindibles para el ejercicio de la ciudadanía y, posteriormente, para cualquier otra empresa concerniente a la "elevación del espíritu" en los territorios de la cultura, ya fuera a través de las ciencias, las artes, la política, etc. El influjo de la doctrina positivista (a través de la centralidad del método y la devoción científica) resulta claramente reconocible en cualquiera de estas dos improntas⁸.

Simultáneamente, se prescribía lo concerniente al 'puesto de trabajo'. En dicho modelo fundacional hegemónico esto estaba estrechamente ligado al papel del currículum. El mismo funcionaba como prescripción de objetivos y también de prácticas, de modo que las rutinas asociadas a su "cumplimiento" y a la "supervisión" de éste determinaban la existencia de una identidad casi absoluta, en cuanto a temática, distribución temporal, etc.

⁸ Algunas características atribuidas a esta impronta, ya sobre los inicios del siglo XX son: la reducción de la pedagogía a la psicología, la reducción de ésta a la biología (por lo cual los rendimientos escolares están determinados por las herencia y la raza), la preocupación central por el método, el autoritarismo docente, la desconfianza en los sujetos escolares (docente y alumno) pero que a través de una 'acción externa' movilizaría (en un sentido de evolución o progreso) las capacidades naturales individuales. (Tedesco, 1972). Al respecto Dussel (2001:86) señala: "Creemos que uno de los puntos débiles en la mayor parte de las respuestas a la pregunta sobre la existencia de la didáctica positivista es la búsqueda de una correspondencia, casi exacta, entre filosofía y pedagogía. (...) Habría que pensar que la traslación de afirmaciones filosóficas a planteos pedagógicos nunca es 'pura', sino que siempre hay modificaciones y re-colocaciones. Los discursos pedagógicos toman elementos de la filosofía y la ciencia de la época y esto aparece muy claramente en los casos analizados (discursos pedagógicos de fines del siglo XIX) *todos participan de buscar bases científicas para la pedagogía que la vuelvan susceptible de generalizarse en la educación de masas*. Pero, también, los discursos pedagógicos contienen políticas culturales y educativas más amplias (...)."

entre el programa de materia, la planificación docente, el leccionario y el cuaderno de clase. (Vázquez, 1995).

El sistema educativo en su proceso de construcción, consolidación y expansión (1880-1950) es interpretable, entonces, desde la propia política educativa, a partir de esa metáfora de la "máquina": la escuela ocupó el lugar de la ejecución y, como tal, no era pensable como institución con límites propios; sólo cobraba sentido acoplada con las instancias de decisión (niveles "superiores" del sistema) y las de control (niveles intermedios de supervisión). El carácter institucional sólo era atribuible a la totalidad del sistema, aquella relación entre el Consejo Nacional de Educación, el cuerpo de inspectores y los maestros.

Esta visión mecanicista tiene como sentido último la relación medios-fines, en tanto racionalidad única e intencional (ya que las máquinas están racionalmente inventadas para la realización de un trabajo que persigue un fin preespecificado). Esta racionalidad instrumental, en el caso del sistema educativo, operó "naturalizando" el sistema y sus características y opacando su dimensión política.

Su buen 'desempeño' tenía como parámetros los niveles de cobertura alcanzados, su creciente extensión y la integración social correlativa a la adquisición de las certificaciones que otorgaba. Pero, si se aborda una perspectiva que incorpora esta dimensión política, dicha relación medios-fines se resignifica y ambos parecerán confluir en lo normativo: cumplir normas para 'normalizar' la sociedad. Y esta normalización requiere de una incorporación creciente, no necesariamente uniforme, de diferentes sectores sociales al sistema educativo.

Como señalamos previamente, esta lógica de sistema surge en un período histórico particular de consolidación del estado, y por lo tanto de fuerte penetración de éste en la sociedad. Como también ya anotamos, lo educativo fue una dimensión relevante de esta penetración. Esta constitución de la educación como tarea esencialmente estatal implicó un supuesto: visualizar la educación como herramienta para el pasaje a la modernidad. Este, por su parte, requirió de un sistema de instrucción pública que, como tal, colaborara

activamente en dirección a naturalizar las nuevas 'reglas de juego' políticas, económicas y sociales y, en este sentido, debió intervenir para establecer nuevas prácticas y sujetos sociales, aunque esta intervención (en tanto imposición) debía presentarse neutral (la dualidad distancia/proximidad del maestro, o la escisión/continuidad estado -sociedad, a las que aludimos inicialmente).

Según Puiggrós (1990:17) el modelo educativo dominante, que conceptualiza como 'Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal', tuvo las siguientes características:

"Hegemonía del estado y subsidiariedad privada. Laicismo o catolicismo subordinados a la lógica del estado. Escolarizado. Verticalizado. Centralizado. Burocratizado. Oligárquico-liberal. No participativo. Ritualizado. Autoritario. Discrimina a los sectores populares (hecho que se expresa a través de la expulsión, la repetición, la no admisión, el desgranamiento y la marginalización de los sujetos sociales que pertenecen a los sectores subordinados u oprimidos de la sociedad). Productor de redes o circuitos jerarquizados de educación".

Desde aquí pueden interpretarse la mayoría de las características que lo conformaron: hegemonía estatal en tanto la práctica educativa se *estataliza* y el estado se transforma en el principal agente de una nueva normalización. Escolarización, como la modalidad organizativa adoptada para la materialización de una práctica educativa ahora masiva y reconfigurada, desde esta hegemonía estatal. Discriminación de los sectores populares y redes diferenciales, en la medida que la constitución de este nuevo orden conllevaba la constitución de subjetividades disímiles de acuerdo al posicionamiento social diferencial que demandaba. Centralización, verticalización, burocratización, centralidad de la norma, ritualización o autoritarismo porque este normalizar 'hacia fuera' construyó, necesaria y simultáneamente, una normalización 'hacia dentro', la constitución de la norma o la autoridad como valores educativos preeminentes.

Penetración, intervención u homogeneización sólo son posibles desde un sistema fuertemente centralizado. Y, si bien desde 1880 a 1955 no se puede hablar de un estado

monolítico con una única direccionalidad⁹ (ya que la relación estado/sociedad a través del sistema educativo supuso diversas y complejas articulaciones y penetraciones sociales) se podría afirmar que existe un fuerte elemento de continuidad: la construcción y despliegue del estado-nación, y ésto se manifestó en este sistema educativo moderno, esencialmente estatal que tendía a su expansión.

La impronta del período estuvo, entonces, en este pasaje a la modernidad, con un estado que a través (pero no sólo) del sistema educativo intervenía activamente en el conjunto de la sociedad constituyendo sujetos sociales (en forma predominante, aunque no únicamente, ciudadanos) en dirección a su propia construcción y consolidación.

Esta concepción comienza a debilitarse, por lo menos en términos de enunciados en documentos oficiales, con los primeros intentos de transferencia de escuelas de la jurisdicción nacional a las jurisdicciones provinciales. Estas políticas se fundamentan desde argumentos que señalan la necesidad de 'corregir' un sistema altamente centralizado, se legitiman en el 'federalismo' y la importancia de promover mayores niveles de 'participación' de la 'comunidad educativa'.

Es importante tener presente que la cuestión de la descentralización comienza a perfilarse en 1956¹⁰ y que sólo puede resolverse en forma efectiva (aunque resignificada), con la transferencia de todas escuelas de nivel primario y medio, en esta última década (1992). Finalmente, y más significativo aún, como ya señalamos, esta concreción es el antecedente inmediato de lo que se denomina hoy 'reforma educativa'

Sin embargo, el momento de la aparición de estas tendencias no parece casual, un conjunto de circunstancias, que se habían modificado profundamente, habían relativizado la

⁹ En este sentido sería necesario detenerse en las formas particulares que adquiere esta relación en períodos históricos específicos: la década del '80, el centenario, la década infame y el período peronista.

¹⁰ En términos estrictamente legislativos, la cuestión de la descentralización del sistema, a través de las políticas de transferencia, se intala con el decreto 7.977/56 donde se señala que el Consejo Nacional de Educación podrá transferir sus escuelas a las jurisdicciones provinciales en las condiciones que establezcan futuros convenios del PEN.

prioridad de las anteriores finalidades o razones de ser de un sistema educativo estatal centralizado y del modelo escolar adoptado para su implementación.

Algunas décadas después, la evolución de los acontecimientos haría menos deseable y hasta riesgoso, para los mismos intereses que habían propiciado su expansión, la pervivencia (y lo mismo podría decirse para el conjunto de los aparatos institucionales de los estados nacionales) de un gran sistema educativo único, homogéneo, masivo, expresión de la constitución progresiva de lo educativo como 'derecho' que alcanzaba al universo de la población en tanto ésta devino en 'ciudadanía'.

Especialmente porque esta atribución de 'ciudadanía', a través de lo educativo, posteriormente deriva en su reconstitución como 'derecho social' que se consolida a partir de 1950, a través de una expansión sin precedentes de la cobertura del sistema educativo y de una diversidad creciente en el tipo de sujetos sociales (trabajadores, jóvenes, adultos, mujeres, etc.) que constituía, interpelaba e incorporaba (José, 1988). Lo cual fue producto simultáneo de la presión de éstos nuevos sectores constituidos respecto de la ampliación del acceso y de su contención cierta (y reconocimiento) en la educación pública, que ganaba así en pluralidad y alcance.

Es decir, la construcción de la ciudadanía involucró la institución de derechos 'ciudadanos' (los clásicos derechos liberales políticos). Pero, en la medida que esta ciudadanía se extendía, se abría paso simultáneamente la institución de otro tipo de derechos, directamente vinculables a la 'profundización' de la democratización, en términos de igualdad. Esta construcción fue posible porque las reivindicaciones de los sectores populares respecto de lo educativo se traducían ineludiblemente en demandas *legítimas* lanzadas sobre el estado (en tanto reclamo de materialización del principio de igualdad). Interpelaciones que éste debía atender progresiva y extensivamente, como requisito indispensable para reproducir y mantener su legitimidad (directamente fundada en la concreción de este principio).

En este sentido, cabe tener presente, que la descentralización del gobierno del sistema educativo también se construyó, desde otros sectores e intereses como una demanda contestaria a la imposición estatal y directamente asociada a la extensión de la 'democracia' en este campo. Demanda coherente, con un avance de importantes sectores sociales, en los sesenta y setentas, sobre uno de los aparatos más sensitivos de la organización estatal. Desde esta perspectiva, la ampliación de la democratización implicaba no sólo el mantenimiento sino la expansión de la educación pública como sistema, destinataria de recursos cada vez mayores provenientes del estado, pero con su contrapartida de mayor flexibilidad estructural y pedagógica y mayor participación popular en las decisiones superiores.

En este encuadre particular debieran interpretarse proyectos de mediados de los '80, propios del período de transición democrática en el país, cuyo eje era la regionalización de la educación como una alternativa para ampliar las bases de participación popular en la dirección del sistema educativo y, por otro lado, como respuesta a la desigualdad y el desequilibrio regional en términos económico-sociales y político-institucionales que tenían expresión en el plano educativo. Una apelación a la descentralización, que reactualizaba una perspectiva propia de los '70. Se trataba de orientar la política educativa a partir de sucesivos escalonamientos articulados (regiones y núcleos) que involucraban dotar de un margen cierto de definiciones a los docentes y responsables de un conjunto de escuelas (núcleos). Este tipo de propuestas se presentaba confrontada a la histórica centralización y desigualdad regional (tanto en el marco nacional como internacional) a partir de la organización de instancias educativas 'de base'¹¹ (Fernández Lamarra, 1987; Fernández Lamarra y Vitar, 1989).

En los '90, dadas definitivamente las nuevas condiciones de la acumulación económica (ya esbozadas internacionalmente avanzados los setenta) y de disciplinamiento social (en términos recuperar la gobernabilidad estatal y del sistema), emergen nuevos imperativos que comienzan a poner en jaque aquel modelo educativo dominante, pero desde una

¹¹ Los antecedentes de la 'nuclearización' habían sido inicialmente la organización de escuelas rurales indígenas en Bolivia (en la década del '30) y, muy posteriormente, la reforma educativa peruana de los '70

posición cualitativamente diferente que ya se había expresado en los últimos periodos de dictadura militar. Posteriormente, la crisis fiscal de los estados, imposibilitados de sostener sus aparatos en un contexto de restricción financiera, en el que se les sustraían los ingentes recursos que otrora se les facilitarían, hará el resto.

Con el tiempo, entonces, se dibujará un escenario de descentralización diferente de aquel original contestario, signado predominantemente por la transferencia de la prestación del servicio y de la carga financiera del mismo a los estados provinciales, conservando en ámbitos centralizados el poder de decisión sobre múltiples cuestiones neurálgicas de tipo pedagógico, que alcanzan al diseño, contenidos y evaluación, y que parece haber sido concomitante con una fragmentación de los sistemas educativos estatales y masivos y, en un sentido mucho más profundo, con una fuerte desarticulación del esquema social previo.

3.- Cuando la escuela comienza a ser 'más escuela': entre la descentralización y la reforma

Desde una mirada en el tiempo, que considera la continuidad por sobre la ruptura inmediata, las tendencias estructurales de la política educativa, expresadas en los procesos de transferencia de escuelas, parecen comenzar a configurar una nueva concepción acerca de ellas que las 'secciona' del resto del sistema, profundiza su contorno y las coloca en un lugar central.

Este 'engranaje', cuyo carácter de escuela sólo era plausible en el marco de un sistema (un aparato burocrático que la proveía de sentido y direcciones precisas y normalizadoras), cobra peso propio, una entidad institucional específica. Y este tránsito en los enunciados se produce en consonancia con un proceso de fragmentación de este sistema educativo masivo y único que ya había comenzado a segmentarse (jurisdiccionalmente) con las transferencias.

Las políticas de transferencia, entonces, cimentadas en una preocupación por la 'descentralización' en un sentido general, parecen estar estrechamente vinculadas con una preocupación acerca de la escuela como institución u organización, particularmente en términos de su 'autonomía'. Una tendencia que, a ciencia cierta, excede el caso argentino y se presenta también en los procesos de reforma educativa europeos. (Gimeno Sacristán, 1993).

En este sentido, consideramos que la concepción de escuela presente en la reforma argentina no puede sino interpretarse a partir de un largo proceso previo enmarcado en el propósito relativamente constante (si bien no uniforme, en relación con los sujetos e intereses en juego) de 'descentralizar' el sistema educativo. Este se inicia a fines de los '50 y culmina con la última transferencia (1992). A su vez, muchos de sus sentidos constitutivos desembocan directamente en el proceso de 'transformación educativa' posterior (1993). En este tránsito, como señalamos en el capítulo previo, parecen acuñarse significantes relevantes de la nueva concepción de escuela en la política educativa: 'la autonomía escolar', la 'restitución' de la dimensión 'pedagógica' a estos espacios o la 'participación comunitaria' en ellos. Estos, en términos más generales, se corresponden con la construcción estatal de una nueva significación social respecto de lo 'educativo'.

Por su parte, esta relación transferencia - reforma queda desdibujada en los nuevos enunciados de la política nacional reformista. Más bien, estos parecen demarcar, constituirlos como procesos independientes que sólo cobraran cierta contigüidad contingente. Pero, ocasionalmente, también consideran la continuidad entre ambos. Cuando ocurre, parece operar naturalizando la idea de autonomía escolar, es decir, proveyéndola de un pasado (las transferencias) donde eslabonarse, y esta autonomía aparece, entonces, como su mera sucesión lógica.

Se presenta, así, cierta continuidad 'natural' entre la autonomía de las jurisdicciones provinciales (en la que se legitimó el proceso de transferencia) y la autonomía de las escuelas (en la que descansa el proceso posterior de reforma). Sucesión apoyada en el conjunto de representaciones históricas que evoca el principio de descentralización y que (a

pesar de ya dadas nuevas condiciones históricas, políticas y económicas en la que se inscribe y que re-colocan su significación) arrastra significados sociales contestatarios previos, de 'democratización' y de 'participación'. O, por lo menos, el discurso de las políticas públicas los rearticula apelando a esta potencialidad.¹²

Es decir, si bien transferencia y reforma aparecen algunas veces hilvanadas por este supuesto inmediato de autonomía (la antes provincial redefinida como escolar), lo que predomina (ya cerrado el proceso de transferencias) es su constitución como procesos independientes que tienen, en los enunciados, diferentes fuentes de legitimación.¹³

La transferencia¹⁴, si bien tuvo como uno de sus fundamentos la desburocratización del sistema y la mejora de su "eficacia" administrativa (entendidos éstos como consecuencia inmediata de la descentralización), se legitimó en última instancia en el cumplimiento efectivo del federalismo:

"El centralismo no fortaleció a la Nación e impidió que se desplegaran fuerzas productivas y capacidades creadoras útiles al desarrollo y la integración del país. En lugar de las riquezas y vigos que el *federalismo pleno* pudo darle a la Nación, la ceguera y las mezquindades de la metrópolis inclinaron la marcha hacia el empobrecimiento general y asignaron al país un destino de medianía y limitaciones crecientes (...). Pero estamos hoy frente a una situación distinta. Se ha decidido dejar atrás errores, complicidades y aberraciones. Era necesario conmoverse y modificar el rumbo; adoptar políticas nuevas y transformar estructuras; transferir instituciones nacionales a las provincias y/o a los municipios, y con ello, facultades y competencias que hasta entonces habían sido *monopolizadas por las burocracias centrales; abrir el protagonismo a más entidades y a más gente*; abandonar hábitos muy arraigados por largas décadas de ejercicio y adoptar modos distintos de ver los problemas y solucionarlos. *Descentralizar y federalizar el sistema educativo era una decisión clave de alta política.* (...)." (Salonia 1995).

¹² El significante 'descentralización' tiene una larga historia. En principio podría afirmarse que se encuentra desde el siglo XIX en los discursos de los primeros anarquistas y se reactualiza, muy posteriormente, en el de muchos movimientos sociales de los setenta. (Coraggio, 1991)

¹³ Cabe tener en cuenta que esta escisión también se corresponde con un cambio importante de funcionarios ministeriales.

¹⁴ Consideramos especialmente el último proceso de transferencia de las escuelas de nivel medio y terciario a las jurisdicciones provinciales y a la de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 24.049/1992), aunque cabe señalar que el proceso previo de transferencia de las escuelas primarias (Leyes 21.809 y 21.810/ 1978) también estuvo legitimado en el cumplimiento del federalismo.

El proceso de descentralización, entonces, quedó enmarcado en esta dimensión de “alta política”: la transferencia se sustentó en el “respeto de las autonomías provinciales”, en la necesidad de corregir el “centralismo” del gobierno nacional, en la importancia de “desmonopolizar” instituciones en manos de las “burocracias centrales”, en la obligación nacional de alcanzar el “federalismo pleno”.

Al detenerse en este universo discursivo, resulta llamativo lo poco que se dice acerca del sistema educativo como tal, o de cómo este proceso de transferencia redefine y significa los sentidos de la educación pública (lo enunciado podría referir también a la salud pública o a la seguridad social). Esta característica parece indicarnos que los principales interlocutores fueron los gobiernos provinciales¹⁵, y se los interpeló desde esta necesidad de ‘reparar’ los ‘errores’ del pasado en la relación nación-provincias.

Por su parte, la ‘sociedad’ en su conjunto aparece sólo considerada en segundo término, a partir del supuesto de que la transferencia deriva en autonomía y ésta en participación: “(...) *abrir el protagonismo a más entidades y a más gente (...)*”.

Este particular sentido que adquiere la fundamentación de las transferencias, como efectivización del federalismo (resignificando, en un nuevo contexto una demanda histórica de los gobiernos provinciales), es el que ancla el proceso en una dimensión estrictamente política o, en los términos del ex ministro de educación, “*de alta política*”.

Posteriormente, en 1993, con el sistema ya modificado sustantivamente en su conformación, con la transferencia formalizada por ley nacional, los enunciados oficiales construirán un sentido diferente del ‘cambio necesario’ que tomará distancia de aquel de la descentralización y se constituirá como reforma educativa en sentido estricto, como transformación o cambio total. Este focalizará sobre lo educativo y se fundamentará en la

¹⁵ Cabe recordar que los principales dificultades que encontró el gobierno nacional para la implementación efectiva de las transferencias, que se tradujo en permanentes marchas y contramarchas en las negociaciones con los gobiernos provinciales, fue la incapacidad de éstos, fundamentalmente por falta de recursos, de hacerse cargo de los establecimientos y docentes a transferir.

necesidad de una 'transformación estructural' de la educación para adecuarla a los requerimientos y cambios sociales, políticos y económicos de fin de siglo:

"(...) Cambiaron los modelos de relación en lo económico, en los vínculos familiares, laborales y en las instituciones de la sociedad. *Mientras en otros escenarios se reflejan las transformaciones, en el interior de la escuela se observan escenas similares a las que sucedían a principios de siglo.*" (Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, M.C.E., 1996).

La reforma se presenta como punto de inflexión de una realidad educativa, hasta entonces, inmutable. En este panorama de fijeza, el cambio aparece con un valor pleno; es un cambio que se dirige al cambio y la 'novedad' (en sí mismas) y, como contra punto, pone en cuestión (en un sentido absoluto) la práctica educativa escolar preexistente:

"No hay ninguna duda a esta altura de los acontecimientos de que la escuela de hoy debe enseñar otras cosas, *incluir urgentemente los avances del conocimiento de esta última mitad de siglo.* El problema es que la ciencia (y las necesidades de conocimiento en la sociedad) *ha cambiado tanto*, que ya no se trata de enseñar nuevos temas. *Se requiere un fuerte y total cambio de enfoque* de lo que se enseña y cómo se enseña. (...). Si el alumno no "aprendió a aprender" no podrá insertarse en los nuevos trabajos que vayan apareciendo; si no "aprendió a hacer", resolver, gestionar, no tendrá las competencias básicas para desenvolverse en su vida adulta. (...). Las escuelas que conocimos desde niños *fueron estructuradas hace ya doscientos años*, cuando se inició el proceso de industrialización, para una sociedad con cambios mucho más lentos que los actuales. Durante mucho tiempo cumplió magníficamente su labor(...). Pero esto se perdió. *Ahora, para volver a dar sentido a la escuela es necesario llenarla de nuevos contenidos, y este proceso es el que se está transitando con la transformación en marcha.*(...)" (Zona Educativa, M.C.E., 1996)

Este pasado educativo opaco, plano, estático (uno vacío o inexistente) requiere de la re-edificación de la educación en el país. La reforma se legitimará en la aplicación de la Ley Federal de Educación¹⁶, y ésta se presentará en el discurso reformista equiparada, en su carácter fundacional, a la ley 1420:

"La Ley Federal de Educación es muy importante, representa algo similar a lo que fue la Ley 1420. Es un marco normativo que señala un camino: hacia dónde hay que ir. *Nos parece difícil de cumplir, pero si uno mira bien no es más difícil que lo que fue la Ley 1420 en su momento*" (Aguerrondo, en Mérega; 1995).

¹⁶ En los documentos oficiales la reforma aparece definida como la aplicación de los principios contenidos en la Ley Federal de Educación (ley 24.195/1996).

Esta 'refundación' ya no tendrá como principales interlocutores a los gobiernos provinciales (contenidos efectivamente para entonces, en una instancia nacional de gobierno: el Consejo Federal de Cultura y Educación¹⁷) sino que, en búsqueda de consenso, interpelará a la sociedad en general resignificada en términos de "comunidad educativa":

*"La comunidad educativa estará integrada por directivos, docentes, padres, alumnos, ex alumnos, personal administrativo y auxiliar de la docencia y organizaciones representativas y participará (según su propia opción y de acuerdo al proyecto institucional específico) en la organización y gestión de la unidad escolar, y en todo aquello que haga al apoyo y al mejoramiento de la calidad de la educación, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes".*¹⁸

Esta interpelación a la participación de la comunidad educativa se presenta, mas bien, anexada, un agregado a la autonomía de tipo 'social' (contiguo a otro, 'técnico-administrativo', de gestión). Pero, a su vez, este carácter social sólo aparece formulado en los términos imprecisos de "una consulta al medio" o un relevamiento de "opiniones" para definir un "proyecto educativo institucional".

*"Los profesionales responsables de las escuelas -directivos y docentes- fomentarán el intercambio de opiniones, propuestas y alternativas entre los diferentes actores de la población vinculada al establecimiento.(...)"*¹⁹

Una 'invitación' a las escuelas que evoca, antes que un involucramiento socio-político del conjunto de docentes y padres o de las organizaciones comunitarias (como colectivos sociales, atravesados por el conflicto), la importancia de atender individualmente a las preferencias de las familias, en tanto 'consumidoras' de un 'servicio público'.

Tampoco se sustentará en el principio de autonomía de las jurisdicciones provinciales sino, como ya mencionamos en el capítulo previo, su fundamento será la "calidad". Este significante expresa un sentido 'estrictamente' educativo, conlleva la restitución de la dimensión pedagógica al sistema, el cual que se habría 'desnaturalizado' por un creciente

¹⁷ El C.F.C.y E. reúne a los ministros de educación de las provincias y está presidido por el ministro nacional.

¹⁸ Artículo 42 de la Ley Federal de Educación (N° 24.195/93).

¹⁹ "La evaluación una herramienta para mejorar la calidad educativa". Versión preliminar. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Ministerio de Cultura y Educación, 1997.

proceso de "burocratización". La nueva respuesta a este viejo problema, sobre el que también se fundamentó la transferencia, ya no es, ni puede serlo, la descentralización²⁰, sino el retorno a una esencia 'auténtica'.

La legitimidad del cambio se desplaza, entonces, desde una dimensión eminentemente política (la federalización) a una 'técnica': la calidad educativa.

"El concepto de calidad ha pasado a estar en el primer plano de la agenda educativa y a cobrar una mayor atención por parte de los actores políticos, sociales y económicos. El significado atribuido a la expresión 'calidad de la educación' incluye varias dimensiones o enfoques complementarios entre sí: En un sentido la calidad es entendida como 'eficacia'; una educación de calidad es aquella que logra que *los alumnos realmente aprendan lo que se supone deben aprender -aquello que está establecido en los planes y programas curriculares- al cabo de determinados ciclos o niveles.* (...) Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementaria de la anterior, esta referida a *qué es lo que se aprende en el sistema y a su 'relevancia' en términos individuales y sociales.* (...). Finalmente, una tercera dimensión es la que se refiere a la calidad de los 'procesos' y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su *experiencia educativa.* Desde esta perspectiva una educación de calidad es aquella que ofrece a niños y adolescentes un *cuerpo docente convenientemente preparado para la tarea de enseñar, un adecuado contexto físico para el aprendizaje, estrategias didácticas apropiadas, etc.*" (Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, M.C.E., 1997).

Este conjunto de enunciados de la reforma, que se la configuran como 'retorno' a lo 'privativamente' educativo, conlleva una ruptura explícita con el proceso anterior de descentralización. La transferencia queda clausurada en el discurso de la reforma y subsistirá sólo en el supuesto naturalizado de autonomía jurisdiccional que, a su vez, se deslizará sin mediación alguna al de autonomía escolar.

La transferencia queda excluida del proceso de cambio en sentido estricto, sólo se la considera, en algunos casos, como su antecedente. La 'real' transformación, entonces,

²⁰ En este sentido, es importante tener presente que, en el período de la última transferencia, las recomendaciones de algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, y otros nacionales de considerable peso económico, se dirigían a la municipalización del sistema educativo como alcance necesario de las transferencias. (Ver "*El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política*", Banco Mundial. Washington D.C., EEUU, 1987. Y, "*Descentralización de la escuela primaria y media*", FIEL, CEA. Bs.As, 1993).

queda resguardada en esta dimensión técnico-pedagógica, sin problematizar las condiciones materiales, institucionales y políticas sobre las que se inscribe, de las que sólo es posible dar cuenta examinando el proceso anterior.

En este sentido, es importante recordar que se trata de una reforma impulsada desde un ministerio sin jurisdicción sobre las escuelas, cuya implementación descansa en la capacidad institucional y financiera de gobiernos provinciales que atraviesan una profunda crisis que se manifiesta, más visiblemente, en el déficit fiscal y en las limitaciones presupuestarias que genera.

Consideramos que, esta fuerte ruptura entre transferencia y reforma tuvo por objeto clausurar la problematización de la primera, clave para la comprensión de los sentidos y alcances de la segunda. Esta hipótesis cobra relevancia si se tiene en cuenta que el último período de transferencia no encontró una fuente de legitimación alternativa al proceso de transferencia anterior²¹, emprendido durante el período de dictadura militar e interpretado, con un fuerte consenso general, como 'descargo' de responsabilidades y costos financieros de la jurisdicción nacional a la provincial. La continuidad entre aquel proceso de transferencia y el reciente, durante el período democrático, no resultó difícil de trazar:

"La transferencia se presenta como una medida aislada que no forma parte de un conjunto global de medidas de política educacional. En este sentido se asemeja a las políticas seguidas en materia de transferencia de servicios de educación básica de 1978: mantienen el patrón de trasladar la responsabilidad de las prestaciones a provincias y municipios, de favorecer la creciente participación del sector privado y de vaciar de rol coordinador al Ministerio Federal". (Paviglianiti, 1993. 40).

Por su parte, la autonomía aparece como resultado directo de la cesión de competencias o responsabilidades y, en el caso particular de la reforma, se extrema en participación comunitaria a través de la escuela. Aquella autonomía provincial, entonces, queda resemantizada como autonomía escolar. Las jurisdicciones provinciales ceden a las escuelas su anterior protagonismo en el proceso de transformación:

²¹ D.L. 21.809 y 21.810/78 de transferencia de las escuelas primarias a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de Bs.As. , respectivamente.

“ (...) Decimos las *escuelas* (en relación con la reorganización del sistema educativo que se propone la reforma) porque en el proceso que ahora se inicia se entiende que la *institución educativa es la unidad de cambio*, porque es allí donde se podrá refundar el sistema educativo.” (Zona Educativa, 1997).

Las escuelas aparecen como principales ‘receptáculos’ de esta ‘potestad’ pública que se concretaría, en su versión más acabada, con la participación de los diferentes sujetos involucrados en la vida escolar y comunitaria:

“Los profesionales responsables de las escuelas -directivos y docentes- fomentarán el intercambio de opiniones, propuestas y alternativas entre los diferentes actores de la población vinculada al establecimiento, especialmente, en los procesos de diseño e implementación de los proyectos pedagógico-institucionales -los alumnos, los padres, las fuerzas vivas, los sectores de la producción y los servicios, los legisladores y los funcionarios locales, etc.- . De esta forma, el proyecto pedagógico-institucional y la gestión directiva y docente estarán en condiciones de incorporar las demandas de los diferentes actores sociales.”(Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, M.C.E., 1995).

Pero la participación, como principal exponente de la autonomía, paradójicamente, queda configurada como prescripción²² -desde la jurisdicción nacional- a directivos y docentes -de las jurisdicciones provinciales-. Por otro lado, dicha participación involucra, en un conjunto difícil de limitar (que relativiza la posibilidad de una apropiación cierta en las prácticas escolares), desde alumnos hasta sectores de la producción y legisladores.

Es decir, la cesión de competencias (tratándose de la transferencia) o la prescripción a directivos y docentes (en el caso de la reforma) traería como necesaria consecuencia la autonomía escolar. Lo interesante en estos enunciados es que cesión y prescripción guardan una misma lógica vertical. Sólo se puede ‘otorgar’ o ‘disponer’ desde un ‘arriba’ hacia un ‘abajo’. Cuestión, por cierto interesante, al tratarse de acciones que tienen como propósito, por lo menos manifiesto, la ‘democratización’ escolar y provincial:

“Democratizar significa no sólo distribuir poder, sino capacitar a los ciudadanos para que se apoderen de los espacios de poder. Es decir, la

²² Prescripción que, como señalaremos más adelante, carece de la necesaria contención normativa -ya que, en primer término, supone un salto entre competencias jurisdiccionales: desde nación a las escuelas- y que, por lo tanto, sólo puede ser considerada en términos de disciplinamiento, de un “deber ser” en el vacío, sin explicitación de las reglas de juego.

autonomía no es una concesión desde arriba, sino que es una creación desde abajo, desde las condiciones que la hacen posible.” (Gimeno Sacristán, 1993: 10).

Desde esta otra perspectiva, en cambio, la autonomía implicaría devolver el protagonismo a los sujetos que forman parte de la escuela, pero ello supone un camino inverso al planteado. En este sentido, transferencia y reforma parecen constituir una continuidad, donde la definición de prescripciones ‘adecuadas’ y ‘ciertas’ sigue quedando resguardada en las instancias centrales. Más aún, la propia definición de la transformación ‘necesaria’ se construye por fuera de las escuelas.

Por su parte, los docentes, en tanto sujeto social constituido durante casi un siglo en la normalización y el valor de la norma (aspectos articuladores de un sistema que fueron motorizados desde las propias instancias centrales de política y administración) deben prescindir de su historia, sus tensiones, renunciar nuevamente a la posibilidad de construir enunciados propios, deben ‘reformarse’.

Los nuevos sentidos del cambio los interpelan sin mediaciones, inmediatamente a ellos, en esta asignación de responsabilidad a las escuelas como portadoras naturales de la transformación.

Pero esta transformación (las necesidades y el diagnóstico que supone, los sentidos del cambio y las implicancias en las escuelas y en la práctica docente) queda clausurada en un conjunto de lineamientos predefinidos, que no pueden ser objeto legítimo de construcción por parte del colectivo docente, se configura sólo como ‘prescripción’.

Es decir, en este sentido, se construye desde una matriz idéntica a la que denuncia. Desde esta perspectiva, la reforma parece transcurrir en la misma lógica de aquel sistema sostenido en la disciplina para disciplinar. Pero el carácter con que se bosqueja en sus enunciados (una ruptura estructural con el pasado, un cambio total) desconoce esta continuidad y apela, contradictoria y disociadamente, a la autonomía escolar y a la profesionalización del sujeto docente. Una ‘incoherencia’ que no es inocua en sus

implicancias, parece operar perturbando, dislocando o 'enajenando' identidades y valores (o, en otros términos, significados) consolidados en el pasado.

4.- Cuando las escuelas deben reformarse:

las escuelas de la Reforma

Como señalamos precedentemente, la reforma se presenta distanciada de las transferencias desde enunciados que se proponen una nueva fundación estrictamente 'educativa'. Esta preocupación técnico-pedagógica se expresa en sus principales políticas (tal como consideramos en el capítulo previo). En este caso, nos limitaremos a examinar más detenidamente aquella referida al cambio "en los modelos institucionales", definida como la "promoción de nuevos modelos de organización y de gestión" en las escuelas. Esta dirección está inmediatamente relacionada con los sentidos que, acerca del espacio escolar, estaría estableciendo: la escuela como una institución con límites propios.

Esta 'institucionalización' del espacio escolar en los enunciados oficiales alcanza su mayor visibilidad cuando se la considera "unidad de cambio" o "eje de la transformación":

"Tradicionalmente se daba por sentado que transformar implicaba tomar decisiones desde el nivel central e instrumentar medidas desde dicho nivel. Desde la perspectiva del programa (PNEA²³) *la institución escolar*, en combinación con los organismos de conducción educativa, *constituye el eje de la transformación*" (Lugo, 1997)

Esta ruptura con la concepción previa de lo escolar en la política educativa (una unidad idiosincrásica del conjunto del sistema) se presenta como un cambio 'necesario' (de acuerdo a criterios técnico-pedagógicos) para implementar efectivamente la 'transformación educativa'.

²³ Programa nueva escuela argentina para el siglo XXI. Este programa que lleva adelante el Ministerio de Cultura y Educación es paradigmático en relación a las transformaciones que se propone la reforma en términos de nuevas modalidades de gestión y organización.

Es decir, con la aplicación de la Ley Federal de Educación el sistema educativo se modifica, pero la posibilidad de su transformación 'auténtica' queda depositada en las escuelas. Algo que cualquier educador podría aseverar pero que recolocado como contenido de política pública tiene otra trascendencia e implicancias. La reforma 'deja' en las escuelas las posibilidades ciertas, el alcance y las consecuencias del cambio que propone. Lo cual, conlleva (nunca expresamente) desdibujar la responsabilidad de las instancias centrales de política, donde justamente se configura y materializa en tanto 'reforma':

"Cuando la Administración educativa dice que los centros deben avanzar en su autonomía (...) ¿no está eludiendo sus responsabilidades sobre la red de centros públicos, de algún modo abandonados a su suerte bajo la coartada de la autonomía?" (Beltrán y San Martín, 2000:23)

Sin embargo, esta cuestión se presenta manifiesta y abierta en el tipo de resolución jurisdiccional de la descentralización. En algunos casos sigue vías alternativas a esta 'autonomía escolar' inmediata y se redefine con una estructuración diferencial a la que se construye nacionalmente. La conformación de instancias intermedias, escalonadas, en términos de 'regiones' y 'núcleos' es paradigmática en este sentido (Fernández Lamarra, 1993).

Mientras que, desde los enunciados nacionales, una vez que la escuela queda constituida como una institución con límites propios, cuyas fronteras organizacionales ya no remiten a las del sistema, el discurso de la reforma la interpelará directamente, en la mayoría de los casos, sin ninguna mediación organizacional que la contenga.

Esta apelación directa a la escuela aparece en los documentos oficiales, entonces, como necesidad de transformar los "modelos institucionales"²⁴. Modelos que, ya mencionamos, consideran dos dimensiones: su gestión y su organización.

La primera dimensión se entiende en términos de "gerencia", se dirige a los directivos como responsables de la gestión escolar. Entonces, el proceso de institucionalización de la

²⁴ "Marco general de acciones para la transformación educativa", Ministerio de Cultura y Educación, 1993. Resoluciones Nº 41 y 43 de 1995, del Consejo Federal de Cultura y Educación.

escuela y su constitución como 'eje de la transformación' conlleva inmediatamente la constitución de los directivos como principales responsables de éstas. Estos 'orientan' a los restantes docentes, según los lineamientos definidos:

“ (...) La escuela al ser un todo integrado y no una sumatoria de partes autosuficientes, necesita un *conductor natural*, alguien que guíe a los diferentes actores. *Este importante papel lo cumplen los directivos* (...) aquellos capaces de asumir *el compromiso que la transformación requiere*. (...) El nuevo modelo educativo requiere del *compromiso activo de los equipos de dirección* en el desafío movilizador que la autonomía implica. ” (Zona Educativa, M.C.E., 1997).

La gerencia es definida como el conjunto de acciones que garantizan el cumplimiento de los objetivos de la institución escolar. Objetivos definidos en un proyecto institucional (expresión de la autonomía escolar) que partiría de un diagnóstico o 'análisis situacional', en el que participarían directivos y docentes para su elaboración e involucraría a la comunidad. (Aguerrondo, en Mérega; 1995)

Estos 'directivos-gerentes' deberían garantizar cumplimiento de los objetivos a partir de una preocupación técnica que restituya lo pedagógico a su gestión:

“La gestión educativa puede ser entendida como el conjunto de procesos necesarios para la *toma de decisiones, la ejecución y evaluación* de las acciones que *protencian las prácticas pedagógicas*. *No se orientará a administrar lo dado, sino a generar procesos de transformación de la realidad.*” (Zona Educativa, M.C.E., 1997)

Sobre esta restitución, de lo técnico a la gestión, también descansa la 'toma de decisiones'. Aspecto clave que hace al quehacer directivo resignificarse en términos de *gerencia*, y que fundamentalmente tiene por objeto construir una dicotomía con la 'gestión burocrática' entendida en términos de cumplimiento de regulaciones predeterminadas, 'gestión normativa' o 'administración', en un sentido unívoco y absoluto de rigidez, no innovación o de 'administración de lo dado'. Este sentido de inmovilidad que conlleva el modelo de gestión burocrática (y frente al que se construye el de gerencia, como oposición) también contiene, supuestos, otros sentidos complementarios como el de ineficacia o ineficiencia. Es por ello que la gerencia de los directivos también se considera como "gestión por

resultados” y, entonces, a la centralidad dada a la ‘toma de decisiones’, el cambio o la novedad, se le suma la de ‘evaluación’ de las acciones de sus colegas.

Cabe considerar que, ciertamente, la noción de “*gerencia*” si bien atribuye fuerte responsabilidad a la instancia directiva en la toma de decisiones, no está necesariamente vinculada con la autonomía ni es contraria a la ejecución de políticas uniformemente aplicadas a partir definiciones adoptadas en las instancias centrales del sistema. Depende, en todo caso, de las relaciones estructurales constituidas en el sistema y del estilo institucional adoptado desde la propia configuración del colectivo escolar. A lo sumo, sí podría afirmarse que tiende a la desburocratización, pero nada dice de la estructura de las decisiones institucionales (ni respecto de las internas, ni respecto de las externas a la escuela).

Es indudable que el proceso de reforma, conlleva un aumento y complejización creciente de las diversas responsabilidades de los directivos. Las expectativas del cambio educativo recaen sobre ellos, sin embargo la reforma parece no contemplar cambios estructurales, formalizados, que contengan las condiciones de producción, ciertas, de sus prácticas; algo similar a lo que ocurre, y ya señalamos, respecto de los docentes, en general.

La segunda dimensión considerada, en los documentos oficiales, refiere a la organización de la escuela. Señala la necesidad de innovar sobre la distribución del tiempo, los espacios, y los ‘agrupamientos’. Estos son definidos como “las formas en que la institución escolar reúne/divide a alumnos y docentes para la tarea”. Se considera que estas tres dimensiones estarían estructurando las prácticas escolares y transformándolas en rutinas sobre las que sería necesario operar a partir de su flexibilización. Por lo cual deberían ser variables y generarse distintas estrategias que facilitarían el intercambio (tanto entre diferentes grupos de alumnos como entre docentes y directivos), implicasen la utilización alternativa de los espacios y una asignación diversificada del tiempo. (Aguerrondo, 1995; Lugo, 1997).

Creemos necesario detenernos, especialmente, en el concepto de agrupamiento. Es usual que en el análisis organizacional se utilice el concepto de relaciones junto a variables como

manejo del tiempo y del espacio en el interior de la organización. Podría suponerse que “agrupamientos” adquiere más relevancia tratándose de instituciones escolares por un hecho indiscutible; los alumnos son reunidos en grupos, en base a criterios que no son funcionales (en el sentido que no reponen a ‘funciones’ diferentes) sino que responden a la necesidad de adecuar y secuenciar la enseñanza, de acuerdo a las características de las diferentes edades.

Pero, si bien los ‘agrupamientos’, en el sentido aludido, son una particularidad de la escuela, no reemplazan ni eliminan la existencia de relaciones, que de todos modos suelen estar, con mucha frecuencia, omitidas en los análisis corrientes de la institución escolar.

La tradición escolar ha llegado a naturalizar que los agrupamientos son necesarios y deben estar regidos por los criterios mencionados. De algún modo, ello también hace natural que el conjunto de relaciones implicadas en la organización de la enseñanza sean asumidas como únicas y neutras y no obedientes a ninguna lógica particular en términos de poder. La pregunta es: ¿quién determina en qué sentido deben modificarse o flexibilizarse los agrupamientos? ¿O el tiempo y los espacios?.

Juntarse de un modo o de otro, no es indiferente en una escuela; tendrá consecuencias institucionales importantes e implica el ejercicio de alguna dosis de poder, conflictivamente o no. Esta evidencia no se detiene en el establecimiento sino que se extiende a todo el sistema, desde donde se construyeron las primeras relaciones fundantes (y determinadas definiciones sobre el tiempo y el espacio) como si todos los miembros del sistema fueran un sólo cuerpo, iguales e idénticos (o debieran serlo) y estuvieran seguros de que, teniendo todos el mismo interés, la forma dada de organización era la que resultaba inmediata para servirlo. Por esto, el nudo de la cuestión no sería la flexibilización en sí misma sino, más bien, a qué propósito sirve o qué sentido la recorre.

Dijimos, entonces, que el carácter institucional de la escuela se estaría constituyendo a partir de esas dos dimensiones: el gerenciamiento, entendido a partir de la toma de decisiones y la evaluación de los resultados (por oposición al exclusivo ‘cumplimiento de

normas') y una organización de lo escolar cuyo 'gerenciamiento' flexibilice las variables organizacionales.

Organización y gestión, estarían contenidas en un proyecto institucional, consensuado por el conjunto de los actores escolares, en el que las escuelas fijarían objetivos y desarrollarían estrategias para su cumplimiento. A su vez, este proyecto institucional contendría también un proyecto curricular resultado de la 'adaptación' de los contenidos curriculares comunes al ámbito institucional que restituiría la especificidad pedagógica al espacio escolar.

En general, si bien es posible identificar cierta dirección en estos lineamientos (en principio, la constitución de lo educativo en términos técnicos) pensamos que, más bien, colocan al cambio, en un sentido esencial y más allá de su dirección, como cuestión central. Lo que podría estar dando cuenta, más bien, de un proceso que deteriora y cuestiona lo existente (a través de su problematización 'técnica' absoluta) antes que de uno que rearticula y modifica o instituye nuevas transformaciones. Esta misma tendencia es reconciliable desde otros planos como la concreción normativa de estas orientaciones, en tanto fijación de nuevas regulaciones formales, explícitas y permanentes.

En este sentido, lo primero que sería necesario señalar es que el conjunto de enunciados dirigidos a la institución escolar parece caracterizarse por ser formulado sin evidenciar el sitio desde donde se emiten, como una convocatoria o exhortación. Y, esto se explica desde el tipo de estrategia 'de divulgación' seguida. El destinatario (especialmente, los directivos) queda señalado por ellas sin que se le permita saber la identidad precisa de su interlocutor, el continente de su eventual acción, sus posibles consecuencias, por omisión o comisión, y las de sus resultados.

No existen dudas de que muestras del importante cambio producido, desde la reforma, estriban en la transferencia completa de los establecimientos educativos a las jurisdicciones provinciales, la consecuente reestructuración orgánica de un ministerio central que en la actualidad presenta entre sus reparticiones centrales oficinas relacionadas con la calidad, el planeamiento, la evaluación, la investigación, etc., el posterior dictado de una ley que

modifica la estructura académica y prolonga la obligatoriedad escolar y el dictado centralizado de un nuevo y actualizado ordenamiento curricular.

Pero, a partir de estas definiciones generales, se desarrolla un conjunto de decisiones de implementación desde el Consejo Federal (CFCE) que parecen ser claramente motorizadas desde el ministerio nacional. Dentro de la normativa correspondiente a dicha implementación, los cambios concretamente prescritos en la dinámica institucional son escasos en relación con la concreción de otras dimensiones (el cambio de la estructura académica, la definición de los contenidos básicos comunes, la formación docente, etcétera). Es decir, no cuentan con ningún correlato de legalidad que comprometa decisiones políticas o recursos materiales específicos. En este sentido, su dimensión discursiva oficial las mantiene como transformaciones ‘necesarias’, en el plano del ‘deber ser’.

Así, sólo dos resoluciones del CFCE apuntan a la “reorganización institucional” en algunos de sus acápites (entre muchos otros dirigidos a cuestiones más perentorias). La resolución 41 de 1995, entre prescripciones y normas relativas a certificaciones, estructura académica obligatoria de los establecimientos a crearse, modificación de planes en el nivel jurisdiccional y equivalencias de estudios entre las dos estructuras vigentes durante la transición, se ocupa de dicha reorganización. Al respecto ya no emplea: el “se deberá ajustar a lo dispuesto” o “lo acordado en reglamentaciones anexas o previas” sino que señala:

“ (...) Para poder garantizar el proceso de transformación, *se acuerdan los siguientes aspectos a cambiar* (sic) en las instituciones”.

Además, se incluyen sucintamente aspectos referidos a la gestión, proyecto institucional, organización, aula flexible (sic), contenidos básicos comunes, participación, etc., sin establecer precisiones sobre cada uno en particular y sin fuerza normativa de ningún tipo (ni centralizados, ni diversificados, ni a elaborar descentralizadamente ni como compromiso de ninguna instancia ni autoridad).

Lo mismo sucede con la resolución 43, la que, luego de prescribir el dictado de normas por diferentes jurisdicciones sobre distintas cuestiones, encara los aspectos institucionales ordenando con un poco más de precisión ciertas acciones. Pero, también, utilizando términos de la ambigüedad de: 'se promoverá' la participación o el compromiso de determinados actores, *sin* manifestar criterios para la materialización de tales definiciones generales, ni plazos, ni formas, ni ninguna otra modalidad de prescripción, al extremo de que cuando se alude al trabajo del docente en el aula se llegan a considerar ambigüedades como:

"Se ampliará la definición de aula entendiéndola como un *centro de recursos para el aprendizaje*. (...) Incluir alternativas como 'aula o área de matemáticas, ciencias y otras'".

Esta ausencia de una contención normativa (o de reglas de juego claras) se torna problemática, especialmente, si se compara este nivel de enunciación con el volumen de disposiciones, originadas por otras dimensiones de la reforma (la modificación de la estructura académica, la reforma de los contenidos básicos, los operativos de evaluación y la capacitación docente).

En este marco, la prescripción de orientaciones precisas, pragmáticas, respecto del 'deber ser' de las escuelas (en un intento de 'racionalizar' procesos que aparecen desvirtuados por la burocratización y la pérdida de su especificidad) con el correlato de una ausencia de regulaciones explícitas (como mecanismos que habiliten y otorguen cierta 'legalidad' a este cambio en las distintas jurisdicciones, sobre las que la política nacional ya no tiene incidencia directa) parecen operar sólo en términos disciplinamiento: un 'deber ser' que no puede concretarse, que permanece distante y ajeno a los condicionamientos efectivos del hacer institucional.

En las escuelas la regulación, legalizada en normas (en resoluciones, disposiciones y circulares), sigue ocupando un lugar importante respecto de su quehacer. Pero, este carácter de lo normativo no es sólo resultado de una inercia o una administración inmóvil sino de la relevancia o poder efectivo que expresan para las instancias de administración o política que continúan dictándolas y exigiendo su cumplimiento. Por su parte, para los docentes,

nalización de las prescripciones permite explicitar las reglas de juego y, en este acotar o determinar un campo cierto de responsabilidades que, formalizadas, no extenderse arbitraria o ilimitadamente.

er, la jurisdicción nacional prescribe (aunque desde una estrategia de 'divulgación') xibilización y desregulación de la práctica escolar (en definiciones que, dictoriamente, se presentan como soluciones acabadas, pragmáticas, cerradas o nales) como procedimientos 'adecuados' para restituir la 'racionalidad' de este tipo rganizaciones, desarrollar eficiente y eficazmente su especificidad sustantiva, restituir 'educativo', etc. Sin embargo, esta interpelación directa, desde la política nacional a las el, se produce, paradójicamente, cuando la descentralización consolida el no ucramiento de aquella en su gestión institucional (para normarlas, transferirles ppetencias o contener y reciclar los costos y consecuencias políticas y sociales olucradas en estas definiciones).

este sentido, esta interpelación, sin su explicitación en reglas de juego ciertas, mantiene valor en tanto 'mandato', 'deber ser' o exigencia que gira en el vacío imposibilitada de establecer articulación alguna (aún en la faz normativa) con el hacer institucional cotidiano de las escuelas, pero presente (tácitamente, en tanto la instancia nacional sigue siendoecedente a la jurisdiccional) como responsabilidad desatendida y, en este sentido, con una considerable carga simbólica disciplinante.

definitiva, creemos que la modalidad en que la reforma construye el cambio en las escuelas delinea un escenario escolar de dudas, confusión e incertidumbre, que desembocan, en el disciplinamiento de estos espacios. Y, una vez más, desde este ángulo referido directamente a las escuelas, la reforma parece explicarse mejor por la erosión de la institucionalidad previa de la 'educación pública' (en vistas a instituir una nueva significación social para 'lo educativo') antes que por la voluntad de su 'reconstrucción'.

5.- Continuidades y rupturas en la concepción de escuela

La reforma educativa se construye desde la política nacional, legitimada en la Ley Federal de Educación y como expresión de su 'efectivización'. Los enunciados que la configuran establecen una ruptura con el pasado en la medida que se constituye en ellos como 'refundación del sistema educativo'. Esta ruptura explícita parece obturar una perspectiva histórica que recoja indicios, señales o huellas de sus principales sentidos, en procesos precedentes.

En este intento de examinar su 'antes', la primer abertura que queda clausurada, parece ser el último proceso de transferencia. Este sin duda resulta particularmente vulnerable ya que su legitimidad social resultó difícil de consolidar. Inevitablemente asociado a la primer resolución autoritaria en 1978 y en la imposibilidad de legitimarse en enunciados alternativos, permaneció como cuestión abierta que sólo consiguió desdibujarse con el avance vertiginoso de los direccionamientos de la política educativa nacional, que inmediatamente (sólo un año después, 1993) desplazó su problematización hacia la nueva cuestión de la reforma, la que parece mantener muchos de los sentidos previos de las políticas de transferencia y, aún, desbordarlos.

Pero su densidad histórica queda particularmente suspendida, respecto de los procesos de construcción y consolidación del sistema educativo y de las concepciones de escuela que involucraron. La reforma, entonces, se constituye ahistórica, confrontada con un pasado opaco, sin espesor, que parece tejerse sólo en relación con la 'propiedad' u 'oportunidad' respecto de los sentidos del cambio que se proponen, *a priori*, como 'adecuados'. Es decir, este pasado queda predeterminado en un diagnóstico actual (que ya supone los sentidos del cambio) y a partir del cual, recién entonces, se recrea un 'antes' contra el cual se presenta la reforma como su 'mejora' (extremada en 'transformación total').

En esta linealidad, el cambio aparece neutral, despojado de condicionamientos e intereses, sin determinaciones ni implicancias políticas, sociales, culturales o político pedagógicas²⁵ (con un anverso en ese pasado que tampoco los reconoce). Como si se tratara sólo de un devenir progresivo que supera dificultades o 'disfuncionalidades' previas. Y así, parece clausurarse cualquier cuestión que se ancle en su arbitrariedad (inherente al carácter de toda política) porque esta aparece velada en una secuencia 'racional', 'coherente', 'objetiva', que se coloca por fuera de conflictos, asimetría o intereses (Popkewitz, 1994).

Esta inocuidad, a su vez, queda reforzada en este sentido técnico, desde el cual la reforma se construye intrínsecamente. Delineada desde una dimensión técnico-pedagógica las apelaciones o cuestionamientos sociales quedan invalidados en esta matriz que sólo habilita su problematización en términos de expertez, instrumentalidad, eficiencia o eficacia pero que no se interroga acerca del sentido más profundo de esos parámetros.

Desde esta perspectiva, cobra particular relevancia un análisis que se proponga establecer continuidades, que quede confrontado a la ruptura inmediata que enuncia y que la configura en su carácter de cambio absoluto. Pero este examen ineludiblemente conlleva la determinación de 'otras' rupturas, cualitativamente diferentes de aquellas que se exponen desde la 'necesariedad' del cambio.

En un primer acercamiento que intente contener la historia del sistema, es posible identificar una cuestión que lo recorre desde su consolidación hasta la actualidad: la centralización – descentralización como aspectos indisociables que refieren a la hegemonía estatal en el sistema. Ambos procesos son solidarios y remiten al problema de la educación interpretada como constitutiva de la 'cosa pública', como cuestión propiamente estatal, un 'asunto de estado' que se materializa en su aparato burocrático.

²⁵ Se hace referencia a la dimensión 'político – pedagógica' en tanto perspectiva que privilegia la dimensión política involucrada en lo educativo, a la vez que, supone lo pedagógico involucrado en lo político, en tanto se dirige a la constitución de sujetos sociales. Este concepto estaría directamente vinculado con el de sujeto pedagógico como expresión de esta relación. (Puiggrós, 1990).

En el período de construcción del sistema, la práctica educativa parece 'expropiarse' a la sociedad (aunque esta expropiación quede velada en un proceso de 'primarización' que haga de la escuela una 'natural' continuidad de la familia). Las escuelas se configuran, en los enunciados de política, en estas 'usinas de moralidad' que tienen como propósito la constitución de ciudadanos y, en este sentido, colaboran en la construcción del estado - nación.

Con la consolidación definitiva del aparato educativo, la escuela aparece en estos enunciados como espacio neutral, de ejecución lineal de políticas definidas en los niveles centrales. Desde esta concepción de escuela, instancia indiferenciable, engranaje inseparable del sistema que se articula a partir de la norma (en directa correspondencia con el propósito de 'normalizar' la sociedad) la centralización y, directamente vinculado a ello, la hegemonía estatal parece alcanzar su plenitud.

Luego, se abre un largo período a partir de los primeros intentos de transferencia hasta la actualidad donde la política educativa parece seguir un recorrido contrario (si bien, sinuoso y no exento de tensiones, disputas o controversias políticas y político - pedagógicas) la práctica educativa parece 'devolverse'.

Las transferencias son el primer hito de esta tendencia que traslada la educación desde el estado nacional (el aparato estatal preeminente) hacia los provinciales, concretándose la primera segmentación (jurisdiccional) expresa del sistema. A su vez, la reforma, por su parte parece profundizar esta fragmentación en la medida que comienza a interpelar directamente a la unidad escolar. Aquella 'cuestión de estado' se resignifica profundamente. En el camino, la presencia del sistema, en tanto unidad estructurada con fuertes direcciones predeterminadas, queda disuelta en los enunciados de política.

Desde esta perspectiva la 'educación pública' se resemantiza²⁶ y, desde el propio discurso estatal, se pone en cuestión la condición de la hegemonía estatal del sistema, hasta

²⁶ Este desplazamiento en los significados parece ser consonante con el que sufre el significante 'público' en la actualidad, su desprendimiento del carácter estatal.

entonces, materializada en la configuración centralizada de su aparato burocrático. En sentido estricto lo que es objeto de cuestionamiento es el tipo de orientación de la propia presencia estatal, expresión de una articulación social que comienza a modificarse.

Así, ese aparato burocrático educativo centralizado a partir de una fuerte institucionalización del espacio escolar (en los enunciados de la reforma) parece centrifugarse y resultar, en un conjunto de escuelas con 'autonomía' desde el cual emprender la 'transformación educativa'.

A su vez, esta fragmentación parece complementarse con procesos de homogeneización que seguirían., sin embargo, un sentido consonante: la educación privada constituida históricamente como subsidiaria (y ello, expresión incuestionable de aquella histórica hegemonía estatal) se constituye en complementaria²⁷ adquiriendo, entonces, un carácter 'público' legítimamente asimilable a la educación estatal.

La ruptura parece desplegarse en un lento itinerario. Desde un sistema de instrucción pública, donde la hegemonía estatal es una característica constitutiva de la educación y donde la escuela aparece como un engranaje indivisible cuya identidad, en los enunciados de la política, sólo se reconoce en esta imbricación absoluta con el sistema hacia una concepción de la práctica educativa materializada exclusivamente en las escuelas, como agregado homogéneo de instituciones cuya naturaleza ya no refiere ni a otras instancias educativas 'superiores', ni a su condición estatal o privada. Su esencia más bien se delinea desde un fuerte sesgo 'técnico', propio del campo pedagógico y del campo organizacional.

Pero, este recorrido no queda libre de continuidades. La modalidad en que se construye la reforma o, más precisamente, el carácter que le provee su particular construcción parece ser la constante. Se trata de un diagnóstico absoluto y cerrado, validado exclusivamente en la instancia nacional, legitimado sólo formalmente (en la aplicación de la Ley Federal) y

²⁷ La Ley Federal de Educación redefine el principio de subsidiariedad privada por el de complementariedad. En este sentido, la diferencia desaparece en el carácter de la educación, pública o privada, y subsiste sólo en

clausurado en un conjunto de propuestas constreñidas en una matriz técnica que obturan su problematización en términos de legitimidad social. Es decir, clausuran la pregunta por su representatividad respecto de la multiplicidad de instancias y sujetos sociales, políticos y educativos involucrados.

Estas propuestas, entonces, no tienen más que ser que aplicadas, ejecutadas o implementadas: mantienen inherente su carácter prescriptivo, normativo, en tanto son construidas desde las instancias centrales que permanecen como espacios exclusivos de definición:

"(...) En definitiva hay una regulación centralizada del sistema, que ha dejado de viabilizarse a través de inspectores a cargo de supervisar el cumplimiento de normas y procedimientos, sino que se realiza mediante una permanente producción de propuestas, la regulación estratégica de los fondos, el control de los contenidos y la evaluación permanente de los resultados escolares" (Tiramonti, 1996).

En el caso de las escuelas, estas propuestas, los 'nuevos modelos institucionales', agravan su carácter prescriptivo en dos sentidos simultáneos. Por un lado, no existe una articulación normativa que contenga la posibilidad cierta de que estos cambios se 'apliquen'; por otro, los propios contenidos de las propuestas (la autonomía y la participación) no son susceptibles de una 'ejecución'.

En este marco, estas definiciones de la política nacional que colocan a las escuelas en el foco de la transformación y, en un mismo movimiento, la constituyen como instancias de ejecución de lineamientos predeterminados, no pueden sino interpretarse en términos de disciplinamiento. Nuevamente se trata de un 'deber ser' pero, ahora imposibilitado 'de ser', lo cual las disloca respecto de su identidad y su sentido.

A su vez, estas demandas e interpelaciones a las escuelas parecen aludir, tácitamente, casi 'naturalmente' a las escuelas estatales (el diagnóstico supone su burocratización, su apego a la norma, difícil de sostener en idénticos términos para el caso de las escuelas privadas). Es

términos operativos de gestión: gestión pública o privada de una educación que se reconoce, tácitamente, como pública en su conjunto.

decir, otro rasgo de esta continuidad parece expresarse en la subsistencia de la demarcación estatal –privado, en los propios sentidos de las políticas nacionales de reforma.

Si bien las escuelas privadas se constituyen en públicas, la reforma no las interpela directamente, no aparecen enunciados que las contengan en una imprescindible diferencia a partir de la cual queden asimiladas, uniformadas en la necesidad de ‘la transformación’. La ruptura que se opera respecto de ellas, sólo parece alcanzarlas en su legitimidad, en tanto reconocidas y constituidas, desde el estado, como portadoras de educación ‘pública’. Pero la continuidad de su carácter distintivo parece expresarse en una omisión: la concentración de ‘líneas de ejecución’, exigencias o responsabilidades, como única dirección factible, alcanza a las escuelas estatales.²⁸

Es decir la reforma, enunciada como transformación absoluta o refundación del sistema, conlleva rupturas pero también fuertes continuidades con sentidos contenidos en procesos previos. El carácter prescriptivo inherente a la modalidad en que se construye como ‘cuestión’ y ‘resolución’ simultánea, al interior del propio aparato estatal en la instancia nacional (lo cual no involucra que la dirección adoptada no este delineada por la toma de posición, de determinados actores sociales dominantes) pone en seria duda algunos de sus enunciados más recurrentes (que reasocia a los sentidos previos de ‘democratización’), como el de la autonomía escolar o el protagonismo de las escuelas en la transformación.

Este protagonismo del espacio escolar no se construye desde las demandas de sectores mayoritarios ni desde las prácticas o el hacer institucional, tampoco desde los saberes o experiencias del sujeto docente o desde las escuelas en sus condicionamientos particulares. No son éstos los principales referentes a partir de los cuales se elaboran un diagnóstico colectivo y los sentidos del cambio. Por el contrario, estas direcciones se colocan por sobre, desde la expertise, la preeminencia del nivel jurisdiccional, la disponibilidad de fondos o el carácter técnico. Se establecen en tanto resultan las vías ‘adecuadas’, ‘correctas’ o

²⁸ Intentaremos más adelante, dar cuenta de esta continuidad; es decir, desentrañar en qué medida estas propuestas de la reforma, respecto de las escuelas, se construyen como significativas para ámbitos representativos de la educación privada, a partir de las propuestas de capacitación que desarrolla el CONSUDEC.

'racionales' para que retorne la 'funcionalidad' a un sistema que, como negativo necesario, se presenta 'distorsionado' respecto de su especificidad educativa por una administración 'ociosa', 'ineficiente' o ineficaz.

Desde esta perspectiva, la reforma no hace más que reproducir la tradición: un sistema configurado a partir de la prescripción, un 'deber ser' fijado por fuera de los docentes, ajeno a sus representaciones y a las condiciones institucionales singulares en que desarrollan sus prácticas, externo a las escuelas y a amplios sectores sociales.

Podríamos afirmar que estos documentos de política (a pesar de construirse desde cierta expertise pedagógica) omiten que las concepciones, los razonamientos, las creencias y las prácticas de los sujetos escolares (o educativos en general) forman parte de procesos históricos, se construyen y tienen una referencia social cierta a través de mediaciones culturales específicas (Popkewitz, 1999).

Aunque esta omisión, solidaria con la exterioridad y la 'arbitrariedad' involucradas en estas orientaciones, no es un olvido de los pedagogos inmersos en la definición de las políticas reformistas. Y, esto es así, porque el cambio educativo no es una cuestión de buenas voluntades individuales, no puede estar desvinculado de los nuevos imperativos estructurales (sociales y estatales) que hacen que el aparato estatal cierre su permeabilidad a las demandas de los sectores subalternos. Una imposición que, ahora sin 'revestirse de consenso', se sostiene directamente en lo 'establecido' e, inevitablemente, evoca aquella primera involucrada en la construcción de 'estatalidad' y la introducción de las relaciones sociales capitalistas.

En este caso, sólo se trata de que el estado (y la educación) se 'reconfigure', reconfigurando así, desde su institucionalidad, la articulación social preexistente. Y como ya señalamos, esto no es un proceso particular del campo educativo, sino que lo trasciende, lo atraviesa y lo constituye en términos de 'reforma educativa'.

Por su parte, las continuidades y rupturas de esta reforma en relación con lo escolar podrían, finalmente, sintetizarse no más que en lo siguiente:

“Hablar de una ‘reestructuración posburocrática’ no significa afirmar que la *disciplina* se haya superado; significa más bien que ha cambiado *su forma de ejercicio*. La lógica racionalizadora que representa ya no responde a las exigencias de la administración de la masificación, como ocurría en el caso de la burocracia de bienestar (...). Responde más bien a *un tipo de restauración cultural de la institución educativa en la que la imposición desde arriba de los nuevos valores profesionalistas y de la cultura de la calidad acota un ámbito de autonomía cotidiana manteniendo centralizado el diseño general del modelo y, en perspectiva, el control de su ‘producto’ a través de su ‘rendimiento’ en el mercado*”. (Terrén, 1999:274)

El carácter disciplinador de las definiciones de política educativa (reformistas) sigue presente, lo que se modifica es la forma de su ejercicio. Así como el estado permanece como instancia de articulación de relaciones asimétricas, su capacidad de institucionalizar socialmente no es objeto de cambio sino más bien la configuración particular de esa articulación asimétrica que instituía en el pasado (y que hacía de lo educativo una cuestión de ‘derecho’ e igualdad) y que ahora debe centrarse en los criterios mercantiles.

IV.- Reforma, capacitación docente y escuela

1.- Algunas notas previas

En el capítulo anterior intentamos delinear algunas cuestiones centrales en torno al cambio que propone la reforma respecto de las escuelas. Especialmente las rupturas y continuidades en relación con un pasado educativo, a partir del cual cobra densidad y sentido. También intentamos señalar como estos lineamientos dirigidos a las escuelas se vinculan con los generales de la reforma educativa y como éstos, a su vez, se inscriben en la reforma estatal (y social) que se produce contemporáneamente y trasciende el campo educativo o, más bien, lo atraviesa. Relaciones estas últimas que, ciertamente, no guardan linealidad; sobre las que no puede establecerse una sucesión lógica en términos de causa – efecto ni de determinaciones absolutas. Por un lado, están profundamente imbricadas y se remiten; por otro, existen diferentes órdenes de ‘sobredeterminación’ y algunas grandes cuestiones del plano educativo no pueden comprenderse sin el plano estatal en su conjunto o el social. Aunque, también, avanzar en la particularidad de lo de lo educativo redefine y ‘fertiliza’ la noción de reforma de estado e, incluso, de reforma social.

En este capítulo y los siguientes, en cambio, profundizaremos sobre la concreción de una línea particular de la reforma educativa: la capacitación docente. En este sentido, nuestra exposición será más descriptiva (con el propósito de presentar más ‘evidencia empírica’ sobre un recorte específico de la reforma) y tal vez, menos teórica. Pero el objeto será el análisis de esa información relevada y, en este sentido, estará orientado (más mediadamente) por el marco conceptual e interpretativo ya presentado en los capítulos previos.

Este análisis procura indagar sobre la relación entre estas políticas de capacitación docente y la nueva concepción de escuela que traen las orientaciones reformistas, desde una

preocupación claramente delimitada en la capacidad que tienen las primeras de incorporar al sujeto docente y el quehacer institucional (con sus condicionamientos diversos y, entonces, con sus posibilidades ciertas).

Esta pregunta no deja de ser resultado de las observaciones que ya señalamos e intentamos fundamentar: una reforma que se presenta 'arbitraria' y 'externa' a las escuelas y a los docentes pero que, simultáneamente, dice acerca de la importancia de promover su protagonismo y su profesionalización, respectivamente.

Algo que, por otro lado, permite comprender la reiterada resistencia de los docentes a la reforma (por lo menos de aquellos sindicalizados) que frecuentemente se subestima en términos de "resistencia al cambio" y nunca se presenta como una toma de posición legítima, contraria al 'modo' de pensar y hacer la reforma antes que renunciando a la necesidad de generar cambios en lo educativo (Torres, 2001).

En este sentido, cabe hacer una última aclaración más respecto de la orientación de estos capítulos siguientes. Tendrán un particular énfasis en recoger algunas implicancias de la reforma desde la perspectiva de este sujeto central de 'lo educativo', y de la escuela, en tanto espacio institucional a partir del cual se configuran sus prácticas.

Antes de avanzar decididamente en este sentido, creemos necesario sistematizar algunas notas, ya mencionadas, respecto de la configuración histórica del magisterio y sus implicancias en términos de formación. Entendiendo esta última como un concepto amplio (que retiene dentro de sí el de capacitación) ya que lo consideramos como un proceso dirigido expresamente a la constitución de la subjetividad docente (en tanto sujeto ocupacional y social) desde, preeminentemente, instancias del aparato estatal.

Por lo tanto, los docentes serán aquí tratados como un sujeto social singular que tiene una constitución idiosincrática, configurada centralmente desde lo estatal y que descansa en:

"(...) un conjunto de experiencias paralelas o convergentes en la esfera del trabajo y de la vida material y, regresivamente, en un reclutamiento selectivo y en una socialización progresiva" (Lerena, 1990: 47).

Si bien estas condiciones no fueron inmutables en el tiempo, la impronta fundacional es cuestión central a tener en cuenta. Entre otros motivos, porque sigue presente como de la identidad docente (y de su formación profesional): Lo que nos retrotrae nuevamente la configuración del modelo educativo dominante, por más de un siglo en nuestro país, su propósito de normalización social:

"La tradición normalizadora-disciplinadora (de los alumnos y de los docentes) sigue presente en la actualidad, tanto en los estilos objetivados de formación inicial como en el desarrollo de los puestos de trabajo y en las imágenes sociales circundantes. (...). Aunque en su origen esta tradición se consolida especialmente en la formación de docentes para la escuela primaria, sus rasgos centrales se extienden a la imagen del 'buen docente', con independencia de su actuación en un nivel determinado de enseñanza." (Davini 1995, 2001:26)

Este propósito de disciplinamiento social involucró también la constitución estatal del sujeto docente, reproduciendo sobre él (en su formación más o menos especializada y en la conducción de sus prácticas en el espacio escolar) aquel propósito dirigido al conjunto de la población.

Esta constitución conlleva también el proceso de construcción de su identidad (aunque históricamente no 'reconocida', como examinaremos más adelante). En este sentido consideramos que la identidad de un sujeto social no es una esencia sino una 'relación' o 'posicionamiento' (directamente vinculados a relaciones de poder) es decir, siempre referido a un 'otro'. Y estas relaciones de 'alteridad' no son, justamente, simétricas (Tardes da Silva, 2000).¹

En el caso de los docentes, pensamos que este proceso de construcción de identidad es profundamente vinculado a lo estatal, como su 'encarnación' en materia educativa. Y

¹ El mismo autor señala: "La identidad no está conformada en torno a un núcleo de 'autenticidad', o experiencia cultural primordial (...). La propia diferencia es siempre el resultado (nunca definitivo) de un proceso de construcción (...) la identidad tiene una historia no es algo que simplemente, naturalmente, es" (p. 30)

lo tanto, aquel 'otro' (alumnos, sus familias o la comunidad) era expresión de esa sociedad (colocada 'por debajo') que había que 'civilizar' u 'ordenar'. Soló más recientemente, a partir de su agremiación y sindicalización y su reconstitución como 'trabajador' aquel otro será (también) el estado o los funcionarios del gobierno o la administración educativa.

Por esto pensamos que este disciplinamiento social (expresión, en un período histórico singular, de la capacidad del estado de institucionalizar articulaciones sociales contradictorias) es la matriz primera de la 'identidad' docente.

Sin dejar de destacar que esta identidad es un proceso social en construcción y abierto, desde nuestra perspectiva, esta carga disciplinante, en la constitución estatal del sujeto docente, en diferentes épocas, se mantuvo y en éste último sentido, también estuvo presente como núcleo de su identidad. (Cuestión que, simultáneamente, está relacionada con esta condición 'alienada').

Por lo considerado, esta constitución estatal del sujeto docente en el tiempo (las políticas de 'formación' en un sentido amplio) resulta vital, no sólo para comprender la configuración de la identidad docente (y, entonces, sus limitaciones y sus potencialidades) sino para el análisis de la reforma educativa reciente. Especialmente, respecto de los alcances que se propone o, más precisamente, respecto de las continuidades que involucra.

2.- La formación docente como proceso de constitución de un sujeto social

La conformación histórica de un modelo educativo dominante, su inscripción en un proyecto social y político más amplio, su erosión y su transformación con el correr del tiempo (particularmente en este punto de inflexión social y estatal que se manifiesta en las recientes reformas) también son dimensiones que atraviesan y configuran la cuestión de la 'formación docente', entendida en tanto constitución y reconstitución de un sujeto social particular.

"(...)La formación docente aparece, en una necesaria primera mirada, como parte de un proyecto político global, y difícilmente será entendida en sus múltiples dimensiones y consecuencias sobre las prácticas escolares al margen de los propósitos e intereses articulados en torno a tal proyecto. La educación de los futuros maestros cobra de esta forma un sentido que no se limita a consideraciones meramente didácticas y técnicas o de organización institucional, sino que se erige en una cuestión de neto corte político". (Suárez, 1994:2)

Es decir, a partir de este propósito de normalización social, en procura de la 'modernidad', y a través de la interiorización de relaciones capitalistas (y todo lo que éstas involucran en términos culturales) es posible comprender muchas de estas marcas 'genéticas' del magisterio que, en tanto tales y vinculadas a la hegemonía del estado (y sus lógicas) sobre lo educativo, se mantuvieron como matriz de la subjetividad e identidad docente².

En grandes líneas, estas primeras y definitivas huellas refieren a una representación de su trabajo en términos 'misionales'. El trabajo docente fue considerado desde sus inicios como la prédica de un mensaje basado en una moral 'racional'. Algo que podría calificarse como un 'sacerdocio secularizado', paralelo a la secularización involucrada en la constitución de lo estatal, lo que le otorgó un carácter transcendente y 'sacro' (Lerena, 1990; Alliaud, 1994). Una consecuencia de esto es que esta tarea se presenta 'esencial', 'incondicionada', más allá del plano humano y, por lo tanto, no sujeta a restricciones estructurales o condicionamientos de ninguna clase. Lo que, por su parte, conlleva que esta 'misión' sea concebida desde una absoluta responsabilidad 'moral' personal y que cualquier imposibilidad o límite cierto de operar sobre ella sea interpretada en idénticos términos. Por lo cual, esta 'misión' también era 'vocacional' e hizo de la docencia una actividad que cuanto más sacrificada, desprendida y distante de las necesidades, deseos, intereses, disyuntivas o contradicciones personales y sociales mejor se vería coronada.

² Cfr. Gibaja, 1997. En este trabajo se presenta la imagen del rol docente que tienen maestros y maestras de escuelas primarias entrevistados para esa época. Las creencias y las ideas de los maestros, si bien no son mera reproducción de estos primeros rasgos constitutivos, se mantienen; aunque, con diferentes énfasis y relacionados con otras preocupaciones donde el grupo de edad, su condición de estudiantes o docentes ya formados y el sexo de los entrevistados parecen ser variables importantes a tener en cuenta.

Desde nuestro punto de vista, esta impronta primera del trabajo docente donde la exigencia y compromiso individual 'omnímodo' (que tiene como contracara una fuerte imposibilidad o, más crudamente, una profunda 'culpabilidad' y 'responsabilización' que circula verticalmente- de la política a la administración, de éstas a los docentes y de éstos a las familias) continúa siendo una tensión clave en la problemática docente (y educativa) y por lo tanto central a la hora de examinar las políticas de capacitación reformistas, respecto del sentido y la dirección del cambio (tal como veremos más adelante).

Por su parte, este plano transcendente al que así se accedía desde la condición docente (a cambio de abandonar la propia subjetividad personal y social) aparecía representado en modelos que, como no podía ser de otra forma, eran abstractos. La identidad docente se constituye también desde esta lógica arquetípica:

“Toda pedagogía desarrolla, como consecuencia de su postulado axiológico, *una imagen de maestro* (...) Este maestro es un modelo, un arquetipo, nunca una persona con anclajes concretos en la realidad, es decir, con contradicciones y valores propios más allá de los escolares (...)” (Ezpeleta, 1991)³

Esta construcción 'modélica', del maestro 'ejemplar' (Suarez, 1994; Alliaud, 1993,1994; Davini, 1995, 2001) involucra, entonces, una disociación 'docente' - 'persona'. Aunque no sólo parece resultar de una falta de anclaje individual en la realidad, sino una ausencia de sujeción en lo social o, en otros términos, la construcción de un 'arbitrario' aislamiento (Lerena, 1990). Lo cual, está directamente relacionado con la dificultad de reconocerse, concebir su tarea o la escuela como distintas 'superficies' de lo educativo delineadas (no sólo en la propia voluntad individual o en un conjunto 'agregado' de éstas) sino por la historia, la cultura y la ideología o la política y el conflicto, en tanto dimensiones propias de lo social. Cuestión que nos devuelve a esta imagen de la constitución de lo escolar (en tanto extensión de la actividad estatal) como 'usina de moralidad' que, si bien contiene (sólo 'abstractamente') a la población o al ciudadano futuro, se coloca por sobre lo 'humano' o la 'sociedad'.

³ Citado en Suárez, 1994:2.

Esta constitución 'modélica' del sujeto docente implica (necesariamente) una constitución equivalente de su trabajo. Este se conforma en términos de una profunda 'impresión' moral que debe producir en sus alumnos, un 'ejemplo' a ser perpetuado en la vida adulta de los niños. Por otro lado, esta concepción de su tarea tiene implicancias respecto de la valoración de los saberes (los propios, los de los niños, los de sus familias y su articulación):

"En tal 'modelo' de maestro, el maestro 'modelo' debía poseer una serie de cualidades morales. De allí que las exigencias para con el 'ser maestro' adquieran preponderancia frente a las exigencias de saber. Analizando la documentación encontramos el siguiente precepto referido al maestro de escuela primaria: *entre ser buenos y sabios, lo primero es más importante*". (Alliaud, 1994: 2)

En este marco, el 'saber' queda restringido a estos preceptos 'morales' de orden superior (ajeno a los sujetos, incluso a sí mismos) y nunca se trata de un 'saber' construido socialmente (formal, informal, científico o popular). Se trata más bien de un conjunto de 'mandatos' exteriores a ser respetados y reproducidos en el quehacer cotidiano.

La 'profesionalización' posterior, a través de la generalización de las escuelas normales y de la importancia que empieza a adquirir la 'ciencia' y el conocimiento 'especializado' (desde una clara impronta positivista), no revierte sino más bien 'reviste' esta constitución axiológica que recreada se traslada al 'método' de la enseñanza o la 'didáctica'. Aunque, también, pervive un fuerte sesgo moral en su sentido más 'puro'.

Por su parte, esta preocupación por el método está involucrada con un fuerte énfasis en el 'saber hacer' del docente, una concepción 'práctica' de la enseñanza (Alliaud, 1994). La formación entonces apuntaba al conocimiento de secuencias ciertas y un conocimiento 'dado' objeto sólo de transmisión o 'asimilación'. Es esta última el foco de su trabajo, por esto el 'saber' nunca aparece como objeto de construcción (más allá del carácter 'científico' o social difuso que ésta pueda tener) ni puede resultar de una preocupación desinteresada, no instrumental, fundada en el 'saber por el saber' (Alliaud, 1993; Birgin 1999).

De aquí la constitución de dos categorías: 'la teoría' y 'la práctica'. Estas siempre se presentarán como conceptos profundamente excluyentes (aún cuando se postule, más contemporáneamente, acerca de su 'necesaria' vinculación, articulación o dialéctica). Se trata de un criterio 'clasificador' que permanecerá en el tiempo; su uso será muy frecuente para interpretar la formación y el quehacer docente (o el educativo en general) y siempre reaparecerá de diversas formas, en diferentes discursos educativos, a través del tiempo, incluso en la actualidad (v.g. Gimeno Sacristán, 1992 y Barrow, 1992).

Esta ordenación 'teoría – práctica' muchas veces, en realidad, parece estar conteniendo otras escisiones que atraviesan al sujeto docente en tanto 'extraño sociológico': un 'caprichoso' retrainimiento de lo social (en tanto su trabajo siempre involucra un 'deber ser', un mandato axiológico desde un plano trascendente al que nunca puede acceder) y, por lo tanto, la enajenación respecto de la posibilidad de construir y desplegar un saber propio (en diálogo o confrontación respecto de sacerdotes, sabios, arquetipos, especialistas, técnicos, académicos o funcionarios). Es decir, en algún sentido la connotación de 'teoría' parece retener ese sentido distante y externo, mientras que la de 'práctica' esa experiencia próxima disonante de aquella otra sobreimpuesta en el 'deber ser'.

En términos de saberes, la tarea docente, tal como se configuró históricamente, continúa siendo una práctica disociada del propio conocimiento de los docentes:

“Supone una relación de ‘exterioridad’ con los conocimientos generados. Un ‘contacto’ (y sólo eso) con determinado campo de conocimientos ‘obligado’ por los requerimientos de la práctica pedagógica. En este sentido, se construye una práctica reducida a la mera transmisión, a un trabajo de ‘ejecución’ de un conocimiento ‘externo al docente’. Una práctica limitada a la circulación de un conocimiento ‘ajeno’, ‘no perteneciente’ ni incorporado a la propia experiencia de trabajo. Es decir, una práctica docente alienada en la medida que se trabaja con un conocimiento que ni se ha generado, ni se lo ha apropiado significándolo y re-significándolo en el proceso pedagógico”.
(Achilli, 2000:40)

Desde algunas perspectivas, esta disociación es el núcleo constitutivo de la institucionalidad escolar y cualquier transformación posible en las escuelas debe anclar allí:

"(...) La transformación de la escuela supone un movimiento social encabezado por los docentes, que logre cambiar la relación que con el conocimiento mantienen sus agentes, 'nudo' a través del cual se reproduce la institución. (...) En esa perspectiva cobra especial relevancia la significación del propio trabajo para los maestros y el modo como construyen su identidad con sus condicionamientos estructurales e históricos". (Batallán y García 1992: 217)

El conjunto de rasgos respecto de la constitución docente que venimos señalando⁴ (su carácter inicial religioso que secularizado se recrea en la esencia sacra del trabajo y la condición misional vocacional del docente, su configuración modélica y las limitaciones que esto involucra en términos de pensarse como un sujeto social e históricamente condicionado o sobredeterminado, su relación alienada respecto del saber, en tanto construcción social o en tanto un saber propio o apropiado, etc.) parecen converger en una fuerte matriz normativa que se mantiene en el tiempo:

"En cada contexto histórico, una misma matriz normativa, que remite al 'deber ser' del maestro, atraviesa aparentes diferencias que se sucedieron y constituye el núcleo de la propuesta de las escuelas normales. (...) A pesar de la caída del paradigma positivista como marco referencial de justificación para las modelizaciones del maestro normalista, el cuerpo de connotaciones que prescribían lo que debía ser un maestro quedó en términos generales inalterado con el advenimiento de las argumentaciones espiritualistas". (Suárez 1994:3)

Así, y sólo en grandes trazos, al positivismo, le sucede el espiritualismo y la matriz primera normativa se mantiene redefiniéndose y recreándose. Incluso, la ya más reciente impronta desarrollista en lo educativo y su implicancia en la constitución de la subjetividad docente retiene este núcleo prescriptivo constitutivo. Aquel docente misionero-sacerdote que respondía a imperativos morales y luego aquel 'especialista' en la transmisión rigurosa de conocimientos se presenta ahora en términos 'técnicos'. Esta nueva intervención sobre la subjetividad docente, avanzados los '60, puede conceptualizarse como una tradición de formación (reactualizada posteriormente en la reforma educativa) de carácter 'eficientista',

⁴ Sin duda otro rasgo constitutivo refiere a la feminización progresiva de este sujeto, en tanto el ideal femenino de la maternidad y la familia está directamente asociado a esta construcción modélica fundada en lo moral (Birgin, 1999, Morgade, 1998). Este aspecto, no está considerado aquí porque en sentido estricto es una derivación de la hipótesis que queremos plantear: el carácter prescriptivo en la constitución del sujeto docente. En todo caso, la asimetría que aquí queremos reflejar (la constitución docente como 'imposición estatal' unidireccional de una única modalidad posible) se articula con otra en términos de género.

centrada en los 'medios' de enseñanza y aprendizaje y por lo tanto con una fuerte perspectiva instrumental respecto del trabajo docente para obtener 'buenos resultados':

"Se trataba, entonces, *de tecnificar la enseñanza* sobre la base de esta racionalidad [una división técnica del trabajo escolar], con economía de esfuerzos y eficiencia en el proceso y en los productos. En función de este modelo, *el profesor es visto especialmente como un técnico*. Su labor consistiría en '*bajar a la práctica*', *de manera simplificada el curriculum prescripto alrededor de objetivos de conducta y medición de resultados*". (Davini, 2000:39)

Como señala Suárez (1994), esta perspectiva tecnocrática de la educación (que la colocaba en un lugar central respecto del 'desarrollo nacional') y de la formación docente (en este caso en pos de su 'profesionalización') si bien se construía debatiendo con la antigua tradición normalista (el carácter misional, vocacional, moral o artesanal de la tarea docente) mantenía una evidente continuidad en términos del lugar terminal o 'alienado' que le asignaba al sujeto docente. (Estructuración de lo educativo que, ya para la misma época, Freire interpretaba y denunciaba en términos de 'relaciones bancarias').

Iniciados los '70 y presente esta perspectiva técnica, instrumental o eficientista de la política educativa Suárez (1994:6) dibuja el siguiente escenario para la formación docente:

"No obstante la pretendida 'jerarquización' del 'rol' docente (...) *dentro de la propuesta modernizadora, los docentes limitarían la participación a la puesta en marcha de programas escolares centralmente diseñados por gabinetes técnicos especializados del Ministerio. La 'capacitación técnica y metodológica' basada fundamentalmente en conocimientos de índole instrumental y en el 'entrenamiento' de las más eficaces y modernas 'maneras' de dar clase los habilitaría para la elección del procedimiento más adecuado* (...) El manejo de los paquetes de dispositivos didácticos, también elaborados por equipos de especialistas, requería de una preparación específica que el tradicional normalismo no estaba en condiciones de ofrecer. (...) *La ya existente disociación entre concepción y ejecución del trabajo escolar tendió a profundizarse, replegando (nuevamente) a los docentes a la exclusividad de su función transmisora de conocimientos de cuya producción no participarán*".

Pensamos que este tipo de interpelación, particularmente asentada en la eficiencia del proceso de enseñanza y en su naturaleza 'técnica' es una impronta que se articula y recoge de forma especialmente notoria en las políticas de formación de la reciente reforma. Si

bien, en el marco de condiciones sociales, políticas y estatales profundamente modificadas que mantienen, en todo caso, como constante, el lazo de lo educativo con lo económico. Aunque, en el caso de la reforma, esta relación se redefinirá: no será la educación concebida como motor de desarrollo nacional sino, más bien, se tratará de la constitución de lo educativo en términos mercantiles.

Una exhaustiva historia del magisterio hasta la actualidad seguramente daría cuenta de las diversas características, connotaciones, redefiniciones, articulaciones o fundamentos que asume este 'deber ser' docente en el tiempo (siempre materializado en orientaciones, lineamientos y definiciones de política pública). Pero fundamentalmente de su historicidad y, entonces, de las cambiantes condiciones sociales, políticas, estatales, culturales o ideológicas desde donde se reproduce y reconfigura. Más modestamente, en nuestro caso, lo que nos parece importante destacar es que esta marca fundacional, si bien se redefine y articula con diversos discursos políticos, filosóficos y pedagógicos, en algún sentido, siempre se mantiene presente. Y este carácter predominantemente axiológico implica que los docentes se hayan ido constituyendo 'estatalmente' (por lo menos, en cuanto refiere a las instancias de formación y administración) exclusivamente desde este lugar 'receptivo'.

En términos de Batallán y García (1992:229),

"Profesionalismo y vocacionismo se articulan de una manera aparentemente ambigua en el 'discurso modernizador', pero en una lectura más atenta muestran su coherencia"

En algún sentido, este mandato estatal les 'expropió' permanentemente la sola posibilidad de construir un saber y, por lo tanto, también, de 'un hacer', que resultara expresa y concientemente de la articulación con su historia colectiva y la experiencia, del análisis de sus propias prácticas como sujetos y del escenario político y social donde se inscribían y desde donde, también, se configuraban.

Se trató de una ausencia de sentido, significación y control propios sobre su trabajo (Batallán 1992, Suárez, 1994), un desconocimiento deliberadamente impuesto sobre los

condicionamientos estructurales que lo atraviesan pero también de las capacidades y potencialidades ciertas de re- apropiación y re- centración que tiene como sujeto social.

“Ultimamente se ha puesto de moda la idea de que para mejorar la formación de los profesores se requiere recuperar la práctica docente (...) No se trata sólo de poner la práctica docente en el centro de la formación, sino fundamentalmente de reconceptualizarla sobre bases distintas a las actuales, y por qué no decirlo, *reconceptualizarla sobre bases antagónicas a las que hegemonizan el actual modelo de 'buen docente'*. Tal reconceptualización requiere ser realizada por el docente, él es quien tiene que transitar esta crisis (...) si les llega sólo del 'exterior' se reproducirá el mismo marco interpretativo alienado.” (Carrizales Retamoza, 1992: 146)

Desde esta perspectiva, consideramos que su 'autonomía', su 'compromiso' o su 'profesionalización' no puede sino pensarse como reconocimiento autónomo de esa 'enajenación', como recuperación de experiencias históricas alternativas (por cierto, existentes) y como construcción de un saber o un hacer (en algún sentido indiferenciables) desde su propia posición e, inevitablemente, en el marco de un proyecto u horizonte también propio, como toma de posición, política, ideológica y social. Desde esta perspectiva, la re-centración del sujeto docente podría, ciertamente, producirse en términos de 'intelectual transformador':

“En la categoría de *intelectual transformador es central la tarea de hacer lo pedagógico más político y lo político más pedagógico.* (...) Significa insertar la educación directamente en el ámbito político argumentando que *la enseñanza representa tanto una lucha por el significado como una lucha sobre relaciones de poder.* Así la docencia se convierte en un ámbito central donde operan el poder y la política a partir de una relación dialéctica entre individuos o grupos dentro de condiciones históricas específicas y restricciones estructurales, así como dentro de formas e ideologías culturales que son la base de contradicciones, asimetrías y luchas.” (Aronowitz y Giroux, 1992:177)

Más allá de este camino siempre abierto (y, desde nuestro punto de vista, particularmente revelador respecto de las alternativas existentes) lo que hemos tratado de señalar es como la formación docente puede interpretarse como proceso histórico de constitución de una subjetividad ocupacional y social idiosincrática. Como ya mencionamos, este proceso se va desarrollando predominantemente desde el plano estatal, en tanto aquí se materializa (en prescripciones específicas) el 'deber ser' de los docentes y, por lo tanto, de su formación que, desde esta perspectiva, también son, en su mayoría, 'funcionarios' (o, desde las

instituciones de formación, aspiran a serlo). Plano estatal que contiene por cierto aquellas otras dimensiones propias de lo social: lo político, lo ideológico y lo cultural y desde donde es posible examinar cómo se expresan muchas de estas restricciones históricas estructurales. Y, esto último, en tanto el estado también es expresión y productor de articulaciones sociales (y del lugar asignado en ellas a la 'educación', a 'las escuelas' y a los 'docentes').

Muchos de los principales sesgos de la subjetividad docente en la actualidad (y de la dirección que adquiere su constitución estatal expresa, en términos de formación) refieren a la construcción de 'estatalidad', a su consolidación y a sus sucesivas formas o recorridos, relativamente cambiantes, en el tiempo. (Así como también a través de él es posible explorar históricamente las diferentes configuraciones o concepciones de lo escolar o 'lo educativo').

Las concepciones de escuela y de docente que va prescribiendo e instituyendo, si bien no son equivalentes, están tramadas mutuamente. Desde nuestra perspectiva, esta relación es elocuente. Es decir, consideramos que las políticas de formación docente (particularmente las de 'capacitación') son una señal significativa para indagar más ampliamente la concepción de escuela involucrada, a partir de cómo interpelan al sujeto docente y contienen las condiciones institucionales (escolares) donde éste configura su trabajo. En otros términos, toda concepción del cambio escolar (presente en los lineamientos de la política educativa) involucra otra respecto de los docentes y de su actividad que apunta decididamente a la constitución de su subjetividad (y, a partir de la cual, aquella concepción estatal del cambio escolar se 'despliega' en nuevas dimensiones). Así como, más mediadamente, involucra otra respecto de lo 'educativo', respecto del propio papel estatal (articulador) en este campo y respecto de sus implicancias sociales.

Cuestión estatal que, como ya señalamos en repetidas oportunidades, remite además a un plano social. Las limitaciones actuales del sujeto docente (a partir de su configuración estatal histórica) deben examinarse también desde este plano social. Desde nuestro punto de vista, podemos hacer sinceramente propias las palabras de Lerena (1992:54),

“Aquí no he pintando de color de rosa a los maestros. Sólo que no es de los maestros de carne y hueso que me he ocupado. De lo que he tratado aquí, en realidad, ha sido de un ámbito del sistema escolar y más exactamente de una sociedad de clases *que tiende a responsabilizar a los maestros y que tiende a descargar y a individualizar en ellos una lógica que no puede aceptar como suya. Como si esta sociedad no quisiera reconocerse en los maestros, chivos emisarios de unas estructuras cuyo funcionamiento exige que éstas no aparezcan; tengo razones personales de mucho peso para que no me cueste nada reconocerme en este grupo y sentir muy de cerca su difícil posición*”.

3.- La reforma educativa y los docentes

En el segundo capítulo de este trabajo señalamos como la reforma educativa (así como la reforma del estado) puede ser interpretada como reforma social. Una transformación que apunta a la subversión de la articulación social precedente que se desarrollaba abierta y manifiestamente en el espacio estatal (y se materializaba en las diferentes configuraciones de su aparato). En términos educativos, se trata de una alteración de la ‘educación pública’, directamente vinculada al principio (contradictorio) de igualdad y a su carácter de ‘derecho social’, como extensión o ‘democratización’ de aquellos fijados primeramente a la ‘ciudadanía’. Es decir, se trata de una reforma social en la medida que se trastoca aquella articulación propia del estado de ‘bienestar’ que viene a ser reemplazada gradualmente por la articulación mercantil, no sólo socialmente (en términos genéricos) sino ‘coronada’ en el propio aparato estatal (el sistema educativo en su conjunto y las instituciones educativas estatales, en particular).

Aunque, en principio, creemos que la relación entre esta reforma estatal y social no se traslada linealmente, sin mediaciones, a una nueva constitución estatal de la subjetividad docente, no podemos desconocer que la tendencia a la ‘mercantilización’ de lo educativo también aparece allí, como un horizonte cierto en la formación docente:

“Se puede esperar en primer lugar una intervención que tendrá por fin alterar directamente los esquemas de formación docente, instituyendo mecanismos de *perfeccionamiento más volcados hacia las necesidades técnicas o ideológicas del nuevo modelo de organización social y educacional*. Es de prever que los aportes (...) de estos esquemas de perfeccionamiento sean predominantemente

técnicos, gerenciales, prácticos y pragmáticos y que reproduzcan con eficacia y productividad las preocupaciones que se vienen aplicando a las escuelas, con el consecuente dislocamiento de algunos campos y áreas de formación que pasan a ser vistos como irrevelantes.” (Tadeu da Silva, 2000:31)

Esta tendencia configurable desde la política educativa y dirigida a los docentes también puede reproducirse a través de una respuesta especular por parte de éstos. Un posible doble movimiento que, una vez consolidado, volvería a poner en escena aquel mandato estatal absoluto que no es inocuo para la identidad docente. Especialmente, en la medida que no lo reconoce como un sujeto singular, con tomas de posición propias que podrían guardar sentidos divergentes. Lo cual no podría sino profundizar esta subjetividad o identidad docente históricamente ‘alienada’:

“Paralelamente, a medida que se implantan los esquemas de mercado en las escuelas primarias y secundarias, se podrá esperar también una demanda ‘espontánea’ de esquemas de formación que ayuden a los docentes a satisfacer las exigencias, no sólo las nuevas ‘habilidades’ técnicas y gerenciales exigidas para hacer frente a las urgencias cotidianas, sino también de aquellas que facilitarán el avance en la carrera y que permitirán a los individuos ser candidatos a los premios de productividad que vienen siendo instituidos.” (Tadeu da Silva, 2000:31)

Lo analizado en el capítulo previo respecto de las orientaciones reformistas en Argentina, en relación con la ‘autonomía’ de las unidades escolares y la implementación de ‘nuevos modelos institucionales’ (en términos de gestión gerencial) parece apuntar en esta dirección y, ciertamente, la forma en que se definen y desenvuelven las políticas de capacitación no excluye tampoco esta perspectiva (como analizaremos más adelante). Sin embargo, como también ya señalamos, los lineamientos reformistas deberían ser pensados, más bien, como ‘horizonte deseable’ antes que como transformación cierta producida. Entre otras cuestiones porque, más allá de esta constitución estatal de los docentes (como mera extensión de su voluntad y, entonces, del lugar receptivo ‘asignado’) ellos tienen presencia cierta en la modalidad y el alcance del cambio. Nuestra hipótesis es que esta alteración por ahora es, más bien, sólo eso: una puesta en cuestión (profunda y persistente) de toda la institucionalidad educativa previa. Y, en todo caso, es este dislocamiento, en sí mismo, el que parece efectivamente ‘institucionalizarse’.

La cuestión sería, entonces, identificar sobre qué ideas se erosiona la identidad docente y, en este sentido, la necesidad de su 'profesionalización' en los enunciados de las políticas educativas cobra (nuevamente) centralidad⁵. Desde nuestra perspectiva, se trata más bien, de consolidar una nueva significación respecto de los maestros, un diagnóstico clausurado que simplemente lo presenta como un sujeto ocupacional 'no profesional' (en el sentido, de 'no calificado'). O, por lo menos, estas resultan ser sus implicancias inmediatas.

La cuestión de la profesionalización docente es claramente un denominador común en las reformas educativas recientes en materia docente. Más aún, creemos que es el 'significante' que articula reforma educativa y sujeto docente. Y, como esta articulación es conflictiva, el debate es amplio y aparecen diversos y múltiples significados asignados:

"Los debates en torno al término 'profesionalización docente' se desenvuelven alrededor de concepciones divergentes y aún antagónicas sobre la formación docente y el ejercicio del rol, abarcando diversas definiciones de sus alcances, sus límites, así como de su direccionalidad". (Imen, 2000:1)

Así, es ilustrativo tener en cuenta que, por ejemplo, en la historia de la educación argentina, el carácter 'profesional' del trabajo docente, es una antigua reivindicación de la tradición gremial como 'derecho corporativo de controlar el ejercicio, la calificación y la ética del trabajo' (Batallán y García, 1992:229). Sentido y significado (seguramente recreado en el tiempo) que probablemente estén presentes en la historia del magisterio de muchos otros casos nacionales.

Este escenario de conflicto y divergencia se expresa en una importante producción que trata el carácter 'polisémico' del término, intenta delimitar el problema desde diferentes perspectivas (políticas, sociológicas, gremiales, pedagógicas) y lo recrea para el campo educativo (Popkewitz, 1992; Gimeno Sacristán, 1992; Burbules y Densmore, 1992; Fernández Enguita 2001; Díaz Barriga e Inclán Espinosa, 2001, Batallán y García, 1992, etcétera).

⁵ Como ya vimos esta idea de 'profesionalización' no es inédita. Sin embargo, si lo es el carácter central que adopta y su uniformidad en términos internacionales.

En principio, podríamos afirmar que la centralidad de la profesionalización demandada a los docentes conlleva, una 'reconceptualización axiológica' de su trabajo, que en tanto tal, extiende foco del cambio, del protagonismo de la escuela al docente:

"Merece destacarse el papel que juega la idea de profesionalismo como nueva imagen del trabajo docente. Creo que existen razones para prestar una atención especial a esta reconceptualización axiológica del trabajo docente que lidera las actuales reformas, en la medida en que puede verse en ella el eslabón intermedio entre las definiciones oficiales de la excelencia y la motivación de quienes deben implementarlas. Es a través de su mediación, como buena parte de la legitimidad de la institución se traslada de la estructura a la subjetividad de sus miembros." (Terrén, 1999:267)

Aunque este traslado de la institución escolar a la subjetividad de los maestros tiene consecuencias. Su carácter es paradójico, este protagonismo de los docentes respecto del cambio no conlleva alterar las limitaciones ciertas (e históricas) de su actividad (e identidad) sino más bien implican su progresión en términos de una 'intensificación':

"Hemos llegado a entender las reformas como un medio para intensificar el trabajo de la enseñanza, antes que para redefinir sus condiciones a fin de tomarlas más satisfactorias, desde el punto de vista intelectual y social" (Popkewitz, 1992:212)

Cabe señalar que esta profundización es objeto de diferentes tipos de interpretaciones. En principio, lo que aparece de forma recurrente en estos análisis es una fuerte disociación entre los lineamientos reformistas que apuntan a la profesionalización y las prácticas docentes. En algunos casos, esta distancia es considerada como una separación progresiva entre 'administración' y 'enseñanza' o, más bien, un avance de la primera a costa de la segunda:

"De un modo persistente y exasperante, las 'buenas intenciones' se transmutan y recaen sobre los docentes. Incluso los instrumentos de transformación 'mejor intencionados' (...) se anulan porque encajan en modelos mecanicistas o se ahogan a través de una inspección sofocante. (...) De esta manera, muchos de los instrumentos de reforma no sólo acaban con los deseos de los profesores respecto a la enseñanza, sino que amenazan la misma voluntad de enseñar. Eliminan el auténtico motor." (Hargreaves, 1998:29)

Desde otras perspectivas, esta disociación se interpreta en términos de una escisión (poco 'sincera') entre el discurso 'público', legitimador de la reforma, y sus consecuencias ciertas en términos de 'aplicación':

"Mientras que la retórica pública, por ejemplo, apoyaba la evaluación como un medio para jerarquizar a los docentes y crear una ocupación más profesional, en la aplicación se tendía a limitar la reflexión al desarrollo de las técnicas. (...) La tecnificación del trabajo desgastó aún más la autonomía docente.(...) El discurso de la reforma creó un control ideológico que legitimó [entre los docentes] la pérdida del control práctico sobre las decisiones que conciernen a los objetivos y metas de trabajo." (Popkewitz, 1992:212)

Mas allá de cómo se explique esta 'paradoja', en general, esta 'profesionalización', acuñada en los procesos de reforma, parece implicar para los docentes un deterioro de las condiciones de trabajo, su 'tecnificación' o 'mecanización' creciente, una correlativa 'intensificación' en términos de responsabilidades, una pérdida cada vez mayor del control o la autonomía sobre él e, incluso (con implicancias mucho más profundas y menos notorias) la pérdida de sentido (personal y social) de su trabajo.

Todas estas consecuencias convergen en una creciente devaluación, de su quehacer y del propio docente en tanto sujeto ocupacional y social (Apple, 1996). Un proceso que apunta a poner en jaque la 'identidad' docente, desde un posicionamiento estatal que edifica una relación profundamente asimétrica entre éstos y las instancias de política y administración educativa. Aunque, un panorama completo, que trascienda la dirección de la política educativa (recorte que hemos privilegiado aquí) debería contener el conflicto, la tensión o la resistencia docente como aspecto coconstitutivo de esta relación.

Desde este 'recorte', entonces, creemos que la reforma (pensando especialmente en la argentina), al alterar toda la institucionalidad educativa previa, también altera la identidad del sujeto docente. Se trata de un profundo dislocamiento y una erosión sistemática de significaciones sociales compartidas, instituidas en el pasado:

"La tradición normalizadora, al menos, había revestido la labor docente de prestigio simbólico y valoración social. Desgastada aquella tradición gana espacio el 'eficientismo'". (Davini 1995, 2001:40)

Si ampliamos la cuestión de la profesionalización, como eje paradigmático de la reforma respecto del sujeto docente y lo relocalizamos en relación con las transformaciones que se producen en el plano estatal y social, la cuestión adquiere nuevas aristas:

“En la paradoja presente en el discurso de reforma escolar se encuentra implícito un doble ‘fracaso’: primero, la creciente *imposibilidad del Estado para reconocer el papel central que deben jugar los docentes en cualquier intento viable de revitalizar las escuelas públicas*. En segundo lugar, la *imposibilidad de reconocer que los intereses ideológicos y políticos subyacentes en los embates dominantes de la reforma no coinciden con el papel tradicional de organizar la educación pública en torno de la necesidad de educar a los alumnos para la continuidad y defensa de las tradiciones y principios necesarios en una sociedad democrática*” (Aronowitz y Giroux, 1992:162)

En cuanto a la primer ‘imposibilidad’ señalada, a esta altura, podríamos aseverar (sin temor a equivocarnos) que este protagonismo auténtico de los docentes, indispensable para mejorar la ‘educación pública’, no es una cuestión que pueda escapar a la reflexión de académicos, ni de administradores, ni de políticos, ni de especialistas de organismos internacionales, del área educativa; incluso, tampoco, de sectores amplios de la población.⁶ Así, la pregunta (‘informulable’) es por qué las reformas, en su redefinición sucesiva a través de diferentes políticas, se dirigen hacia un ‘fracaso’ fácilmente predecible.

Para plantearlo de otra forma, el asunto sería examinar su condición de ‘fracaso’ o ‘éxito’ y, en este sentido, indagar (o tener presente) cuáles son las coordenadas básicas que las sobredeterminan (las cuales, sin duda, trascienden las voluntades individuales de administradores y especialistas y pueden identificarse como tendencias estructurales, que se expresan en la toma de posición de actores sociales de poder considerable). Y, finalmente, entonces, interrogar sobre la ‘voluntad política’ cierta de ‘revitalizar’ la ‘educación pública’.

⁶ Creemos más bien que interpretar en términos de ‘fracaso’ o de ‘disociación’ lo que ocurre con la ‘profesionalización’ docente refiere más bien a un posicionamiento ‘político’ de estos autores respecto de la reforma, en el marco de una lógica de significados subvertida, propia de los enunciados de política educativa reformista. Es decir, tal vez, sea sólo una cuestión ‘estratégica’ plantearlo en estos términos de disociación: una dirección del cambio que, ‘en los hechos’, resulta desalentada, pero que debe mantenerse como significativa y central.

Esto último se vincula directamente con la segunda 'imposibilidad', los 'embates dominantes de reforma' respecto de la educación como campo profundamente ligado (históricamente) a la democratización. Desde nuestra perspectiva, ambas 'imposibilidades' deben, en todo caso, pensarse en términos inversos, como posibilidades ciertas de intervención y como expresión de la capacidad (estrictamente) estatal de delinear e instituir nuevas articulaciones sociales, en este caso respecto de lo educativo. Estas para concretarse, lejos de reforzar sentidos fuertemente institucionalizados en el pasado (el valor de la 'educación pública', la trascendencia social de la tarea educativa, la constitución de ciudadanía o la educación en términos de 'derecho' como avance de la democracia) requieren de su desarticulación. Es así, que lo que se conceptualiza como 'fracaso', 'disociación' o 'paradoja' adquiere otros significados.

Por esto mismo pensamos que el avance hacia la constitución de un mercado educativo o de una rearticulación social fundada en relaciones mercantiles debe más bien interpretarse como 'un tránsito' (antes que un proceso lineal, uniforme, inmediato o concluido), es decir, en términos de la construcción estatal de las 'condiciones de posibilidad' que la hagan pensable, verosímil, aceptable y, en definitiva, factible. La educación, entonces, debe perder este carácter 'público', 'social', trascendente o, en el mejor de sus sentidos ciertamente existentes, de 'utopía social' (y por lo tanto el docente, como sujeto social, y su trabajo también). Por lo menos, ésta nos parece una hipótesis que vale la pena examinar seriamente para el caso argentino, donde el paralelo deterioro de las condiciones materiales, con cíclicos y profundos ajustes progresivos, le agrega un particular 'dinamismo' a este 'tránsito'.

A continuación nos detendremos en el análisis puntual de la reforma argentina, en los enunciados de la política educativa referidos a la capacitación docente. Este recorte sobre la 'formación', entendida en un sentido amplio, se vincula con el tipo de relación 'política educativa/sujeto docente' involucrada. Esta, a diferencia de la presente en la formación inicial, implica una interlocución (desde la política y administración educativa) con un sujeto ocupacional ya constituido (y así reconocido socialmente y acreditado formalmente). En este caso, la articulación entre la política educativa y el sujeto docente se presenta en

total su complejidad y al ser el lugar al ser el lugar de información 'en servicio' nos permite abordar su relación con la escuela institucionalmente, en la medida que la dimensión laboral de estos docentes (la que apoya las políticas de capacitación por definición) tiene referencia directa a la 'empresa' en el espacio institucional escolar. De esta forma, pensamos que los lineamientos reformistas dirigidos al cambio escolar (ya abordados en el capítulo previo) deben analizarse con mayor profundidad a partir de su articulación con los referentes a la capacitación docente. Por su parte, ésta, en tanto interpelación reformista a los docentes es una cuestión vinculada ineludiblemente al cambio escolar, tal como hemos intentado demostrar en esta sección.

4.- La capacitación docente en la escuela educativa argentina

Las cuestiones analizadas previamente en torno al docente (en relación con su constitución estatal, con las características de esta institución en el tiempo y con las principales orientaciones reformistas internacionales) tienen una presencia manifiesta en las orientaciones nacionales de capacitación docente.

Así a mediados de 1993 (dictada la Ley Federal de Educación) cuando se 'inaugura' oficialmente la 'reforma', en los documentos ministeriales, la capacitación docente presenta en los siguientes términos:

*"La transformación del maestro, pasando de uno que difunde oralmente información a uno de carácter profesional, implica introducir una fuente indudable de dinamismo a la transformación".*¹

La política reformista se construye en sí misma, y además, como punto de inflexión respecto de la historia educativa. El nuevo 'rol asignado' a los docentes resulta de una confrontación absoluta respecto al 'precedente', la dicotomía 'profesional - difusor'. Como ya analizamos, este lugar siempre representado es una cuestión importante a considerar respecto de la problemática docente y del cambio escolar y, en este sentido, este significado de la 'profesionalización' se presenta como una alternativa efectivamente

'superadora'. Sin duda, esta construcción discursiva de la política educativa opera con este sentido señalado, construyendo así el fundamento de su legitimidad.

De acuerdo a los enunciados considerados, se trata de transformar 'esencialmente' el 'rol asignado' aunque, precisamente, este 'nuevo rol', no deja de ser resultado de una 'nueva' asignación. Es decir, lo que permanece sin alterar (ni problematizar) es este carácter prescriptivo de su 'asignación' y, entonces, también permanecen invariables sus implicancias en relación con el (no) reconocimiento estatal de este sujeto. En otros términos, si esta 'asignación' permanece 'indiferenciada' respecto de lo que 'fueron', 'son' y, especialmente de lo que 'podrían ser' los docentes, más allá del mandato estatal (la constitución del sujeto docente como pura prolongación de la voluntad de la política educativa o estatal, en general) difícilmente pueda modificarse el papel y el lugar (histórica y puramente 'asignado') del docente en el sistema educativo. Como ya tratamos, una aparante contradicción, habitual y característica de las reformas educativas recientes.

Pero, por otra parte, esta misma indiferenciación política educativa/ sujeto docente (o más bien, asimilación de éste último a la primera) conlleva pensar o concebir a los actuales docentes como (y solamente como) 'difusores orales de información' ya que ellos únicamente son (o podrían ser) producto de estas sucesivas definiciones estatales.

En este marco, el diagnóstico reformista de la escuela (espacios fijos en el tiempo, atados a rutinas, donde solo transcurre una 'administración de lo dado') se intersecta perfectamente con este otro respecto del docente. En esta perspectiva, el punto de partida es equivalente: las escuelas quedan configuradas como espacios que aglutinan a estos 'difusores' (estáticos) que deben transformarse en 'profesionales' (para organizar y gerenciar eficazmente su 'pura' especificidad: el proceso de enseñanza-aprendizaje).

Si se acepta nuestro análisis, la pregunta inmediata es ¿cómo podría darse entonces esta transformación radical en ellos?. En el conjunto de estos enunciados, 'la fuente indudable

⁷ "Marco General de Acciones para la Transformación Educativa". M.C. y E., Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Julio 1993.

de dinamismo' que transforma a estos 'difusores' en 'auténticos' docentes ('profesionales') es la formación y la capacitación docente. Esta 'asignación de rol' se traslada una nueva 'asignación' estatal, de diferente naturaleza pero, en definitiva, muy consonante.

Con anterioridad ya nos habíamos referido a otros 'traslados' que producía la política reformista (el 'cambio educativo' redefinido, restringido y depositado en el 'cambio escolar'); pero este último (el cambio escolar trasladado al cambio docente y éste reasignado a la formación y capacitación) agrega otras y nuevas implicancias:

"(...) pondré reservas a la hora de confiar en que la calidad de la práctica pedagógica se logre de forma inmediata y directa a partir de una mejora en la formación de profesores. Porque una relación lineal de este tipo supondría una hiperresponsabilidad del profesorado en la determinación de cómo es la práctica, que no tiene en la realidad. Es una precaución que esta fundamentada en la creencia de que de que la práctica docente (...) no es una (básicamente) decidida personalmente, sino que está fuertemente institucionalizada, es dependiente de una sociedad, de unos intereses, de una organización escolar, de una burocracia que la controla, afectada por regulaciones de diverso orden y asentadas en una larga tradición histórica (...)" (Gimeno Sacristán 1992:114 - 129)

Es decir en este último 'pasaje', del cambio escolar a la formación docente, recaen todas las consecuencias de las reasignaciones previas: una 'hiperresponsabilización' de los docentes respecto de la multiplicidad de dimensiones que operan sobre lo educativo y sobre las que no tienen obligación, atribuciones formales, posibilidades, poder o capacidades ciertas para revertir (por lo menos en los términos individuales y de dependencia, desde donde se construye estatalmente esta implicación). Esto tiene muchos (y graves) efectos pero quisiéramos insistir particularmente sobre tres.

En primer lugar, esta exigencia 'ilimitada' se articula, actualizándose, con uno de los sesgos estatales constitutivos de su identidad: el carácter 'misional' y 'ejemplar' de la tarea docente que deriva en una incommensurable responsabilidad 'moral' individual y, entonces, traduce toda 'imposibilidad' o límite en idénticos términos, exclusivamente personales, de fracaso, 'culpa' o 'falta'. Cuestión que, simultáneamente, obstruye sus posibilidades ciertas de transformación, en términos de sujeto social.

En segundo lugar, este desplazamiento hacia el docente invisibiliza el resto del aparato estatal. En términos más inmediatos, solapa las atribuciones y responsabilidades (aún intesamente formalizadas, en términos legales) de otras instancias de política y administración del sistema. Y, finalmente, opera velando las dimensiones estructurales (históricas, políticas, culturales y económicas) que sobredeterminan 'lo educativo' y remiten claramente a un plano social y estatal.

Sin embargo, la formación y la capacitación como vía regia de una transformación radical del 'rol docente' (esta 'fuente de dinamismo') es definida en esta etapa inicial dentro de un conjunto considerable de otras 'líneas' y 'acciones'⁸.

En el transcurso de la gestión ministerial parece adquirir un peso propio, en relación con la necesidad de construir la 'reforma' como un conjunto de acciones específicas, con un nivel cierto de 'concreción'. Cuestión que nos parece ligada a una necesidad que se va configurando para soportar en el tiempo su legitimidad, especialmente si se tiene presente la resistencia pública y continuada de los sindicatos docentes. De esta forma, la capacitación (incluso, por sobre la formación inicial que sólo adquirirá protagonismo unos años después) parece ocupar progresivamente un lugar central, lo cual permite que la política nacional reformista exceda la dimensión de los discursos públicos, se presente atendiendo una reivindicación históricamente ligada a la tradición gremial y trascienda entonces la, demasiado notoria hasta ese momento, estrategia de divulgación.

Inicialmente, en cambio, la política de capacitación se presenta con un propósito acotado, derivado cambio curricular:

⁸ Las acciones que se definen inicialmente en el marco de 'la aplicación de la Ley Federal de Educación', como lineamientos ministeriales para emprender la Reforma, se construyen a partir de cuatro tipos generales (decisiones de políticas básicas, acciones compensatorias, acciones de estímulo y acciones de transformación) que incluyen a su vez varios direccionamientos específicos. En el caso de la capacitación docente esta queda subsumida como un ítem, dentro de un tipo particular de acciones, la 'profesionalización' de docentes y directivos', que a su vez conforma con otros cuatro lineamientos las 'acciones para la transformación'. "Marco General de Acciones para la Transformación Educativa". MCyE., Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Julio 1993.

“La capacitación en servicio se refiere a acciones de capacitación para la inclusión de los núcleos temáticos, acordados en el CFC y E, que incluye [sic] la actualización en servicio. Es imprescindible preparar a los docentes para que sean capaces de desarrollar los núcleos conceptuales que se decida incluir en 1994 y que no han formado parte de los planes de los profesorados hasta la actualidad”.⁹

Es decir, los docentes deberían contar con instancias de ‘aprendizaje’ de los nuevos contenidos que se irían definiendo en el Consejo Federal como ‘básicos’ y ‘comunes’ para la enseñanza en todo el sistema.

Este requerimiento así formulado (la necesidad de una política de capacitación docente ligada linealmente a lo ‘curricular’, en términos restringidos de ‘contenidos’) demostraba, tácitamente, que la condición esencial del nuevo diseño curricular sería su ‘construcción externa’: Los docentes debían quedar, en principio, excluidos; la definición curricular básica se construiría como legítima a través de la convocatoria a especialistas y académicos ‘reconocidos’ de los distintos campos disciplinarios; lo que, por su parte, le proveía su necesario carácter ‘innovador’ o ‘transformador’. Una vez definidos y acordados se ‘trasladarían’ a los docentes a través de la ‘capacitación’ o ‘actualización’ en servicio, en una clara correspondencia con la definición ‘técnica’ o ‘experta’ general de la reforma.

En este caso, pensamos que la condición central que adquieren los ‘contenidos’ configura de una forma particular esta ‘exterioridad’ del ‘cambio’ respecto del sujeto docente, que liga la cuestión de la capacitación a la cuestión ‘curricular’. Esta centralidad de los contenidos no es inédita. En realidad, se vincula con una tendencia preexistente, involucrada en un debate respecto de cómo alcanzar la ‘democratización’ educativa (propio de la transición democrática en el país). Una perspectiva que enfatizaba y definía esta ‘democratización’ a partir de la recuperación de contenidos socialmente ‘significativos’ en la enseñanza y el aprendizaje (Davini, 1995, 2001:46).¹⁰

⁹ Cabe aclarar que aquí el sentido de capacitación en servicio se define por diferencia respecto de aquellas instancias de formación de grado.

“Marco General de Acciones para la Transformación Educativa”. M.C. y E., Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Julio 1993.

¹⁰ Según la misma autora, esta tendencia debatía con otra ‘hermeneútica-participativa’ centrada, en cambio, en la modificación de las relaciones de poder en la escuela, la revisión crítica de la organización institucional,

Aunque, creemos que su 'reminiscencia' en los enunciados de la política reformista, a la vez que opera legitimando la política curricular, desde este interés por la democratización, supone abandonar decididamente esta primera preocupación. O, como ya intentamos demostrar, ésta (asociada a las significaciones previas de la 'educación pública') no puede sino 'desnaturalizarse' en una trama estructural (social y estatal) profundamente redireccionada:

"La pedagogía crítico -social de los contenidos ha quedado absorbida por acuerdos de actualización de los contenidos de los documentos curriculares, recuperando los rasgos de la tradición académica [en el sentido de academicista], articulados con procesos de evaluación del rendimiento escolar en las distintas disciplinas. El impacto más fuerte ha sido destacar la incompetencia de las escuelas (y por ende, de los docentes) para lograr resultados de aprendizaje" (Davini 1995, 2001: 47).

Justamente lo que se pierde, desde esta centralidad exclusiva del 'contenido', es este carácter *crítico y social* que estaba originalmente involucrado en esta perspectiva. La 'significación social' de estos contenidos, en tanto tal, nunca podría ser declarada oficialmente, de una vez y para siempre y desde un único recorte cultural (el campo institucionalizado como 'académico - científico'). Por el contrario, requiere un debate social amplio e inclusivo. En primer lugar porque este campo, lejos de ser uniforme, estar 'autocontenido' o ser 'neutral', está atravesado por el conflicto y constituido por relaciones de poder (Bourdieu, 1971, 1983). Es decir, cualquier interpelación o convocatoria de la política educativa a él, para definir contenidos significativos, conlleva estas relaciones y una toma de posición 'particular' en esta configuración asimétrica. En otros términos, esta convocatoria oficial nunca se puede arrogar la legitimidad del 'universo' intelectual, académico o científico.

En segundo lugar, esta significación social excede, en mucho, este campo 'académico' singular e involucra muchos otros campos y sectores sociales (en un escenario de controversia cultural); en este sentido, dicha convocatoria debería tener una contención

las formas y las condiciones de trabajo, la estructura internalizada en los docentes como resultado de la historia, etc. (Davini, 1995, 2001: 46). Una perspectiva más próxima a la que asumimos desde este trabajo

cierta de aquellos otros ubicados en posiciones subordinadas. En tercer lugar, y directamente vinculado con esto último, porque esta significación social se formulaba desde una perspectiva 'crítica', es decir desde una preocupación por alterar (con mayor o menor intensidad) las relaciones de poder o, más inmediata y precisamente, sus consecuencias en términos de qué (y cómo) se hace objeto de enseñanza, en pos de una 'transformación social'.

"La educación está profundamente comprometida en la política cultural. El curriculum nunca es un mero agregado neutral de conocimientos que aparecen de algún modo en los textos y en las aulas. Forma parte siempre de una historia selectiva, de la selección de alguien, de alguna visión de grupo con respecto al conocimiento que se considera legítimo". (Apple, 1996:47)

Aquella pedagogía 'crítico-social' de los contenidos (que no excluía esta perspectiva crítica, sino que justamente en ella, tácita o expresamente, se fundaba) abandona, en su reactualización reformista, la dimensión socio-política original y adquiere a cambio este sentido técnico donde todo el valor de la propuesta queda depositado en ellos. Pero, a su vez, éstos conocimientos adquieren un valor 'esencial', 'endógeno' se establecen como los 'socialmente válidos', como 'únicos' y, en este sentido, se 'cosifican'. Cualquier articulación con lo social queda suspendida, y su problematización política será atendida solamente si se plantea desde la posición de actores dominantes en el campo educativo:

"Los nuevos contenidos fueron elaborados con el asesoramiento de muchos especialistas en las diferentes áreas del conocimiento científico. El gobierno se reservó la 'puntada final' en su redacción *y no vaciló en eliminar aquellos a los que la Iglesia se opuso, aunque su presencia pretendiera estar totalmente justificada en su valor 'científico' y 'cultural'*". (Cardelli, 1998:70).

Esta impronta 'contenidista' de la reforma tiene una dirección que opera en favor de una estructuración mercantil de lo educativo. Da cuenta de la construcción estatal de este 'tránsito'. A partir de ella, ahora es posible delimitar *qué* es (o debería ser) objeto de enseñanza y aprendizaje. Una identificación precisa y definitiva, indispensable para la constitución de lo educativo como 'proceso' certero, en tanto materialización de los dispositivos adecuados para la transmisión y asimilación de estas 'sustancias'.

Este encierro 'academicista' supone desprender la educación de su dimensión social y, entonces, necesariamente, la 'exclusión' del sujeto docente (como sujeto político y social). Desprendimiento y exclusión que, como señalamos en las secciones previas, no es un atributo propio de la actual política reformista, más bien un elemento de continuidad en la relación que con él construyó históricamente la política educativa.

Lo que sí es propio de este período es el sentido que atraviesa esta relación de exclusión: el tránsito hacia una constitución mercantil. Esta nueva significación de lo educativo a instituir estatalmente, la 'prestación de un servicio' (equivalente a cualquier otra actividad económica terciaria), involucra que la educación sea reformulada en términos 'neutros' y 'exactos' (y ciertamente, más aprehensibles, pragmáticos o mecánicos) contra una historia que la constituye, difusa, 'espiritual', transcendente, social e, incluso, política.

En esta resignificación estatal, la centralidad de los 'contenidos' parece ser una pieza importante. Estos deben estar legitimados como unívocos, universalmente válidos, para determinar categóricamente (casi 'materialmente') qué es (ahora) la educación: un proceso transparente e inmediatamente asequible de transmisión y adquisición de conocimientos 'objetivados' (en la acepción más material de este término). Incluso, estos así recolocados permiten constituir reglas claras de 'competencia', se transforman en patrones de referencia (incuestionables) de la 'calidad' (de acuerdo al 'nivel de adquisición') de los diversos servicios prestados por las escuelas, ahora autónomas e institucionalizadas desde la política. En este punto, la política de evaluación reformista puede considerarse profundamente implicada con esta centralidad 'curricular':

"En esta situación el curriculum nacional es fundamental. (...) El papel principal que desempeña consiste en proporcionar el marco de referencia dentro del cual puedan funcionar los tests de evaluación nacionales. Facilita el establecimiento de un procedimiento que daría a los 'consumidores' unas 'etiquetas de calidad' de las escuelas, de manera que las 'fuerzas del libre mercado' actuaran en la mayor medida posible. Si hemos de tener un mercado libre de educación, en el que se presente al consumidor un conjunto de posibilidades para su elección, tanto el curriculum nacional como los tests nacionales de evaluación funcionarían como 'comité estatal de vigilancia' para controlar los 'peores excesos' del mercado". (Apple, 1996: 58)

Esta 'regulación' estatal, entonces, es directamente vinculable a la constitución progresiva de un 'mercado escolar' (como ya tratamos, más allá de la condición privada o estatal de las escuelas). Pero en tanto regulación, generada en las propias reglas mercantiles (que se asumen estatalmente), supone que los contenidos deben estar *a priori* claramente predeterminados, ser conclusivos y definirse en un plano inaccesible (inmune a cualquier problematización social que les haga perder esta condición de estándares 'objetivos' para 'transparentar' e institucionalizar la competencia). Es decir, un requisito ineludible es su definición 'externa'. Y este parece ser el nudo de la exclusión del sujeto docente en la reforma (paralela a una fuerte implicación en términos de responsabilidades).

Esta exclusión tiene fuertes consecuencias para los docentes, especialmente, respecto de la posibilidad cierta de construir una relación 'significativa', propia y colectiva, con el saber. Esta alienación se presenta como un obstáculo estatal a la potencialidad (social) transformadora de este sujeto. Y, como también ya señalamos, concomitantemente, a la construcción de un camino realmente alternativo respecto de la normatividad institucional escolar que hace a su reproducción en términos de disciplinamiento social. (Batallán y García, 1992). En términos más inmediatos, este distanciamiento del docente respecto de un conocimiento clausurado y externo (que se presenta como *el* 'socialmente válido') involucra una puesta en cuestión de él en tanto sujeto social configurador de lo educativo y un dislocamiento del sentido de su trabajo (anclado en significaciones sociales previas).

La capacitación docente, así inicialmente configurada desde la política curricular (y sus puntos de partida e implicancias respecto de una estructuración mercantil de lo educativo) tiene como consecuencia la profundización de esta 'enajenación' de la identidad y del trabajo docente, ya preexistente en los lineamientos de política. En la 'era reformista', se trata de un 'no reconocimiento' estatal que desarticula la identidad previa y media la reconfiguración de lo educativo en términos de relaciones de oferta, demanda, competencia y regulación. En este caso, el mandato estatal resulta de la transmisión de un conjunto de contenidos, claramente predeterminados, que deben 'adquirir' sus alumnos; sustancias ya en 'tránsito' para constituirse (plenamente) como *la* 'oferta' educativa y *la* valoración del

'servicio' que el docente presta a los 'padres', en tanto 'demanda' delimitada, respecto de esa 'oferta educativa'.

Para los docentes, estas sustancias también deben ser objeto de su propia 'asimilación' a través de la capacitación, aunque ésta debe mantener el carácter demarcado de 'transmisión'. La constitución externa de estos contenidos (su construcción y naturaleza académica y su fiscalización a través de los operativos nacionales de evaluación) debe mantenerse inalterada y, en este sentido, se trata de esencias que no pueden ser auténticamente apropiadas, resignificadas o subvertidas por los docentes.

Por su parte, el sentido de su trabajo debe resignificarse, perder su transcendencia y anclarse en el 'desempeño' objetivo y delimitable de sus alumnos y en la competitividad de su escuela para alcanzar resultados de 'calidad'. Podríamos afirmar que ahora debe constituirse en un 'transmisor eficaz' de los nuevos 'contenidos' (antes que aquel 'difusor' incierto de aquella 'información' imprecisa o irrelevante).

En síntesis, esta primera impronta curricular de la capacitación configura de una manera particular este carácter 'exterior' de la capacitación y de la relación política educativa/sujeto docente. Posteriormente, la capacitación (sin abandonar esta dirección) aparecerá, también, como un 'vehículo' apropiado para implementar directa y expresamente 'la transformación en las escuelas'.¹¹ Esta, de la misma forma que el diseño curricular, se transformará en una 'línea de ejecución' concretable, en su 'reasignación' a los docentes, desde la capacitación.

"Los cambios a introducir son tan grandes [con relación a la implementación de la Reforma] que todos los docentes deberán capacitarse para ellos. La capacitación se centrará en dos aspectos fundamentales: los nuevos contenidos y la nueva propuesta de aula y de institución escolar" (Aguerrondo, en Mérega, 1995).

Como ya señalamos, estas políticas de 'transformación de los modelos institucionales de escuela', se traducen en propuestas sin regulaciones formales explícitas acerca de cómo

¹¹ Expresión de ello es la creación del Programa Nacional de Capacitación en Organización y Gestión para Equipos de Conducción en 1996.

efectivizar los cambios que se proponen. En general, se restringen a definiciones más que pragmáticas (e, incluso, confusas en las resoluciones del CFCyE) que simultáneamente padecen un vacío normativo quedando suspendidas, sin trazar articulación alguna, en compromisos y voluntad política, desde instancias centrales del sistema a las escuelas. Siguen una vía 'informal' de divulgación o de intervención muy puntual a través de programas de incentivos para las escuelas (que por su parte colabora en la construcción de relaciones competitivas). Nunca un camino que involucre su discusión cierta y abierta en las restantes instancias del sistema¹².

Es decir, en el caso de la 'transformación' de las escuelas, esta ausencia de una intervención efectiva es muy notoria y, en este sentido, podría concluirse que es una de las líneas de reforma más precaria o 'endeble'. Especialmente, en términos relativos, considerando otras dimensiones de la reforma (como el cambio de estructura de niveles y ciclos o los operativos nacionales de evaluación, incluso, aunque en menor medida, la política curricular) que de alguna forma fueron objeto de problematización (y resistencia) por parte de algunas jurisdicciones o de los sindicatos docentes. Lo cual, por su parte, develaba públicamente, en grados variables, su carácter prescriptivo o la falta de consenso sobre los que se definían.

Por otro lado, ya señalamos como la capacitación (en términos generales) ganó centralidad para sostener o consolidar algún tipo de legitimidad para la reforma (algo similar a lo que ocurre con la extensión de la obligatoriedad escolar)¹³. Aunque, pensamos que en el caso de la transformación escolar (más aún que en el de la política curricular) esta necesidad de

¹² Nos referimos a un conjunto de materiales en forma de documentos generales, gacetillas o revistas: Revista Zona Educativa, Zona Dirección, Cuadernillos para la Transformación (varias series), Acciones Desarrolladas (Documentos informativos del MCE, varios períodos), Bases para la Transformación, etc. Este material si bien, tienen una distribución que involucra a todas las jurisdicciones y llega a un número considerable de escuelas, al no anclarse en una base regulatoria formal que lo contenga, adopta un carácter eminentemente informativo que no posibilita su análisis profundo desde el espacio escolar, en relación a las condiciones normativas, de trabajo, institucionales, sociales, pedagógicas, etc. y difícilmente pueda ser apropiado, a través de la discusión o la elaboración de alternativas en las prácticas cotidianas.

Por otro lado, como programa de alcance nacional, sólo puede considerarse el Programa Nueva Escuela para el Siglo XXI que involucra directamente sólo una pequeña cantidad de escuelas (4 o 5 escuelas, denominadas cabeceras, por jurisdicción a las que se agregaban otras cuatro o cinco, por cabecera, como 'escuelas satélite').

¹³ En este trabajo no nos hemos dedicado a este cambio en particular porque creemos que esta obligatoriedad no involucra un sentido realmente divergente en la política reformista. Especialmente porque aparece como una obligación 'familiar' formal, cuya concreción, en cambio, implica su reformulación social en términos de 'derecho'.

legitimidad, por lo menos en términos de 'acciones concretas' que hagan de ella una 'transformación cierta' o 'posible', se vuelve imperiosa.

En síntesis, pensamos que es este contexto 'incierto' que hace que, en poco tiempo, los programas de capacitación se extiendan masivamente como obligación formalizada para todos los docentes del sistema. Y, lo que es no menor, considerados desde el propio discurso de la reforma como política que hace a la 'viabilidad' del cambio (escolar y curricular). Es decir, cobraron particular potencialidad para construirse como un instrumento de visibilidad que 'materialice', de alguna forma, los cambios propuestos, en materia de 'organización y gestión escolar' y, a su vez, como culminación de la definición de un curriculum nacional.¹⁴

Como ya consideramos, para lo política curricular, esta 'concreción' además tiene una segunda dirección (que excede el intento de construcción de cierta legitimidad para la reforma), reasigna en el sujeto docente un nuevo 'rol'. Cuestión que se repite simétricamente para el caso de la transformación de los 'modelos institucionales' de escuela.

Es decir, la transformación de las escuelas requiere también la transformación de los docentes, su constitución como 'profesionales', a través de la capacitación. Y en este movimiento 'de traslado' en la definición de políticas (desde la transformación de la organización y gestión de las escuelas a la capacitación de los docentes para que la efectivicen) ellos quedan directamente interpelados, responsables. El lado oscuro, pero persistente, de su 'profesionalización':

"El perfeccionamiento docente en servicio es una *exigencia* para dignificar y jerarquizar la *profesión docente*, mejorar la *calidad* de la educación y *asegurar la transformación del sistema educativo*".¹⁵

Pero esta reasignación, es objeto de un nuevo y último 'traslado'. Como ya mencionamos en el capítulo previo, para implementar la reforma, en general, y la transformación de las escuelas, en particular, (además de la centralidad de las políticas de capacitación) hay una demarcación explícita de la figura del directivo:

¹⁴ Está establecido en resoluciones del CFC y E la cantidad determinada de créditos en capacitación que deben completar todos los planteles docentes, directivos y de supervisión hacia fines del año 2000.

¹⁵ "Alternativas para la Formación el Perfeccionamiento y la capacitación docente". Documento del CFCyE, serie A, N°3. Acuerdo transitorio para la consulta. 1994.

"(...) La escuela al ser un 'todo', necesita un *conductor natural*, alguien que asegure el proyecto institucional. (...) En síntesis: el nuevo modelo educativo requiere que los cuerpos *directivos asuman el liderazgo dinámico garantizando así el logro de las metas planteadas desde el Proyecto Educativo Institucional*".¹⁶ (MCE, Zona Dirección, 1997).

Parecería, entonces, que este tipo de políticas, que plantean la transformación en la gestión y organización de las escuelas se redireccionan, desembocan en las políticas de capacitación docente con una particular preeminencia de un conjunto, especialmente delimitado, dirigido no ya sólo a su profesionalización sino, más precisamente, a modificar su 'perfil de conducción':

"La *reconversión del personal* en servicio es una de las tareas de mayor complejidad que plantea la Ley [Federal de Educación] dado que se necesitarán *nuevos perfiles de conducción* y *nuevas competencias profesionales docentes* en lo que se refiere a contenidos así como a *nuevas prácticas en las instituciones*".¹⁷

Sin considerar el carácter y el sentido del cambio, su alcance parece perder incommensurabilidad: la representación primera de la transformación radical que enuncia la reforma en la totalidad de las escuelas queda restringida a la implementación de actividades de capacitación para un grupo limitado de docentes, los directivos.

Ya no son las escuelas el objeto de la transformación sino los directivos, como 'conductores naturales' que deben 'asumir un liderazgo dinámico'. Aunque, a la hora de establecer la necesidad de los cambios, las direcciones de la transformación, aparecen como personajes 'inmóviles', apenas 'administradores de lo dado' en 'rutinas' y 'normas'.

El liderazgo, entonces, se prescribe; supone lineamientos o procedimientos determinados en otras instancias centrales. Uno particular que se concreta en el acatamiento. No se construye en el propio hacer institucional, en el reconocimiento de la experiencia, los saberes o la práctica docente, en la legitimidad del intercambio o la reflexión colectiva de sujetos que desarrollan sus prácticas en condiciones institucionales específicas y en condiciones históricas, políticas e ideológicas estructurales. Es un 'líder' preconcebido y externo a su propio espacio escolar (espacio que se configura desde sí mismo y como expresión y recreación de dimensiones sociales que lo trascienden).

¹⁶ "Dirección Transformadora". Zona Dirección. Revista del MC y E. Año II, N°10; 1997

¹⁷ "Alternativas para ...". op. cit.

"Los reformadores de la educación han respondido a la crisis de la educación pública fundamentalmente ofreciendo 'soluciones' que pasan por alto el lugar central de los docentes (...) *pasan por alto la inteligencia, la capacidad de juzgar y la experiencia que los docentes puedan aportar en lo refiere a esta crisis*". (Aronowitz y Giroux, 1992:160)

Esta 'preconcepción' o este 'pasar por alto' el quehacer escolar, su articulación o 'dirección', requiere un espacio también 'externo' a la escuela, distante de su hacer institucional, de la práctica cotidiana (condenados de antemano en el diagnóstico que supone el cambio). Este espacio retirado, ajeno, 'fuente de dinamismo' y 'transformación' queda, nuevamente, asignado o 'trasladado' a la capacitación.

La capacitación, entonces, en lo que refiere a la transformación escolar y, en forma equivalente a la transformación 'curricular', se constituye en este carácter externo (en este caso deben permanecer inalterados los lineamientos de 'gerencia y organización', en el otro los 'contenidos'). Y, en este sentido, la capacitación de directivos también parece implicar la erosión de lo previo en términos de identidades y sentidos constituidos en el pasado.

No hay articulación posible entre este sujeto y la política educativa, en la medida que éstas no lo reconocen. O, más precisamente, su reconocimiento (que lo escinde, como sujeto particular dentro del conjunto docente) se construye desde la pura 'falta' o 'carencia'. En otros términos, se trata de un (nuevo) 'deber ser' absoluto, incondicionado o esencial que como anverso coconstitutivo tiene un 'no ser'.

Creemos que ambas cuestiones (deber ser/no ser) pueden analizarse a través de las nuevas direcciones de la actividad estatal hacia una articulación social mercantil. Es decir, respecto de la necesidad de reconfigurar, no casualmente, 'la dirección' de las escuelas, para que ellas abandonen cualquier significación preexistente de la educación pública. Se trata de la presencia de un 'gerente' (y no de un 'director') que debe 'flexibilizar' la 'organización' (antes que atender a reglas de juego instituidas en normas previas) de una 'institución autónoma' (no ya una instancia 'ejecutiva' de un sistema) que atiende a las preferencias de los padres (y no solamente a las decisiones de las 'autoridades', en tanto funcionarios que velan por el 'bienestar general').

Así la escuela (a través de directivos y docentes 'capacitados') podría resultar ser un espacio apropiado para que en ella se produzca la 'prestación' de un 'servicio', equiparable

a cualquier otro, objeto de oferta y demanda, sujeto a la competencia y a la correspondiente regulación.

Este 'tránsito' no sólo involucra ir delineando un nuevo horizonte posible, factible, sino también y básicamente la ruptura del previo. En ambos sentidos, estos lineamientos no pueden partir de los sujetos (y significaciones sociales) antecedentes deben resguardarse en un 'exterior', prescripto estatalmente (que en tanto agente de una rearticulación social, impulsa este 'giro'):

"El llamado a 'la excelencia' y a la mayor 'creatividad' se vio acompañado de propuestas de política educativa que erosionan aún más el poder de los docentes sobre sus condiciones de trabajo y que a la vez proponen que administradores y docentes busquen 'afuera' de sus escuelas las reformas y mejoras tan necesarias. El resultado es que muchas reformas educativas parecen reducir al docente a la categoría de un empleado o funcionario público de bajo escalafón, cuya función principal es implementar las reformas decididas por los expertos en las altas esferas del Estado y las burocracias educativas". (Aronowitz y Giroux, 1992:160)

5.- Capacitación docente y escuela: una articulación controvertida

La modalidad en que se construye el cambio en las escuelas, trasladado y reasignado a otras instancias o sujetos (la formación y los docentes) parece imprimir a la capacitación un nuevo sentido constitutivo: la pérdida de su adscripción institucional. Y, si bien, este sentido de la capacitación parece estar extendido más allá de las políticas educativas (el desenlace progresivo de esta práctica, en distintos campos, de los propios espacios laborales) en el caso particular de la reforma educativa y la 'transformación' de las escuelas (que inevitablemente ponen en primer plano lo institucional como dimensión constitutiva de las prácticas e identidad del sujeto docente) esta pérdida se expresa en toda su significación.

Su desprendimiento o traslado (de las escuelas a la capacitación) en la definición de la política educativa, reproduce esta 'presencia/ausencia' respecto del cambio, ahora en términos institucionales. Esto conlleva, entonces, también configurar el cambio por fuera de las escuelas y de su institucionalidad.

Esta adscripción institucional, a la que hacemos referencia, supone que la relación entre la capacitación y los espacios institucionales (a los que, primordial y manifiestamente, se dirige) conlleva que ella se configure desde éstos mismos, como alternativa para reconstruir esta relación (una vez producida la escisión por esta reasignación o desplazamiento).

Desde nuestra perspectiva, esta reconstrucción es vital en la medida que el objeto de transformación sean realmente las escuelas (o sus 'modelos institucionales') y éstas tengan una presencia cierta en el diagnóstico que supone el cambio.

Desde una mirada 'crítica', operar sobre la transformación 'institucional' escolar involucra tener presente, ineludiblemente, un plano más 'estructural' y social, en términos de relaciones de poder e ideología:

"La crítica al orden social es siempre crítica de las ideologías, lo que quiere decir transformar ese sentido o normatividad (institucional) que como ideología sirve a los intereses dominantes, ocultando la verdadera naturaleza de su pretendida legitimidad..." (Batallán y García 1992:220)

Es decir, abordar estas instituciones involucra, justamente, poner en primer plano esta 'institucionalidad' o 'normatividad', en tanto expresión de una 'regulación' del orden social (que se presenta también desde un orden 'ideológico' más o menos compartido, en términos de 'sentido común'). Aunque, este abordaje más estructural es inseparable de su examen, en realidades escolares singulares, para su transformación:

"Mostrar como a través de interacciones específicas la escuela es producida por sus agentes y cómo los resultados 'inintencionados' de esas interacciones [aquellos aspectos velados por la ideología dominante], devenidos en condiciones no conocidas de la acción, reproducen la potencia social dominante de nuestra sociedad". (Batallán y García, 1992: 222)

Incluso, desde esta misma perspectiva, esta 'potencia social dominante' no es una totalidad 'unitaria'. Es decir, no es directa, unidireccional, central, ni uniforme (mucho menos linealmente identificable). Debe más bien interpretarse en términos de dispersión, relaciones, mediaciones particulares o 'microfísica' del poder (Foucault, 1981). Por lo tanto, su 'reproducción' (o permanencia, a partir de recreaciones sucesivas) se realiza a partir de

mediaciones singulares propias de cada espacio escolar. Y, por lo tanto, también, cada institución tiene sus 'sujetos específicos y eventuales' de transformación institucional, de acuerdo a una historia y una configuración institucional también propia.

En síntesis, lo que queremos destacar, es que la 'adscripción institucional' de la capacitación docente (en relación con espacios escolares singulares) es una cuestión modular a la hora de plantear la transformación institucional de las escuelas (si es que efectivamente pretende alterar sustantivamente las relaciones históricamente dominantes).

Una perspectiva equivalente, pero desde el punto de vista de la subjetividad docente implicaría la construcción de una 'experiencia' institucional 'impensable' (que atienda a estas condiciones no conocidas o 'inintencionadas' de la 'acción'):

"No es posible transformar los 'comportamientos' del docente sin que él transforme su *experiencia*, aun cuando con mucha frecuencia esto se intente. Su 'comportamiento' puede sufrir cambios parciales, reformas aparentes y, sin embargo, su *experiencia* mantenerse sin modificaciones; *en cambio, si su experiencia se transforma* no es posible que se mantenga sin transformaciones su comportamiento, lo que significa que pierda su cualidad mimética. Transformar la experiencia implica cambios cognoscitivos (reflexivos), *no de conocimientos externos* sino cambios hacia lo que generalmente no se comprende como cognoscitivo. *Se trata de conocer lo oculto*, de hacer objeto de conocimiento lo que *no es* objeto del conocimiento hegemónico, *es decir, de pensar lo impensable (...)* lo que no está permitido pensar." (Carrizales Retamoza, 1992:157)

El valor de la 'experiencia' no puede sino ser 'institucional', tramada y confrontada respecto de una normatividad (escolar) particular que, como ya señalamos, se articula en una social más vasta (que delinea, también, las fronteras de lo pensable y lo 'impensable').

Más aún, incluso desde el camino inverso, es decir, poniendo el foco en la formación, antes que en la institución escolar, la centralidad de ésta se torna concluyente:

"(...) quizás hemos olvidado los momentos de 'formación' más decisiva que han solido quedar fuera del ámbito de acción y reflexión de las instituciones de formación. La *inserción en la práctica y el perfeccionamiento en ejercicio*. Esos momentos son los decisivos (...) *porque ahí es donde el problema cobra sus dimensiones reales y donde tienen auténtico sentido. Ahí es donde se han*

planteado los verdaderos problemas del contraste de ideas y de prácticas, que la situación de formación inicial apenas puede mal imitar" (Gimeno Sacristán 1992: 135-136)

Es decir, si la capacitación se presenta como un potencial diferencial respecto de la formación inicial es porque justamente lo que aquí está presente es la adscripción institucional de este tipo de 'formación'.

Pero, si la transformación se traslada de la escuela a la capacitación y ésta, a su vez, aparece externa como 'conocimiento experto' (a través de contenidos curriculares o lineamientos organizacionales fijos o autocontenidos) queda sólo esta 'mala imitación' o aquel 'mimetismo'.

Desde esta configuración particular, la capacitación interpela sin interpelar, cambia sin cambiar, transfiere sin delegar. Es una relación que no puede concretarse como tal porque uno de los sujetos y la trama normativa, institucional o ideológica donde se encuentra inmerso aparecen sin aparecer realmente. Es decir, el docente no es reconocido en su identidad ni la institución en su institucionalidad.

Porque, como ya tratamos, este conocimiento 'experto' (objeto de capacitación) en su propia definición desde la política educativa se presenta 'superador' en la medida que queda escindido (sin articulación) respecto de los sujetos escolares y de la institución escolar, tal como son 'diagnosticados'. Más aún, se construye como 'transformador', precisamente, desde su confrontación absoluta respecto de las prácticas escolares o los saberes y representaciones docentes que estas expresan. La capacitación, entonces, lejos de alterar las relaciones dominantes previas en la escuela, no puede sino transformarse en una construcción de sentido puramente arbitraria o en una imposición que, en todo caso, no hace sino a la reproducción de estas relaciones.

Por otra parte, la alteración de estas relaciones supone un cambio colectivo, carácter imprescindible para operar en la institucionalidad escolar, mientras que la pérdida de adscripción institucional de la capacitación en la reforma arrastra otra exclusión, es decir,

una nueva escisión respecto de la escuela, en relación con este colectivo: se concibe como práctica individual.

“Se le pide [a cada docente] que ponga su tiempo. Sí, el acuerdo es todos los cursos se hagan fuera del horario [y del lugar] de clases de los docentes. Y esto por una razón de justicia básica: nuestros chicos no pueden perder más tiempo de clases. (...) En lugar de esto, lo menos que se puede hacer es respetárselo y ofrecer la capacitación de cada docente fuera del horario [y del lugar] en que tiene que dar clase”. (Aguerrondo en Mérega, 1995:91)

Desde la capacitación, se produce una nueva desarticulación respecto de la institucionalidad escolar, en tiempo y en espacio. Se constituye al sujeto que se capacita en ‘individuo’, su historia e identidad como sujeto social (constituido en la la historia de una normatividad escolar y educativa) se desdibujan, mientras que el colectivo, que conforma la trama institucional, desaparece. A su vez, esta ‘individuación’ se define como ‘compromiso’ personal, como responsabilidad, un requisito excluyente (legalmente establecido) para permanecer en este mismo espacio institucional. Pero se trata de un requerimiento que, ‘extrañamente’, se distancia expresa y profundamente de este espacio.

La capacitación, entonces, queda librada a las oportunidades y posibilidades personales, desprendida totalmente del ámbito institucional, donde supuestamente debieran construirse y resolverse las ‘cuestiones’ que la fundamentan. Es decir, la ‘institución’ escolar, como principal portadora del sentido de la capacitación, desaparece en dos dimensiones simultáneas: en la construcción del problema objeto de la práctica de capacitación (desplazado hacia ‘otros’ problemas contruidos externamente, en el campo de la ‘expertez’) y en su resolución individual (deslizando los condicionamientos institucionales hacia la responsabilidad individual de cada docente)

La reforma (este cambio ‘radical’ o esta transformación ‘auténtica’ de la educación) paradójicamente reinterpreta ambas cuestiones en términos de limitaciones o imposibilidad:

“Es una lástima pero, en la actualidad esto es imposible [la capacitación configurada y desarrollada en el espacio escolar] por varias razones. La primera y principal es que el peso básico de esta etapa es la capacitación de los docentes en los nuevos contenidos incluidos en los CBC. Se trata de que los docentes tengan oportunidad de aprender lo que no se les enseñó en su profesorado. (...)”

La otra cuestión a tener en cuenta es que para que esto sea factible la escuela debe estar organizada con tiempos de reuniones, tiempos de trabajo institucional de los docentes donde se haría la capacitación. Hoy *'todavía' no tenemos esto (...)*" (Aguerrondo en Mérega 1995:93)

Dos 'imposibilidades' que, nuevamente, parecen explicarse mejor en términos de posicionamientos ciertos de la política educativa, en la medida que atienden a cuestiones básicas del cambio escolar.

Por su parte, este desplazamiento desde las escuelas hacia la capacitación y ésta, a su vez, configurada en un exterior resguardado por la 'expertez' (curricular u organizacional) suponen la 'fetichización' del conocimiento. Es uno capaz de modificar estructuralmente las instituciones y los sujetos, aún sin rozarlos.

Este absolutismo del 'conocimiento', que excluye los intereses, la historia o la experiencia docente, que desconoce relaciones, conflictos o poder y que se configura como 'legítimo' (es su aislamiento con el presente y la historia escolar y educativa) queda fijado inmediatamente en las prácticas de capacitación. Es así que ésta también puede concebirse plena, independiente, autocontenida, la 'poción' capaz de cualquier conversión o, textualmente, la 'fuente inagotable de dinamismo'. La capacitación, entonces, adquiere también un valor intrínseco, sin anclaje institucional, puede administrarse individualmente porque se ha 'liberado' de estos condicionamientos de la institución escolar.

Entonces, este nuevo sentido de la capacitación intenta salvar lo que es producto de la política y la historia educativa (de lo estatal y lo social) y lo reasigna al 'compromiso' personal de los docentes, velando la multiplicidad de sobredeterminaciones sociales que pesan sobre la escuela y el magisterio, desde la 'objetividad' y 'plenitud' de un conocimiento 'inaccesible' que los recoloca sólo como 'receptores' o 'transmisores'.

"Las estrategias del programa actual de reforma y su lenguaje de profesionalismo representan una contradicción fundamental: solicitan a los docentes que sean más responsables mientras que definen las estrategias que los harían menos capaces". (Popkewitz, 1992:211)

Concebir la capacitación como un conjunto de conocimientos o 'contenidos' (sólo) a 'enseñar' involucra reactualizar la constitución alienada con el saber de nuestra historia educativa. Porque supone que éstos son 'transmisibles', es decir, tienen un valor intrínseco, ajeno a sus condiciones de producción. Sólo así es posible pensar su 'neutralidad' u opacar su 'arbitrariedad', es decir, suponer su independencia (o persistencia) respecto de cualquier 'institucionalidad' en las prácticas que lo originaron (probablemente académicas o científicas), en las que median su 'transposición' (las político-pedagógicas) y, fundamentalmente, en aquellas donde se pretenden tramar (las escolares).

Este esencialismo respecto del conocimiento, presente en la definición de la capacitación, aún más allá de los criterios empleados en su selección, reinstituye la dualidad irreductible de contenido ('temas' a considerar en la capacitación, que adquieren un carácter central) y forma (modalidad en que se desarrolle la 'transmisión' de estos 'temas'). (Zuleta, Alonso, Alonso Brá, 1997)¹⁸

La relación entonces entre capacitación y escuela no es lineal, sino controvertida. Creemos que la concepción de escuela en juego en las prácticas de capacitación no se expresa linealmente a través de los contenidos o ejes temáticos considerados expresamente respecto de ella. Sino que, de forma mediada y compleja, está particularmente presente en la modalidad y el sentido que se construye respecto de la (des) articulación de la capacitación con la institucionalidad escolar. Es decir, en la 'capacidad' (o incapacidad) que tengan estas políticas (declaradas portadoras de los cambios propuestos en las escuelas) de reconocer el espacio escolar, de interpretarlo como un conjunto de prácticas atravesadas por condicionamientos políticos, sociales, históricos, institucionales y de trabajo particulares desarrolladas por sujetos con una identidad colectiva propia y un conjunto de representaciones y saberes legítimos en juego.

Por su parte, esta 'incapacidad' de las políticas de capacitación de reconocer la dimensión institucional de la escuela, no es sino una expresión particular del desconocimiento (expreso) de la política educativa respecto de la institucionalidad de 'lo educativo' en general. Es decir, de su carácter eminentemente político y del papel estatal fundamental en su 'institución'. Lo que nos devuelve al plano estatal y su capacidad cierta de 'instituir'

¹⁸ Dicotomía que desde nuestra perspectiva se vincula profundamente con aquella otra irreductible ya tratada respecto de la 'teoría' y la 'práctica' en educación.

relaciones sociales (asimétricas) y, en el caso de la reforma, a la desarticulación del esquema 'de bienestar' precedente hacia una rearticulación social fundada en lo mercantil.

Miradas las cosas desde esta perspectiva, difícilmente la política educativa reformista pueda contener o 'hacerse cargo' de la institucionalidad escolar precedente, su negación en cambio la erosiona. Por esto, la actividad reformista también parece resultar en el dislocamiento de la institución escolar, de los sentidos, los significados y la trascendencia social que la soportaban:

"La escuela está suspendida". (...) lo que pasa es que se suspendió la narración; los maestros, los profesores se sienten invalidados para seguir narrando; y esto es muy grave. Porque si se sienten invalidados para narrar y dejan de contar, esta suspensión es la interrupción del relato y de la serie de objetos, de símbolos y de rituales que constituyeron la escuela durante tanto años. De pronto, los chicos y los docentes y todos en la escuela pierden las coordenadas de tiempo y espacio que organizaron desde siempre a la institución escolar. Esta sí es una situación donde la escuela está suspendida. Digo suspendida porque la escuela no se acabó a pesar de su desprestigio... No hay ningún otro espacio, ninguna otra formación en la sociedad que pueda sustituirla." (Puigros, 1998:45)

Esta suspensión es producida (aunque no sólo) desde la política educativa (en la negación y exclusión del espacio escolar). Es expresión de aquella institucionalidad consolidada en el pasado que se desarticula. El tránsito hacia una estructuración mercantil parece ser un cauce ya configurado desde la política educativa aunque su concreción cierta no es lineal ni definitiva; esta sobredeterminada también en lo político, en la historia y en las prácticas de los sujetos sociales involucrados con lo 'educativo'.

V.- La capacitación docente en el aparato educativo

1.- Los sentidos de esta 'materialización'

En este capítulo avanzaremos un poco más en la articulación entre la política educativa y el sujeto docente, en relación con el cambio escolar. Un avance que fundamentalmente tiene por objeto considerar como se van 'materializando' las políticas de capacitación en el aparato educativo y por lo tanto también la articulación entre la política educativa reformista, la interpelación al sujeto docente y la institucionalidad escolar.

Se trata de una dirección que, si bien, creemos, no subvierte los sentidos ya contenidos en sus formulaciones iniciales tratadas, le agrega nuevas connotaciones y permite considerar esta articulación en términos más inmediatos y próximos a la experiencia de los sujetos involucrados en estos lineamientos de política (los funcionarios y los docentes, especialmente).

De todos modos, nuestro recorte privilegia claramente estos lineamientos (y sus sucesivas redefiniciones en distintas instancias de administración o política educativa en términos de ámbitos o jurisdicciones estatales). Es decir, no contiene sus implicancias ciertas en términos de las escuelas y de los docentes. Desde nuestra perspectiva, estas implicancias constituyen un problema tan relevante como el que queremos desplegar aquí respecto de la política educativa. Pero, en cambio, demandaría un estudio en profundidad sobre espacios institucionales escolares singulares, focalizado en este período de 'reforma'.¹

¹ Un estudio en esta línea es por ejemplo, Sverdlick (2000); "La gestión escolar como curriculum. El estilo de la gestión y la responsabilidad ciudadana. Un estudio de caso". Tesis de Doctorado. Universidad de Málaga. En este trabajo se analiza las posibilidades de transformación institucional desde la perspectiva e historia de una escuela en singular. Especialmente interesante resulta ver cómo esta historia (en la que se encuentran proyectos de cambio alternativos) se recrea a partir de los lineamientos de la política educativa reformista ocultando aquellos sentidos previos vinculados, mediadamente y desde diferentes dimensiones, a la educación en términos de democratización.

Nuestro enfoque, más bien, sólo adelanta algunas presunciones generales en este sentido o, en otros términos, concluye acerca de algunas 'condiciones de posibilidad' que provee a estos espacios los lineamientos de política más generales y su recreación en diferentes instancias de administración. Es decir, las direcciones de la reforma no son absolutas ni determinan totalmente los cambios que se producen. Estos más bien resultan (contingentemente, aunque no azarosamente) del diálogo (o el conflicto y la disputa) con una institucionalidad educativa precedente (las escuelas, el sujeto docente, la diferentes instancias burocráticas), desde sus configuraciones hegemónicas o históricamente dominantes y desde sus capacidades de construir otras configuraciones alternativas, realmente contestarias en uno o múltiples aspectos.

El tratamiento previo respecto de las políticas de capacitación estuvo orientado por preocupaciones 'estructurales', es decir, por la 'arquitectura' básica de la articulación de estas políticas con la institucionalidad escolar y la subjetividad (social) docente. Y, a su vez, de estas cuestiones en relación con lo estatal (con los sentidos de su reforma y lo que esto significa en términos de reforma social).

En los capítulos siguientes, si bien sigue presente esta perspectiva hay una preocupación particular por recoger algunos aspectos de la 'materialización' de estas políticas. Esta preocupación se vincula con una perspectiva que presenta el plano de la política y de la administración educativas como profundamente involucrados e, incluso, mutuamente constitutivos (Fernández Lamarra, 1991b).

En este sentido, pensamos que abordar algunos aspectos de la 'administración' de las políticas de capacitación implica avanzar también en la definición de éstas (aunque en otras sucesivas instancias), porque esta 'concreción' más 'administrativa' no deja de ser también parte constitutiva de su configuración; así como, este desarrollo en el 'aparato' burocrático está sobredeterminado por estas definiciones iniciales en las 'instancias de política educativa' (en el sentido más acotado y frecuente de su acepción).

En este caso la perspectiva que abordamos debate con aquella (muy habitual y persistente en el tiempo) que escinde la política pública en términos de 'definición' e 'implementación', 'decisión' y 'acción' o 'valores' y 'hechos' (Oszlak, 1980). Una fundada

en la posibilidad de 'intelección' de la política pública en tanto ésta se concibe configurada totalmente a partir de una dirección (política) primera, unívoca, que sólo se 'aplica' técnicamente (previando sus posibles 'desvíos' burocráticos). Es decir, la política pública se considera totalmente contenida en esta primera definición; lo que deja al aparato burocrático o su administración como un mecanismo (más o menos 'sofisticado', 'creativo' o 'tortuoso') de ejecución.

Como señalamos inicialmente, entre nuestros supuestos de partida, el aparato burocrático es considerado como una estructura de 'arenas' conformada en el tiempo y atravesada por el conflicto intraburocrático. Este a su vez es expresión de la articulación social conflictiva provista por el estado que se materializa en su aparato.

Un aparato permeable a los intereses de diferentes sectores sociales (particularmente los dominantes que tienen capacidad de incidir directamente en él) y configurado por éstos y por el propio interés burocrático; intereses que frecuentemente se articulan (Brown y Erie, 1984). Su configuración a partir de intereses más mediados que atienden al desarrollo del conjunto social o del sistema capitalista en tanto agregado o totalidad (que incluye la regulación y la atención a sectores subordinados) tienen más bien un lugar 'residual':

"La burocracia [analíticamente] puede asumir tres roles diferentes: 1) un rol sectorial, como actor 'desgajado' del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de los sectores económicamente dominantes, y 3) un rol 'infraestructural', proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado". (Oszlak, 1984:285)

La configuración del aparato estatal es una 'alquimia' de estas tres direcciones, pero que no se configura caprichosamente sino desde la disputa política (y su resultado puede ser más o menos contingente) en un escenario de intereses conflictivos y contradictorios.

Por su parte, la geología particular que adopta también es resultado de una historia, de la interiorización de sucesivos conflictos sociales a partir de las implicancias 'administrativas' de las continuas tomas de posición del estado (en términos de políticas) para su resolución. No es resultado de un diseño racional, de una diferenciación estructural y una especialización funcional (Oszlak, 1984).

Por esto la definición de una política pública (en nuestro caso la capacitación docente en la reforma educativa) en tanto expresión particular de la toma de posición del estado (frente a una cuestión socialmente problematizada, como el 'cambio educativo' o el 'cambio escolar') no sólo tiene implicancias sociales (en términos de la erosión de una 'educación pública', concebida como 'derecho social' del conjunto de la población, tal como se presentaba en el pasado) sino al interior del propio aparato estatal. Por otro lado, esta intervención involucra decisiones de diversas agencias en el tiempo y por lo tanto no es unívoca, ni de una vez y para siempre, ni homogénea ni permanente. Incluso puede ser contradictoria e involucrar que diversas instancias entren en conflicto a partir de ella. (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Nuestra aproximación a esta materialización de las políticas de capacitación es sólo parcial. No recoge la complejidad (histórica y política) realmente involucrada en esta 'concreción administrativa'. Sólo presenta algunas señales e indicios de estas alteraciones y conflictos² de manera que esté presente en nuestro análisis como un plano diferencial (pero profundamente ligado y coconstitutivo) de estas primeras definiciones 'políticas' más estructurales en los enunciados generales de la política educativa nacional.

En nuestro análisis, este nuevo plano 'burocrático' a considerar se delinea en las preocupaciones previas, es decir, está orientado a desplegar la nueva concepción de escuela, presente en la reforma educativa, a partir de las políticas de capacitación. En este caso, focalizando la forma en que se organiza y (algunas) de las maneras en que se desarrolla a través de experiencias puntuales en diferentes ámbitos y jurisdicciones. Este nuevo recorte retiene como ejes los ya considerados en el capítulo previo: qué concepciones están involucradas en esta organización y en estas experiencias respecto de la institucionalidad escolar y, entonces, también respecto del reconocimiento de los docentes como un sujeto social.

En este capítulo, a continuación, trataremos la configuración en 1994 de una instancia burocrática particular (resultante de esta toma de posición estatal particular respecto del cambio educativo), la Red Federal de Formación Docente Continua. Más adelante la organización de la capacitación y el desarrollo de actividades puntuales durante 1994-1996

² Estas se presentan en el capítulo correspondiente a la política de capacitación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

en la, entonces, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (es decir, mientras esta Ciudad mantenía su pertenencia a la jurisdicción nacional).

En los capítulos siguientes, en cambio, la 'distancia' (o mediaciones) respecto de la política nacional aumenta. Uno está dedicado a las políticas de capacitación de la Ciudad de Buenos Aires, pero una vez que adquiere autonomía a partir de 1997. El siguiente, en cambio, directamente refiere a un ámbito no estatal, el Consejo Superior de Enseñanza Católica. Esta selección supone que se trata de ámbitos históricamente significativos para la formación docente en el campo educativo estatal y privado, respectivamente.

2.- La Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC)

Como ya mencionamos, las políticas estatales tienen implicancias también en el interior de su aparato, en términos de unidades y procesos burocráticos que provocan rearticulaciones horizontales y verticales:

“Estos efectos verticales suelen producir ‘cristalizaciones institucionales: creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes que queden formalmente encargados del tratamiento de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos, superponiéndose, generalmente (y, por lo tanto, estableciendo una relación ambigua y frecuentemente conflictiva) con otras burocracias formalmente especializadas en otros aspectos de la cuestión o en otras cuestiones cercanamente ligadas a la que incumbe al primero.” (Oszlak y O'Donnell, 1982: 96):

En este caso, la política de capacitación en la reforma genera una unidad propia, específica.³ Se trata de una 'cristalización institucional' por agregación en un marco de ajuste y reducción del aparato estatal. Ya nos referimos previamente a como la reforma estatal no podía ser interpretada llanamente como una 'reducción estatal'. Incluso, si bien esta categoría es correcta en términos generales de aparato, la actividad estatal reformista también se expresó materialmente en la creación de nuevas agencias o unidades. La RFFDC es un claro ejemplo en este sentido.

³ En este trabajo no nos detendremos especialmente en los 'reacomodamientos' verticales y horizontales que se producen (respecto de otras unidades o agencias) en el ámbito ministerial. Sin embargo, algunos aspectos de estas relaciones son considerados más adelante, en el capítulo referido a la jurisdicción autónoma de la Ciudad de Buenos Aires. Nuestro propósito aquí está limitado a señalar en que medida esta materialización

Su creación estuvo institucionalizada directamente a través de una ley nacional. En la Ley Federal de Educación (art. 53) se prevé la organización de una "red de formación, perfeccionamiento y actualización" de docentes y no docentes del sistema educativo nacional. Su promoción y organización recae sobre el ministerio de educación nacional pero requiere de acuerdos previos en el Consejo Federal de Cultura y Educación.

Posteriormente a la sanción de la ley, en resoluciones de este Consejo (32/93 y 36/94), se definen las "alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente". En este caso, el significante 'actualización' originario de la ley se desplaza al de capacitación docente. (Como ya señalamos, ésta va cobrando un peso progresivo vinculado al cambio 'curricular' y a los 'nuevos modelos institucionales' de escuela respecto de las otras restantes direcciones de 'reforma' del sistema y respecto, también, de otras modalidades de 'formación').

En estas resoluciones iniciales del CFCyE, documentos base para la creación y organización de la Red, se delinea su objeto en un sentido amplio, como la "formación docente continua". Esta, a su vez, se define a partir de diferentes modalidades de formación: la "formación de grado" (o formación inicial), el "perfeccionamiento docente en actividad" (la capacitación generalizada para todos los docentes, en los sentidos ya considerados), la "capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales" (aquellos vinculados a los cambios de la estructuración del sistema en ciclos y niveles) y la "capacitación pedagógica de graduados no docentes" (para aquellos graduados universitarios o terciarios que no cuentan con un título de acreditación 'docente').⁴

'ministerial' conlleva continuidades respecto de los enunciados generales de reforma en materia de capacitación.

⁴ RFFDC- Documentos para la concertación- Serie A N° 9. MCE, 1994 (y Res. N° 32/93 y 36/94 del CFCyE).

Cada una de instancias refiere con más precisión a:

- a) la formación de grado, aquella que otorga la acreditación profesional docente y se lleva adelante en instituciones de "formación" en sentido estricto.
- b) perfeccionamiento en servicio, como la capacitación docente en el sentido más extendido, generalizado y predominante que va a tomar posteriormente la actividad de la red.
- c) capacitación para nuevos roles profesionales, referiría a aquella que se debe adquirir consecuencia del cambio curricular y estructural del sistema (especialmente para el tercer ciclo de la EGB y el Polimodal).
- e) capacitación pedagógica de graduados no docentes: ésta tendría como destinatarios profesores universitarios (o técnicos terciarios) en alguna disciplina con títulos no docentes que se desempeñaban fundamentalmente en el nivel medio.

En realidad, este espectro de modalidades, resulta de un criterio difícil de determinar con exactitud. Estas parecen definirse de acuerdo al 'destinatario' (su condición respecto al cambio de estructura, respecto de su titulación, etc.) pero, por otro lado, varias modalidades pueden recaer sobre uno sólo. Esta 'indefinición' (o, más bien, redefinición permanente) parece dar cuenta, por lo menos en una primera aproximación, de un escenario complejo, respecto del intento de 'materializar' la política de capacitación, especialmente, en relación con ganar precisión en el tipo de interpelación (a los docentes) que quiere construir la política reformista.

Se trata de un tipo de organización que, aún en los enunciados, resulta poco 'naturalizada', es bastante 'incierto'. A excepción del caso de la formación de grado (inicial), los términos de perfeccionamiento, actualización o capacitación tienen un sentido indiferenciable, bastante extendido. Es decir, aparecen como singnificantes ambiguos que en los distintos documentos requieren ser explicitados, atados a significados ciertos (incluso, ocasionalmente, se presentan con sentidos disímiles).

En principio, podría afirmarse que en la "formación docente continua" convergen dos sentidos claros, el de formación inicial y el de capacitación, que se reúnen en uno único y éste permanece relativamente abierto, tensionado entre ambos. Desde nuestra perspectiva, esta cuestión es central en el análisis de la 'concreción' de estas políticas.

Ya mencionamos en el capítulo previo como la capacitación resultaba ser un foco particularmente importante para abordar nuestro problema respecto del cambio escolar. Y, esto, por dos motivos. En primer lugar, porque la relación política educativa/ docentes se establecía con un sujeto ya constituido como tal formalmente (que había atravesado y acreditado la formación inicial) y, en segundo lugar, porque se lo interpelaba desde su adscripción institucional laboral en el espacio escolar. También mencionamos como los lineamientos, que se configuraban en la reforma, resignificaban esta capacitación. Esta quedaba linealmente ligada a 'aprender' determinados 'contenidos' (curriculares u organizacionales o de 'conducción'), perdiendo esta adscripción institucional y este reconocimiento como sujeto ya conformado. Y, entonces, retrotrayendo las condiciones básicas de la capacitación a las de la 'formación inicial'.

En este sentido, la definición del objeto de la Red en términos de 'formación continua' involucra la permanencia de esta cuestión como una tensión. La necesidad de explicitar la

'continuidad' de esta formación parece evocar el sentido de capacitación en tanto instancia 'posterior'. En alguna medida, remite a un diálogo de la política educativa con un sujeto docente ya constituido y reconocido. Pero, sin embargo, en esta ecuación aquella 'formación' primera tiene preponderancia: es una formación que se continúa, es permanente, no involucra límites entre un 'antes' y un 'después' y, entonces, no deja cabida cierta a la 'capacitación', en el primer sentido mencionado.

Es decir, en la configuración de la Red, esta cuestión permanece abierta. Tal vez con el propósito de no abandonar expresa y públicamente aquellos significados de la capacitación más cercanos a la tradición gremial, en términos de 'derechos', de movilidad en la carrera (escalafonaria) y de una mejora progresiva en sus condiciones de trabajo. También, para no excluir manifiestamente el sentido involucrado en el concepto (muy consonante y generalizado unas décadas atrás) de 'educación permanente', que remite a la democratización de la educación, en términos generacionales. En este caso, en particular, respecto de un saber 'educativo' que, desde política sindical más reciente, se considera necesario restituir para el magisterio, es decir, que no debe residir exclusivamente en los 'expertos' externos, que ocupan más bien cargos en la administración o en las instancias políticas. Podría afirmarse que también hay un reclamo sindical en este sentido, a través de la demanda de capacitación, que opera (en alguna medida) en esta definición de la Red.⁵

Aunque, desde nuestra perspectiva, si bien la 'formación permanente' se ha naturalizado para la mayoría de los campos profesionales, creemos que en los enunciados de la política reformista respecto de los docentes (donde esta condición de 'profesional' es más que dudosa o, incluso, inapropiada) se encamina directamente a poner en cuestión su constitución. Suspende su carácter de sujeto pleno, constituido, dotado de legitimidad. Es un docente no interpelado como tal, porque siempre requiere de otros pasajes posteriores, diferentes, respecto de su primera formación (aunque similares en el tipo de interpelación), para constituirse totalmente. Creemos, entonces, que esta homogeneización de significados (formación inicial/ capacitación) es difícil de consolidar o estabilizar porque lo que subyace es esta cuestión conflictiva del (no) reconocimiento.⁶

⁵ Este es uno de los sentidos que podrían explicar la inicial presencia de los sindicatos 'opositores' a la reforma en la estructuración de la capacitación que provee (y financia) la Red.

⁶ Curiosamente, en algunos documentos, para asegurar la claridad del sentido del texto se debe recurrir implícitamente a la distinción entre formación docente (de grado) y formación docente continua (capacitación) a pesar de haberse definido ésta como un sistema único.

Por su parte, esta formación 'permanente' (que no fija límites) parece reforzar el carácter absoluto de la capacitación desplazándola hacia un plano 'ideal', 'abstracto' de la formación futura sin una 'frontera' cierta. En este sentido, no requiere reconocer las prácticas efectivas (experiencias y saberes) ni los espacios institucionales de trabajo. El 'pasado' y el 'presente' quedan opacados en la proyección de un 'futuro' ideal incondicionado.

Aunque cabe aclarar que, simultáneamente, el significante 'capacitación' tiene otra resignificación (aunque menos central) en el marco de la Red. Adquiere un sentido instrumental, de gestión técnica, asimilada a la eficacia del mundo productivo, que permite 'reconvertir' o 'reciclar' los recursos humanos. Desde este plano también se desdibuja la subjetividad docente ya que es asimilado a un 'recurso' ('flexible') más. La práctica de este sujeto, sus sentidos vinculados a experiencias del mundo del trabajo y, muy especialmente, a la institucionalidad escolar (y, por lo tanto, a condicionamientos históricos y políticos estructurales) desaparecen también.

Así, la Red queda constituida como un nuevo espacio ministerial (dependiente de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa) que atiende a la reforma educativa en relación con los docentes: su formación de grado y cualquier otro tipo de 'formación' (actualización, perfeccionamiento o formación docente de profesionales, en términos generales). Es decir, queda definida como un área ministerial de nuevo cuño a la que le cabe intervenir en esta constitución 'continua' del sujeto docente. Esta constitución se concibe en el sentido restringido del término 'formación' que, como ya señalamos, se homogeneiza linealmente a la formación inicial. A veces, también, esta formación 'refundante' será interpretada mecánicamente como 'reciclaje' en términos de recursos. Interpretaciones ambas (ahora, 'materializadas' en una 'agencia' estatal singular con un propósito definido) que, de una u otra manera, involucran la pérdida de la institucionalidad educativa y escolar y de los docentes en la construcción de esta 'refundación' porque, justamente, ambos 'deben ser' objeto de esta transformación 'radical':

"La declamada obsolescencia de los saberes docentes que justificarían la existencia de la RFFDC y la definición de nuevos Contenidos Básicos Comunes se instala sobre una dinámica laboral cuyos efectos más notables son el impedimento de espacios institucionales para reflexionar colectivamente sobre las prácticas pedagógicas(...)" (Imen, 2000:5)

Por su parte, la configuración burocrática de la Red tiene características propias de la etapa de reforma estatal. No se trata simplemente de una nueva unidad que se incorpora al aparato burocrático preexistente. Su estructuración es cualitativamente diferente y en alguna medida opera 'dislocando' la preexistente del sistema (configuración, por otra parte, ya profundamente alterada por los procesos de descentralización).

Este dislocamiento 'burocrático' al que aludimos, por lo menos en materia de capacitación y formación docente, se produce en dos direcciones solidarias: la actividad estatal en este campo se desregula (dispersa y diversifica) pero, simultáneamente, se centraliza sobre patrones fijos (que son controlados y asegurados nacionalmente).

Ambas tendencias simultáneas remiten nuevamente al 'tránsito' hacia una estructuración mercantil, vehiculizada desde la propia configuración del aparato estatal. Ya mencionamos en el capítulo previo como ambas direcciones eran identificables respecto del cambio curricular (la construcción de un curriculum nacional, la autonomía escolar en esta materia y la evaluación centralizada).

En este caso, la organización de la capacitación docente y su materialización en una unidad burocrática específica adquiere un sentido consonante. Es decir, no sólo se trata de determinar las 'sustancias-contenidos' que configuran en proceso de aprendizaje de los alumnos, para que la educación se presente en términos acotados, linealmente aprehensibles, con una naturaleza específica y predeterminable, asimilable a la producción de cualquier otro bien. La propia capacitación docente se organiza sobre una estructuración equivalente para que ella también pueda cambiar de naturaleza. Y esta condición requiere entonces procesos de desregulación y sobrerregulación: su determinación unívoca, precisa, restringida (desde lineamientos centrales); la alteración de cualquier aspecto precedente que la caracterice como 'monopólica' (respecto del estado en general o de determinadas unidades y agencias burocráticas que tuviesen competencias específicas o exclusivas sobre esta actividad); su multiplicación diversificada (desde variadas agencias estatales, organizaciones, instituciones o empresas) y el control centralizado sobre estas 'ofertas', para regular su relación competitiva.

Este cambio de naturaleza puede también, entonces, identificarse en términos de configuración burocrática. Por un lado, la Red guarda una estructuración 'horizontal' particular que construye esta 'desregulación'. Está conformada por una 'cabecera nacional'

(ubicada en el ministerio nacional) de la que dependen 'cabeceras locales' (ubicadas en los ministerios respectivos de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires). Es decir, no se delinea (ni comporta) como un organismo nacional que proyecta e implementa la capacitación docente sino, más bien, como un "sistema de información" o un "marco organizativo" a partir del cual se promueve y contiene (como totalidad) esta 'deseable' diversificación. Es decir, tiene un objetivo limitado a la gestión de la información, su distribución e intercambio entre cabeceras. No llega a constituirse, ni se lo propone, en una instancia interjurisdiccional de acuerdo y definición de prioridades o articulación de alternativas y orientaciones de alcance nacional.⁷ Esta horizontalidad, más bien, apunta directamente a la 'flexibilización' de la actividad burocrática en esta materia, en las diferentes jurisdicciones y ámbitos.

Por otro lado, estas funciones de conducción y definición no son inexistentes en la Red sino que están concentradas en la cabecera nacional, con una previsible preponderancia. Esta no sólo asegura el adecuado funcionamiento de la Red como soporte (esta comunicación 'horizontal' que torna factible la multiplicación y diferenciación de propuestas), sino que provee del financiamiento y desarrolla los acuerdos sobre líneas prioritarias u orientación de las actividades. Además, en correspondencia con este financiamiento, evalúa las 'ofertas'.⁸

El ministerio de educación nacional, como cabecera central, no realiza directamente actividades de capacitación (salvo asistencia a equipos técnicos, a pedido de las jurisdicciones)⁹; la desarrollan exclusivamente los ministerios provinciales y la Secretaría

⁷ Red Federal de Formación Docente Continua. Documentos para la concertación- Serie A N°9. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. MCyE, mayo 1994.

⁸ Estas funciones se definen en los documentos oficiales en los siguientes términos:

"Las líneas de intervención de la cabecera nacional se refieren a acciones de coordinación, de asistencia técnica y de financiamiento de las operaciones en el marco de la RFDC. Las acciones de coordinación están vinculadas con el funcionamiento mismo de la Red y con desarrollo de los acuerdos sobre prioridades y orientación de las actividades. Las acciones de asistencia técnica se realizan a solicitud de las jurisdicciones y se refieren al apoyo para la formulación de estrategias, la formación y capacitación de los equipos técnicos de las provincias en áreas específicas y el seguimiento de las acciones. Las acciones de financiamiento se realizan mediante las convocatorias para la presentación de proyectos vinculados a las prioridades financiadas, e implican el monitoreo y control de la calidad de las ofertas que se financian".

"Criterios Generales de Organización". Red Federal de Formación Docente Continua. Programa Nacional de Perfeccionamiento Docente. MC y E, noviembre 1994.

⁹ Esta asistencia técnica se desarrollaba desde el Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente que se desarrolla en el marco de la Red. "Este programa tiene un fuerte componente de gestión, apoyar el despliegue de la gestión provincial de la capacitación: control de calidad de los proyectos, asistencia técnico-

de Educación del GCBA (antes MCBA) que definen su particular 'estrategia' en el marco del principio de "descentralización operativa"¹⁰. Esta conlleva establecer, sobre esa 'horizontalidad' declarada, la demarcación entre la instancia central (el ministerio nacional que define los lineamientos y controla su aplicación) y las diversas instancias 'operativas' que se avienen a ellos y, por lo tanto, 'operacionalizan' la capacitación con modalidades diferenciales y diversificadas.

A su vez, la actividad jurisdiccional no necesariamente se diseña y desarrolla desde los organismos competentes, sino que en una cantidad considerable, cuando no, la totalidad, es 'terciarizada'; se lleva adelante a través de instituciones no pertenecientes a las administraciones educativas provinciales.

Los criterios, nacionalmente establecidos, para facultar este tipo de entidades se limitan vagamente a:

"(...) organizaciones gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o internacionales cuya *actividad y/o producción constituyan un significativo aporte para la formación docente continua*".¹¹

Es decir, esta desregulación de la actividad estatal se produce en varias dimensiones simultáneas: en la relación nación- provincias (donde la primera se desprende de la prestación, promueve la diversificación y asume su regulación desde la 'cabecera nacional'), al interior de éstas respecto de las áreas ya conformadas con competencias específicas (a las que, como mínimo, se le yuxtaponen las 'cabeceras locales'); en la incorporación de otras agencias o instituciones estatales (independientemente de su jurisdicción y su articulación burocrática con las agencias de la administración educativa)

pedagógica. Pero el eje central es el apoyo a la gestión provincial". Tomado de una entrevista realizada a Lía López, corresponsable del programa, realizada por MM y RF. Marzo de 1997.

En este sentido, vale la pena aclarar que el Programa Nacional de Capacitación en Organización y Gestión para Equipos de Conducción, también entonces dependiente de la Dirección Nacional de Formación, Perfeccionamiento y Actualización Docente, desarrollaba directamente capacitación pero restringida al nivel de la supervisión.

¹⁰ Reunión Nacional de Cabeceras Jurisdiccionales. RFFDC. Programa Nacional de Perfeccionamiento Docente. Criterios Generales de Organización. MC y E, noviembre 1994.

¹¹ Res N° 32/93 CFCyE

En la documentación relevada (Res. N° 32/93 y. N°36/94 del CFCyE) no aparece ninguna explicitación de criterios que permitan evaluar el carácter 'significativo' del aporte. Cabe aclarar, que en el caso de instituciones que se acreditan para la formación docente de grado, los requisitos están exhaustivamente discriminados. Finalmente, es importante tener presente que la acreditación en la Red para las universidades nacionales es automática.

y, más clara y visiblemente, en la introducción de organizaciones o empresas no estatales¹².

Así la 'materialización' de la política de capacitación reformista en el aparato estatal subvierte la estructuración burocrática previa en vistas a ir configurando una 'oferta', en sentido estricto (es decir, equivalente a la de bienes en el mercado). La capacitación docente debe cambiar cualitativamente; este giro estatal erosiona la modalidad antes predominante (la capacitación docente como una actividad propiamente estatal que se materializa en agencias articuladas verticalmente con competencias exclusivas) y, en tanto ésta aparecía instituida en el aparato, también disloca la configuración burocrática precedente. Se trata de desregular la práctica burocrática, eliminar cualquier aspecto que la presente 'monopólica', diversificarla en el tipo y alcance de las propuestas (aunque, simultáneamente, otorgarles un carácter equivalente), establecer relaciones competitivas y, por otro lado, financiarla, controlarla y definirla externamente. La creación y organización de la Red involucra, aunque con énfasis diferenciales en su actividad cierta en el tiempo, todos estos aspectos.

Paralelamente, esta 'materialización' estatal de una 'oferta' (a través de la Red) se desarrolla sobre la configuración de una 'demanda', como contracara coconstitutiva indispensable. Esta se genera, también, estatalmente a partir de establecer nacionalmente la condición obligatoria de la capacitación en servicio. Se determina como requisito de permanencia en el cargo, fijándose una cantidad de créditos de capacitación que debe completar en pocos años toda la planta docente, de dirección y supervisión¹³.

La RFFDC puede considerarse entonces como una cristalización institucional de la actividad estatal reformista en el campo educativo. Se trata de una agencia del aparato estatal que construye las condiciones de posibilidad de un mercado (o 'seudomercado') educativo, en lo que hace específicamente a la 'formación continua' de los docentes. En

¹² En relación con estas últimas, cabe aclarar que la existencia de instituciones de capacitación docente, no oficiales con habilitación ministerial, es previa a la Reforma. Esta capacitación estaba vinculada a la movilidad en la carrera (y su correspondiente valuación salarial) otorgaba "puntaje" para poder posicionarse mejor en concursos de cargos docentes, aunque ocupaba un lugar claramente subsidiario o marginal.

¹³ La cantidad de horas que deben cubrir el capacitación oscila entre las 170 (34 créditos) y las 200 (40 créditos). Y se fija como período de cumplimiento entre 1 y 3 años. Es importante tener presente la Red comienza a funcionar efectivamente a partir de 1995.

Reunión Nacional de Cabeceras Jurisdiccionales. Criterios generales para el desarrollo de iniciativas de capacitación de personal docente, directivo y de supervisión para la aplicación de la Ley Federal de Educación. MCE, noviembre 1994.

este nuevo recorte también es posible identificar las bases de una estructuración mercantil provistas por el estado: oferta, demanda, competencia y regulación. Construcción que se desarrolla a través de la capacidad de instituir del estado y, más evidente e inmediatamente, a través de su propio financiamiento (aunque sostenido en el crédito externo).

Cuando tratamos la configuración de estas coordinadas estructurales en la política curricular ya señalamos como ésta aparece imposibilitando la adscripción institucional de la capacitación (en tanto camino indispensable para operar sobre la institucionalidad de las escuelas). La exterioridad (respecto de las escuelas) y la exclusión del sujeto docente en las políticas de capacitación también pueden identificarse en el examen de la estructuración de la Red.

En principio la 'flexibilización' de la práctica burocrática de capacitación, en vistas a conformar una 'oferta', genera un conjunto muy heterogéneo de propuestas, producidas desde distintos intereses, preocupaciones y ámbitos. En su mayoría, y previsiblemente, distantes de las prácticas cotidianas docentes y las condiciones institucionales de su trabajo.

A su vez, la condición *extra* escolar de su desarrollo (por fuera de sus tiempos y de su espacio) la constituye en una práctica que profundiza esta heterogeneidad y diversidad. Esta atenta contra cualquier tipo de definiciones y direcciones precisas, entre las que el anclaje institucional y la singularidad de las condiciones particulares de cada espacio escolar se torna inabordable.

Más allá del requisito formal de inscripción de estas instituciones 'oferentes' en el Registro Federal de Perfeccionamiento y Capacitación Docente (directamente en la cabecera nacional o a través de las cabeceras locales) y de las orientaciones generales, contenidas en las convocatorias anuales jurisdiccionales de proyectos, no parecen existir mecanismos que contengan (y no simplemente 'agreguen' o 'evalúen') esta centrifugación y dispersión.¹⁴

Por su lado, la construcción de una 'demanda' requiere que, en tanto tal, ésta se configure en términos individuales, lo que profundiza aún más la desarticulación respecto de la institucionalidad escolar. La organización de la Red se configura desde esta condición

¹⁴ Este registro, información básica que circula en la Red, constituye un requisito excluyente para contar con el financiamiento de los proyectos de capacitación. A su vez, la financiación es otorgada a partir de convocatorias a estas instituciones registradas en las que se definen orientaciones generales a seguir (formato, circuitos, temas, modalidad, duración).

individual de la capacitación, es una 'formación personal' equiparable en todos los sentidos a la formación 'inicial'. Cada docente es el responsable (o, en los términos de los documentos oficiales, el 'beneficiario') de completar la capacitación requerida. En este encuadre, se espera que seleccione del múltiple conjunto de propuestas aquella que le resulte conveniente, probablemente en horarios, dedicación o cercanía, dado el diseño "flexible" del sistema, independientemente de la su pertenencia institucional – laboral.

"[En relación con el horario extra escolar de los cursos de capacitación] En el caso concreto de esta capacitación [la necesaria para la implementación de la reforma] el gobierno nacional está financiando a los capacitadores, el traslado de los que toman cursos, los materiales de estudio. El gobierno provincial organiza y controla la calidad de la oferta. *El docente que se capacita recibe todo esto, y recibe la capacitación, que además le queda como capital para el futuro y para su propio desarrollo.*" (Aguerrondo, en Mérega, 1995).

A su vez, esta exterioridad se ve agravada en el caso de los docentes que ocupan cargos de dirección o supervisión, donde la capacitación expresamente se presenta como un 'reemplazo precario' de una formación inicial específica que deberían tener (lo; a su vez, los define particularmente 'carentes' respecto del conjunto docente).

Estos cargos nunca involucraron (ni involucran) una formación de grado específica. Su formación es común con la de los restantes docentes. Es decir, el desarrollo de la carrera docente desemboca en cargos directivos y de supervisión. Esta modalidad supone, tácitamente, que se trata de funciones que requieren de saberes contruidos desde el trabajo, que están involucrados en la movilidad de la carrera docente y que no implican una constitución 'profesional' (diferencial de la formación docente). Sin embargo, las políticas de la reforma parecen sobreimponer (y disciplinar) en una nueva dirección:

"En el futuro habrá una carrera especial de 'directivo', para la cual habrá que reunir una serie de condiciones, entre las cuáles entrarán estudios específicos. Ahora, en la transición, *cada directivo actual, si acredita el circuito de capacitación que se requiere, seguirá dirigiendo la escuela*" (Aguerrondo, en Mérega, 1995).

En la estructuración de la Red esta constitución diferencial se expresa en la determinación de 'circuitos' de capacitación según el 'rol profesional'. Se definen específicos para directivos (F) y para supervisores (G).¹⁵

¹⁵ Si bien aparecen como circuitos diferentes (F y G) los contenidos fijados para ambos son comunes: "(...) a) Marco analítico de la Institución Escolar; b) Organización y registro de la información. Gestión presupuestaria; c) Gestión curricular, planificación y evaluación institucional; y d) Relaciones

Los diferentes 'circuitos'¹⁶ (o 'tipo' de conjunto de cursos) en los que se segmenta la 'oferta' y la 'demanda' de la capacitación (en tanto direcciones claras y específicas que se instituyen centralmente en toda la configuración de la Red) tampoco refieren a la institucionalidad escolar, el eje nunca es el espacio institucional singular y el colectivo docente que lo configura. Por el contrario, esta segmentación se realiza de acuerdo a la nueva estructuración (en ciclos y niveles) que introduce externamente la reforma educativa, en términos de 'contenidos a aprender' por parte de los docentes en determinada cantidad de horas.

Estos lineamientos generales de la estructuración 'académica' del sistema se traducen, en la interpelación a los docentes, en términos de 'rol profesional'. Es decir, su 'rol' se define de acuerdo al lugar que ocupa en esa estructura genérica y abstracta definida desde las instancias de política y no en su inserción en una institucionalidad educativa y escolar histórica y políticamente delineada (ni, más modestamente, en la conformación de un espacio escolar particular)

Inicialmente las primeras experiencias de capacitación de la Reforma (desarrolladas en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) refieren a los dos ejes de 'reforma' ya tratados, el curricular y el institucional. Posteriormente (cuando la Reforma gana en alcance nacional) se desdoblan en diferentes 'circuitos' que siguen manteniendo una u otra impronta. El caso de los mencionados para directivos y supervisores (F y G) incluyen los lineamientos propios del cambio en los 'modelos institucionales', ya considerados, y tienen una carga horaria comparativamente mayor. Los cinco restantes (A-D) refieren directamente a lo curricular, la determinación de los contenidos básicos y comunes, definidos centralmente, para cada uno de los nuevos niveles y ciclos correspondientes.

Por su parte, la estructuración de la capacitación en las instancias jurisdiccionales no parece alterar en forma sustantiva las direcciones básicas de la organización centralmente

interinstitucionales y con la comunidad". Cada una de estas temáticas debe certificarse con 10 créditos (50 horas de capacitación). La dedicación total, entonces, es de 200 horas reloj.

¹⁶ Los circuitos de capacitación definidos son siete: Oferta para docentes de nivel inicial (A), para docentes de nivel primario para el 1ª y 2ª ciclo de la EGB (B), para docentes de nivel medio a desempeñarse en el 3ª ciclo de la EGB (C), para desempeñarse en el polimodal (D), oferta para docentes de los institutos de formación docente (E) y para directivos de todos los niveles (F) y supervisores (G). Reunión Nacional de Cabeceras Jurisdiccionales, Criterios Generales para el desarrollo de iniciativas de capacitación del personal docente,

establecida a través de la Red. Estos requisitos temáticos y de duración (fijados en la instancia nacional) generalmente sólo se complementan con otros menores en las convocatorias jurisdiccionales. Estos están referidos, por ejemplo, al formato particular de los cursos o a propuestas de secuencias de contenido. Es decir operan dentro de los mismos cauces ya construidos centralmente, lo cual colabora en su consolidación y reproducción.¹⁷

Es decir, el tipo de intervención que se realiza desde las instancias burocráticas que promueven la capacitación en las jurisdicciones (cabeceras de la red) hacia aquellas que la llevan adelante (instituciones 'externas' acreditadas) parece ser una intervención dirigida a asegurar una 'transmisión' de 'conocimientos' suponiendo que estos 'contenidos' portan un valor absoluto en sí mismo. En este caso, este carácter 'pleno' no hace sino a la multiplicación y diversificación de las propuestas en las instancias jurisdiccionales. Porque, al considerarlos como la única dimensión determinante, suspende todas las otras posibles que efectivamente hacen a la construcción de sentido de las prácticas de capacitación desarrolladas desde diferentes perspectivas según el tipo de instituciones, de unidades burocráticas o de 'empresas' educativas.¹⁸

Se trata de 'contenidos' (o, con más precisión, propuestas de formación heterogéneas) que se le sobreimponen externa y obligatoriamente a las prácticas y sentidos que construyen los docentes como sujeto ocupacional y social. Lo que, por su parte, conlleva que el espacio escolar y su institucionalidad singular (sobredeterminada en condiciones estructurales) queden totalmente disueltos, también, en estos otros ámbitos provinciales.

Creemos, entonces, que la materialización de las políticas de capacitación en la configuración de la Red trae nuevas implicancias para las escuelas y los docentes pero guarda una dirección consonante con los lineamientos generales de la política reformista.

En el primer sentido, agrega una carga laboral más sobre las condiciones de trabajo, el carácter obligatorio y la condición extra escolar no puede sino interpretarse en esta

directivo y de supervisión para la aplicación de la Ley Federal de Educación. Documento 2- Orientaciones para las jurisdicciones. MC y E, noviembre de 1994.

¹⁷ Las excepciones a esta modalidad son poco frecuentes y se van definiendo muy posteriormente. Un caso particularmente significativo es la Ciudad de Buenos Aires que a partir de 1999 establece jornadas de reflexión institucional en el espacio y horario escolar.

¹⁸ No resulta difícil prever que sobre una serie de contenidos fijos una experiencia de capacitación desarrollada desde por ejemplo un sindicato docente (opositor) será cualitativamente diferente de una emprendida desde la administración educativa.

dirección. Una intensificación del trabajo que se corresponde con las tendencias internacionales de las reformas respecto de la actividad docente (Popkewitz, 1992; Apple, 1996). Para las escuelas, esta intensificación (que se presenta como una carga arbitraria, profundizada en la heterogeneidad y la 'enajenación' de las propuestas) no puede sino obstaculizar la generación de caminos alternativos de cambio (más inmediatamente, en lo que éstos conllevan en términos de esfuerzos dedicados a la reflexión colectiva).

Aunque, más profundamente, y en el segundo sentido señalado, la política de capacitación, en tanto interpelación de la política educativa al sujeto docente, no se limita a una simple agregación de responsabilidades. Como ya señalamos, opera en la constitución de su identidad y su exclusión implica una intensa devaluación de sus saberes y su quehacer, un dislocamiento del sentido (personal y social) de su trabajo.

Por otra parte, esta interpelación personal a los docentes, como 'individuo' no constituido ocupacionalmente que debe 'formarse' (o 'asimilar' determinados 'contenidos') exclusivamente de acuerdo a la edad de los niños a los que 'enseña' (los ciclos y niveles que determinan su 'rol') no sólo apunta a este cuestionamiento profundo sino que vela la institucionalidad educativa. Por esto la escuela, como espacio significativo de la capacitación, donde esta institucionalidad se recrea de una forma singular, a través (fundamentalmente) de la articulación del colectivo docente, no aparece (ni 'reaparece' en la materialización de esta política a través de la Red). Este espacio y este colectivo parecen estar solidaria y sistemáticamente negados (en los lineamientos generales reformistas y en su 'nueva' cristalización en el aparato burocrático educativo). Cuestión que se torna totalmente visible en el caso de la capacitación a directivos y supervisores. Aquí, la organización de la Red, prevé que la capacitación se centre también en determinados 'contenidos' a 'asimilar', los resultantes de esos lineamientos reformistas, aunque éstos, justamente, se proponen el cambio institucional o, literalmente, de los 'modelos institucionales de escuela'. Una evidente 'paradoja' que nos permite concluir, en términos generales, acerca la continuidad de la RFFDC y las coordenadas básicas sobre las que se construye la reforma educativa.

La Red, en tanto materialización de los lineamientos reformistas en materia de capacitación docente, parece reproducir una relación histórica entre la política educativa y el sujeto docente (una interpelación que lo excluye y aliena su identidad como sujeto social potencialmente transformador de la institucionalidad educativa dominante) aunque en este

caso se trata de mantener (opacando) estas relaciones estructurales, históricamente hegemónicas, para viabilizar una nueva dirección estatal, la institución de una articulación mercantil para lo educativo.

En esta sección intentamos demostrar como este tránsito se cristaliza en el aparato estatal a través de una unidad burocrática singular, en el intento de ir construyendo un mercado para un campo particular, la 'formación docente' en términos de capacitación.

3.- El caso de la Ciudad de Buenos Aires como jurisdicción nacional

En esta sección nos referiremos con un poco más de detenimiento a un ámbito jurisdiccional particular, la Ciudad de Buenos Aires, pero mientras ésta mantenía su dependencia de la jurisdicción nacional. El objeto de análisis en este caso refiere, entonces, a la organización de la capacitación en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) en el transcurso del período 1994-1996.

Este nuevo recorte, respecto de la materialización de la capacitación docente en el aparato educativo, tiene por objeto distanciarnos un poco más de las instancias políticas nacionales que directamente promueven y construyen la reforma educativa. Como señalamos al inicio de este capítulo, la toma de posición estatal respecto de una cuestión 'socialmente' problematizada (el cambio educativo) produce rearticulaciones en su aparato y, por otro lado, en éste también se va configurando y constituyendo la política estatal (o esta toma de posición).

Respecto de esto último, recorrer esta concreción 'administrativa' (deteniéndonos en una jurisdicción singular) también involucra seguir desplegando la política de la capacitación docente (su articulación con el sujeto docente y con la institucionalidad escolar) en relación con el cambio en las escuelas. Cuestión que remite a nuestra primera pregunta acerca de la concepción de 'escuela' que se construye en la reforma.

Respecto de lo primero (las rearticulaciones que produce la política de capacitación), la MCBA resulta particularmente significativa porque, a diferencia de otras jurisdicciones provinciales, para la época de la reforma contaba con una tradición y experiencia considerable en este tema. Esta estaba materializada en su aparato, a través de la Escuela de

Capacitación. Había sido creada durante el último período de dictadura militar pero, posteriormente había sido 'refundada' desde la entonces Secretaría de Educación de la Municipalidad en 1984, un momento político particular caracterizado por una preocupación generalizada de las instancias políticas de recuperar las relaciones democráticas en el país.¹⁹ En este contexto se configuró una unidad burocrática diferencial, particularmente sensible a la posición sindical. Se creó formalmente como una instancia estatal que daba respuestas a las demandas de los docentes, en términos de 'derechos'. Es decir, fue producto de un reconocimiento 'oficial' al sujeto docente en tanto tal y, en este sentido, se presentó como una experiencia jurisdiccional singular (reconocida como un antecedente 'alternativo' de capacitación docente, más allá del propio ámbito de Buenos Aires). Por lo tanto, la concepción de la capacitación que construye posteriormente la reforma (un requerimiento obligatorio, definido 'desde fuera' por las instancias de política y administración) aparecía, seguramente, disonante de la concepción de capacitación precedente.

Trece años después de su re-creación, cuando la Ciudad de Buenos Aires adquiere autonomía, cuando se comienzan a implementar las políticas nacionales de capacitación en forma generalizada en el país y cuando se encuentra consolidada la cabecera de la Red en esta Ciudad, la Escuela de Capacitación cobrará significación para contraponerse a la Red, expresando los diferentes sentidos en juego de ambas instancias de política (la nacional y la porteña) respecto de la reforma educativa, en términos de capacitación docente. Una cuestión sobre la que volveremos más adelante.²⁰

Pero, unos años antes, a fines de 1994 (con el avance de la estructuración de la Red) la todavía MCBA define un Plan de Formación Docente Continua. Este plan se establece expresamente como un 'diseño único' para las propuestas de capacitación. Este parece intervenir en dirección a contener la diversificación que conllevan los lineamientos de la Red. Lo que, por su parte, supone una toma de posición algo diferente respecto de la nacional, por lo menos en términos de intensidad de la transformación. Podría interpretarse que el carácter único de este diseño, si bien no obstaculiza la desregulación de la práctica

¹⁹ En 1985, la Escuela se separa funcionalmente de la Dirección General de Planeamiento Educativo, y comienzan a aumentar la cantidad de subsedes barriales donde se desarrollan las actividades (4), posteriormente en 1989, con el cambio de gestión, nuevamente se reincorpora funcionalmente a la DGPE. En 1990, se amplía a 21 subsedes (una por distrito escolar). El tipo de actividades de capacitación que fue ofreciendo se fueron multiplicando y diseñando diferentes alternativas. Sin embargo, para 1997, con el cambio de gestión política y estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires, permanece sólo con 11 sedes y la modalidad de los cursos es única. Una año después, la política educativa de la Ciudad, le asignará un lugar singular a partir de la particular definición que adopta esta jurisdicción respecto de la reforma educativa.

burocrática de capacitación, procura mantenerla dentro de límites más precisos (o, por lo menos es una señal clara en este sentido).

Así en 1995, la Municipalidad comienza a multiplicar gradualmente (y delinear) su 'oferta potencial: la capacitación que lleva adelante directamente la Dirección Formación Docente Continua (con preeminencia dentro del conjunto), la ofrecida por otras instituciones oficiales (ajenas a la administración educativa), aquellas privadas acreditadas en esa cabecera jurisdiccional²¹ y la organizada desde la Escuela de Capacitación, que pierde centralidad como ámbito privilegiado.

Como señalamos, esta diversidad (y el conflicto intraburocrático que supone) no pasa desapercibido para las autoridades jurisdiccionales. A diferencia de los enunciados nacionales que en ningún caso aluden a esta heterogeneidad resultante, en los documentos de esta jurisdicción se menciona sutil pero claramente esta cuestión. En este sentido resultan sugerentes los considerandos de la resolución que define este diseño 'único' que regula la presentación de proyectos de capacitación de las instituciones acreditadas (externas a la administración educativa local). Estos apelan a la unidad y la coherencia mientras que presentan la actividad de estas instituciones con un carácter 'complementario' respecto de la capacitación de la Dirección:

"(...) Que es necesario garantizar un marco que asegure la *unidad y coherencia* de las propuestas de capacitación mediante la formulación de un Plan Municipal de Formación Docente Continua. (...) "que es necesario que las acciones de capacitación presenten *enfoques innovadores y se complementen [sic] en la diversidad* (...) que para ello es conveniente receptar proyectos de capacitación elaborados por las instituciones acreditadas en la RFFDC, *complementando así las acciones de capacitación que desarrolla la Dirección de Formación Docente Continua.*"²²

Aunque, como mencionamos, la política de capacitación de las diferentes jurisdicciones subvierte ni 'neutraliza' los lineamientos nacionales y, en el caso especial de la MCBA, a pesar de contar con una experiencia cualitativamente diferente en materia de capacitación

²⁰ En el capítulo siguiente se desarrollan detenidamente estas relaciones y conflictos.

²¹ La acreditación de instituciones privadas está a cargo de la Dirección General de Gestión Privada. Los propósitos de este registro que se señalan son: "con el objeto de conocer y ponderar la oferta educativa que en ese ámbito se ofrece" y "que es necesario conocer las propuestas de capacitación docente de las instituciones y organismos, su contenido y características". MCBA, Res N° 134/95

²² Resolución de la MCBA, N° 759/95.

Creemos que esta tendencia común que sigue la política municipal se explica por su dependencia directa de la jurisdicción nacional, lo cual parece tener varias implicancias. Por un lado, los márgenes de autonomía política y burocrática son comparativamente menores respecto de aquellos que disponen las jurisdicciones provinciales. Por otro, el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se presenta para la propia política nacional como un posible referente en todo el país (tradicionalmente 'prestigioso' en materia de capacitación docente); es decir, como un caso significativo a 'exhibir' en las restantes jurisdicciones para dinamizar y extender las políticas reformistas. Además, esta asunción jurisdiccional de los lineamientos reformistas resulta vital para 'testificar' la concreción de una 'reforma educativa' que, en tanto tal, debe exceder la sola formulación pública de lineamientos y materializarse de alguna forma en instancias burocráticas intermedias y en la cotidianeidad de las escuelas (esto último, aunque sólo sea a través de la intensificación de la 'carga laboral' los docentes).

En este marco, el plan de capacitación que define la Municipalidad, más allá de su carácter de 'diseño único' y de la preeminencia dada a la actividad de capacitación de la propia administración burocrática (a través de la DFDC), tiene una 'implementación' temprana (respecto de otras jurisdicciones) y sigue en forma bastante 'ortodoxa' los lineamientos nacionales.

Así, la política de capacitación municipal adopta la perspectiva de la 'formación inicial' y se centra en la definición de 'contenidos'. El plan se configura como un esquema temático que atiende a las dos líneas de capacitación definidas desde el ministerio nacional, "actualización curricular" y "nuevos modelos y roles institucionales", previas a la conformación de circuitos específicos.

Pero, esta definición 'jurisdiccional' no puede ser ajena al conflicto social o intraburocrático que se expresa en este ámbito. Es decir, no puede ser pensada como una lineal resultante de una ejecución 'neutral' de lineamientos nacionales que atienden al 'bienestar general', predeterminada en instancias centrales. Involucra una (re)definición expresa en esta instancia (de acuerdo a intereses particulares):

"El énfasis sobre *el curriculum* o *lo administrativo* es representativo de ciertos grupos que tienen poder para definir qué es legítimo y razonable para la enseñanza" (Popkewitz y Pereyra, 1994:41)

En esta segunda línea, la administrativa o institucional, que hace a la centralidad de las escuelas, se ubica la capacitación de directivos y supervisores. Su 'capacitación' se define, entonces, a través de una secuencia de temas, directamente filiales a la 'introducción' de los lineamientos reformistas en la jurisdicción:

"Transición 1995-97. Etapas de gradualidad. Formulación de proyectos. Articulación entre niveles. Decisiones acerca *del gobierno y la gestión de la supervisión. Rol y función del directivo en el proceso de transformación institucional*".²³

Es decir, el diseño único del plan supone que la determinación de estos contenidos podría asegurar que los diversos proyectos de capacitación (de múltiples instituciones) guardasen cierta coherencia, como si estos 'contenidos' tuviesen una capacidad de homogeneización inherente. Temas que, en todo caso, sólo quedan relativamente fijos o atados a determinada perspectiva si se adoptaba como propio (o único) el universo discursivo de la reforma, desde donde parecen desprenderse directamente.

De todos modos, en relación con la capacitación dirigida a los directivos y a los supervisores la resolución finalmente no fue uniforme. Para el caso de los supervisores, la política de la Municipalidad tomó distancia relativa de la nacional (que asimilaba el 'rol profesional' del supervisor al del directivo, demarcando y centrándose en este último)²⁴. La política jurisdiccional operó, más bien, contrarrestando esta asimilación. La capacitación de éstos quedó exclusivamente configurada y desarrollada desde la propia administración educativa (la Secretaría de Planeamiento Educativo). Para el período 1995-1997 se organizó con una modalidad también diferencial, de 'seminario- taller' anual²⁵, con una acreditación tal que repetida en el transcurso de cuatro años, cubría la carga horaria fijada nacionalmente.²⁶

²³ MCBA Res. N° 759/95. En esta resolución se fijan también los requisitos para la presentación de proyectos de capacitación de las entidades acreditadas que fundamentalmente hacen a los antecedentes del responsable de la solicitud, institución de pertenencia, disponibilidad de infraestructura y formato de proyecto.

²⁴ En los enunciados de la reforma, el trabajo del supervisor se constituye casi como extensión de las funciones directivas. Es decir se define en términos de un 'acompañamiento de las escuelas' (en tanto 'ejes de transformación'). Las funciones de inspección o supervisión quedan, entonces, desdibujadas. La reforma opera hacia esta centrifugación del sistema en un conjunto de escuelas, como conjunto agregado de unidades equivalentes donde esta instancia articuladora del sistema se presenta innecesaria o, incluso, obstaculizadora de esta nueva configuración.

²⁵ Algunos detalles sobre esta modalidad diferencial se consideran en la sección siguiente de este capítulo.

²⁶ En estos Seminarios-Taller participaron tanto los supervisores que inspeccionan establecimientos de gestión oficial como los de gestión privada. Se acreditó la participación en esta actividad anual con 50 horas de capacitación (10 créditos, un cuarto del total requerido).

Este tratamiento diferencial respecto de los supervisores (y por lo tanto un reconocimiento expreso del valor de su 'función' particular que, en lugar de alterar, reproducía esta distinción propia del esquema burocrático precedente a los lineamientos reformistas), seguramente se explique por la propia configuración burocrática (en tanto arena de conflicto) de esta jurisdicción. En general, la franja de supervisión funciona como una de las 'bisagras' del sistema; es un espacio de articulación que, en principio, puede quedar fijado tanto a las instancias centrales como a las escuelas. De acuerdo a la constitución jurisdiccional particular, funciona como un catalizador de definiciones políticas o tomas de posición en uno u otro sentido.

Más allá de las formulaciones y direcciones generales de la instancia nacional (materializadas en el funcionamiento de la Red), la propia configuración política y burocrática de las diferentes jurisdicciones (sus articulaciones, sus conflictos actuales o la previsión sobre futuros) opera redefiniendo estos lineamientos primeros. En el caso de la Municipalidad de Buenos Aires, creemos que la habitual y fuerte articulación entre el nivel político-administrativo central (las Secretarías y Direcciones) y el de supervisión involucró esta resolución diferencial.²⁷

Sin embargo, esta distancia relativa que toma la política de capacitación municipal respecto de la nacional es marginal respecto de la tendencia general para el conjunto docente. Más bien parece tratarse de reservar algunas áreas de 'monopolio burocrático' para hacer 'factible' la desregulación de las restantes.

Es decir, la tendencia que predomina es hacia la dispersión, incluso para el caso de los directivos que cuentan con una 'oferta' múltiple provista desde la cabecera jurisdiccional. Esta creciente diversidad de los proyectos no sólo conlleva una 'exterioridad' respecto de la institucionalidad escolar, las condiciones de trabajo, los espacios escolares singulares o el colectivo docente que lo configura. Aún dentro de este encuadre 'contenidista' (de formación inicial 'individual') la propia estructuración definida (una agregación de cursos de acuerdo a los 'temas' definidos por circuito) reproduce casi 'naturalmente' esta fragmentación indefinidamente. Es decir, las propuestas no requieren extenderse más allá de la unidad "curso", los requisitos definidos en la convocatoria jurisdiccional no prevén

²⁷ Esta dirección consonante entre ambas instancias burocráticas puede establecerse si se compara con la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, donde estos niveles de supervisión tienen una alta filiación sindical y, entonces, operan más bien en una dirección inversa.

ninguna articulación interna (que refiera a cierta unidad, aún de 'contenidos' en términos de 'circuito').

Algunos de estos aspectos son revisados, posteriormente, desde la cabecera jurisdiccional de la Red, en la convocatoria de mayo de 1997, ya concretada la autonomía de la Ciudad y con un cambio partidario en su conducción política. En este contexto la cabecera puede interpretarse como una instancia de 'mediación' (conflictiva) entre la política nacional y la de la Ciudad.

En este nuevo escenario, la cabecera de la Ciudad introduce algunas otras condiciones para amortiguar la multiplicidad, aunque sin modificar sustantivamente el encuadre general:

*"Se ha propuesto recuperar la idea de proyectos integrados, articulados entre sí. Se ha incorporado el concepto de 'trayectos capacitadores', que superan los cursos aislados y sin continuidad y ofrecen, en cambio un proceso gradual y progresivo de profundización en un campo. Un trayecto configura una propuesta global de capacitación en torno a un núcleo central (área, ciclo)."*²⁸

Estos 'trayectos capacitadores' se configuran como la nueva 'unidad' de las 'ofertas', equivalente a cada 'circuito' de capacitación. Se conforman con cinco cursos que abordan las áreas temáticas correspondientes a estos 'circuitos' o 'roles'.

Esta nueva 'unidad' incluye un curso de 'actualización didáctica' de acuerdo al área disciplinar considerada, lo que supone un primer acercamiento al 'hacer' docente. Por otro lado, en estos 'trayectos' un curso refiere a "sujeto de aprendizaje y modelos institucionales". Si bien en el texto de la convocatoria no se explicitan con claridad el sentido y las orientaciones de este curso, creemos que se trata de una intervención burocrática para acercar este conjunto de 'contenidos' a un hacer particular, el proceso de enseñanza-aprendizaje ("sujeto de aprendizaje"), en una trama institucional determinada ("modelos institucionales").

En esta misma dirección, en las consideraciones generales para cada uno de estos 'trayectos' de las diferentes disciplinas se hace referencia a observaciones tales como la distinción entre la formación docente y la enseñanza posterior de éste a sus alumnos:

²⁸Convocatoria 1997. Cabecera Ciudad de Buenos Aires. RFFDC. Dirección de Educación Superior. GCBA, mayo de 1997.

“Si bien el tiempo disponible implica necesariamente una selección y jerarquización [de “conocimientos”] éstas no deben realizarse limitando el alcance de los contenidos a su nivel de complejidad en cada ciclo. *Para diseñar situaciones de aprendizaje e intervenir convenientemente en ellas es necesario un conocimiento superador que implica la comprensión global de los grandes ejes conceptuales que atraviesan el área.* Estos contenidos podrán constituirse en contenidos significativos para los docentes si las actividades del curso se planifican en función de sus características como sujetos de aprendizaje y no se limitan al análisis de actividades diseñadas para sus alumnos”.²⁹

En un sentido similar se alude a la “transposición didáctica” concepto que expresa una preocupación específica por la relación entre las prácticas docentes y el ‘conocimiento científico’:

“ (...) Es por lo visto hasta aquí [la enseñanza de las ciencias sociales como factor clave para la comprensión de un mundo en constante cambio y la dimensión social como complejidad de relaciones conflictivas de carácter político, cultural y económico] que el *docente, como mediador entre la producción de conocimientos fundados científicamente y los alumnos/as*, debe conocer en profundidad los dos niveles de conceptos de las disciplinas de las Ciencias Sociales, los estructurantes y los específicos, *como paso previo a la transposición didáctica* que le permita realizar los propósitos previstos.”³⁰

Si bien, este tipo de consideraciones resulta significativo por tratarse de orientaciones alternativas (que apuntan a contener la dispersión desde una perspectiva más ‘pedagógica’ que otorgue consistencia) no subvierten las direcciones constitutivas de la política de capacitación reformista. En este sentido, puede afirmarse que la reforma penetra ciertamente esta jurisdicción, aún (o justamente por esto) cuando gana en autonomía y tiene una dirección político partidaria ‘de oposición’ respecto del gobierno nacional.³¹

La continuidad sustantiva se establece a través de la configuración de la capacitación en términos de formación inicial. Una configuración que, como ya señalamos, no debería interpretarse como resultado mecánico de una ‘implementación’ que responde, exclusivamente, a una definición que se produce en las instancias centrales nacionales. Las intervenciones de esta jurisdicción, antes que reproducirla de manera especular, hacen a su fortalecimiento y consolidación ya que esta formación (totalmente asimilable a la de ‘grado’) gana en coherencia, rigurosidad, especificidad o ‘profesionalidad’. Pierde así este

²⁹ Estas consideraciones generales refieren al trayecto de capacitación de matemática.

³⁰ Estas consideraciones se incluyen para el trayecto de capacitación de ciencias sociales.

carácter drástico o arrollador propio de la jurisdicción nacional (donde el inmediato mandato de imponer e institucionalizar nuevas articulaciones y significados, o alterar los previos, respecto de la 'educación pública', genera muchas más inconsistencias en un escenario de confrontación más abierta). Estas intervenciones de la Ciudad, en cambio, la tornan más sutil (recogiendo algunos de los cuestionamientos más frecuentes pero sin perturbarla en sus sentidos fundamentales) y, en este sentido, la vuelven menos vulnerable o confrontable y, por lo tanto, también más viable.

Desde nuestra perspectiva, el nudo de estas políticas de capacitación descansa en este no reconocimiento de los docentes como sujetos ya constituidos y, directamente ligado a ello, del espacio escolar con una institucionalidad propia, recreación de la educativa y social más amplia. Por esto, este tipo de resolución jurisdiccional de la capacitación docente (que los interpela individualmente y sólo 'en formación') también construye (tal vez con mayor pericia) la opacidad sobre estas otras cuestiones centrales. Y, este es, justamente, el denominador común que traza la reforma educativa, lo que no hace sino reforzar la capacidad de instituir centralmente relaciones asimétricas en el aparato educativo pero con una nueva dirección en consonancia con los cambios sociales estructurales. Una considerable dispersión y diverficación interpretable como 'desregulación'; esta está precedida y acompañada por 'sobreregulaciones' centralizadas para 'calificar' las diferentes 'ofertas' en competencia. La capacitación construida sobre criterios de mercado.

"En la actualidad, podemos considerar las exigencias a favor de la reforma de la formación del profesorado, como respuestas a transformaciones estructurales de largo plazo que ocurren en el nivel internacional y nacional. Las transformaciones más destacadas en los discursos son los cambios económicos, inducidos a su vez por los cambios ocurridos en la economía global."
(Popkewitz y Pereyra, 1994:55)

Esta capacidad de instituir relaciones asimétricas en el aparato educativo (de acuerdo a estas transformaciones estructurales) es expresión de la naturaleza estatal más vasta en tanto instancia de articulación (e institución) de relaciones sociales contradictorias. En el caso de la reforma estatal (donde creemos se inscribe decididamente la reforma educativa) se trata de modificar la ecuación de dominación previa (interiorizada también en su aparato educativo y por lo tanto también sujeto a una transformación equivalente) en vistas a la construcción de una articulación social, más cruda, fundada en lo mercantil.

³¹ Sobre este segundo período en la Ciudad de Buenos Aires nos detendremos más exhaustivamente en el

En este plano, mucho más abstracto, la distancia entre los lineamientos fijados nacionalmente y la resolución particular (más consistente) de la jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires, se vuelve imperceptible. Aunque sólo el examen de este recorrido (donde se va configurando la política) permite dar cuenta de esta continuidad más medular.

4.- Algunas de las experiencias de capacitación desarrolladas

Finalmente, abordaremos sucintamente un 'último' recorte de la definición político-administrativa de la capacitación en esta jurisdicción. La organización (desde la administración educativa) de experiencias puntuales de capacitación.

En este examen estará ausente una dimensión fundamental: los docentes y su toma de posición particular respecto de esta interpelación de la política educativa en estas actividades. Esta presencia es constitutiva de las experiencias de capacitación y una cuestión central a la hora de determinar las implicancias ciertas de esta política en el espacio escolar. Pero, como señalamos al inicio de este capítulo, nuestro trabajo alcanza sólo a estas diferentes instancias de 'definición' de la política educativa en el aparato estatal (las instancias de política y administración) que van configurando determinados cauces o direcciones en tanto 'condiciones de posibilidad' respecto de la relación política educativa/ sujeto docente y, en un sentido más amplio, respecto del cambio escolar y del educativo. Es decir, estos cambios no pueden limitarse a nuestro análisis aunque éste constituye una perspectiva sustancial a considerar respecto de ellos (precisamente, por esta condición propiamente estatal de instituir relaciones sociales, no equiparable linealmente a ninguna otra instancia social).

En este marco, consideraremos algunas de las experiencias de capacitación desarrolladas directamente desde el ámbito de la Dirección de Formación Docente Continua, en el transcurso de 1995-1996, limitándonos al tipo de modalidad prevista y al examen de los materiales producidos.

Sin duda, estas actividades se llevaron adelante en un contexto de transición. Por un lado, la falta de conformación definitiva en todas las jurisdicciones de la RFFDC (que acompañaba

capítulo siguiente.

un avance jurisdiccionalmente muy dispar de las políticas de la reforma). Ya señalamos como esta implementación de la política reformista de capacitación, a partir de 1995, en la Ciudad de Buenos Aires, es comparativamente 'precoz'. Por otro lado, para ese entonces, estaba presente el próximo cambio de condición jurídica de la Ciudad y la consiguiente elección de nuevas autoridades políticas.

Pensamos que se trata de propuestas que, si bien mantienen aspectos consonantes a las que se desarrollarán posteriormente, su particularidad reside en el propósito de constituir la reforma, instalarla en esta jurisdicción mientras aún se mantuviese como ámbito nacional. Por esto, parece permanecer aquella 'estrategia de divulgación' propia del discurso reformista nacional (lo que se expresa en la incorporación, entre los materiales, de una cantidad considerable de documentos nacionales), aunque más o menos mediada (según los casos) con material bibliográfico más 'académico'.

Los tres cursos que consideramos estaban dirigidos a los directivos o 'equipos de conducción'³² (lo que no excluía otros posibles destinatarios, como los docentes en general). Además, consideramos el primer 'seminario-taller' dirigido a los supervisores. Este, como ya señalamos, se inscribe en cierta distancia que toma la política jurisdiccional de la nacional para este conjunto 'especial' de docentes con funciones de articulación entre las instancias de política y las escuelas.

Respecto de los primeros, una cuestión a considerar es la modalidad en que se estructuran. Se diseñan como 'semi-presenciales': el soporte central es el material escrito y cuentan con tres encuentros presenciales promediados en la extensión del material.

En principio, la elección de la modalidad se fundamenta en la dificultad que conlleva participar de actividades de capacitación presenciales sumadas a las obligaciones laborales cotidianas (en alguna medida, se reconoce la 'sobrecarga' que conlleva esta configuración de la capacitación en términos de 'formación inicial' agregada y no articulada al espacio escolar). La 'semipresencialidad', entonces, permitiría desarrollarlos flexibilizando esta

³² Los tres cursos considerados son :

"Ley Federal de Educación: una mirada desde lo administrativo-legal" -Dirección de Formación Docente Continua. Secretaría de Educación y Cultura. MCBA, 1995.

"Gestión Institucional: condiciones para la transformación" -Dirección de Formación Docente Continua. Secretaría de Educación y Cultura. MCBA, 1995.

Y, "Planeamiento Estratégico-Situacional" -Dirección de Formación Docente Continua. Secretaría de Educación y Cultura. MCBA, 1995.

'sobrecarga', en términos de tiempo y espacio. Aunque, como contrapartida, se señala la importancia de prever anticipadamente tiempos de lectura del material y de elaboración de actividades (mantiene, ineludiblemente, este carácter de actividad sostenida en el compromiso personal).

Desde nuestra perspectiva, este diseño particular, antes que operar contrarrestando las serias implicancias de la política de capacitación nacional, las profundiza. Pero, en tanto tal, las torna también más visibles.

Veamos esto. La modalidad en sí misma destaca la centralidad del 'texto escrito', es decir, la transmisión de un conocimiento ya producido o, en otros términos, el 'aprendizaje' (por parte de los docentes) en el sentido más tradicional y extendido (una posición asimétrica, equiparable al aprendizaje infantil). Por su parte, también implica (cuestión expresamente señalada en la presentación de los materiales) la relevancia del "ejercicio más autónomo" en la "producción de este aprendizaje". Esta autonomía, entonces, supone paralelamente reconocer la 'condición adulta' o la capacidad del sujeto docente de 'aprender' por sus propios medios. Pero, de ninguna forma, altera esta posición asimétrica de sujeto 'en formación'. Esta capacidad de aprendizaje nunca es reconocida desde su condición de sujeto ocupacional, es decir, desde su experiencia en una institucionalidad escolar singular, sólo se presenta en esta situación acotada, estrictamente limitada, respecto de un conjunto de materiales diseñados desde las instancias de administración. Es decir, lejos de reposicionarlo en su 'autonomía' (respecto de la política de capacitación o de la educativa, en general) los sitúa en esta posición de 'aprendizaje' en relación con aquellas. En este cuadro, el carácter autónomo (o más dependiente) de ese aprendizaje resulta una cuestión trivial.

Aunque, esta 'autonomía' (sólo) en el 'aprendizaje' nos es neutra respecto de la problemática del anclaje institucional de la capacitación, que hasta este momento, sólo consideramos desplazada del ámbito laboral a una instancia externa de formación inicial. La 'semi' presencialidad le agrega una nueva desarticulación respecto de la institucionalidad escolar. Una nueva reasignación: del aula al ámbito doméstico, que profundiza aquella 'individuación' primera constitutiva.

Este nuevo traslado la torna, a excepción de los encuentros presenciales, literalmente 'individual'. El 'aula' reúne a docentes que intercambian experiencias en común, formal o

informalmente (más allá de la exterioridad que representa los 'contenidos a aprender' respecto de la trama institucional particular donde cada uno de ellos se inserta y configura sus prácticas).

Muy por el contrario, la recuperación de la autonomía del sujeto docente parece demandar este anclaje institucional:

"Para poder convertir la autonomía virtual en real sería necesario convertir las escuelas en espacios de aprendizaje, no sólo para los alumnos sino para los docentes. Si de todas formas en el proceso de trabajo se aprende (aunque sean rituales), tal proceso podría servir de ámbito de aprendizaje crítico y reflexivo, recuperando para la tarea pedagógica una función activa en el tratamiento del conocimiento y la experiencia de los sujetos." (Davini 1995, 2001:72)

Sin embargo, la modalidad elegida para estos cursos (a pesar de apelar a la autonomía del docente) parece seguir una dirección similar a la señalada respecto de la 'implementación' jurisdiccional de las políticas de capacitación nacionales.

Más aún podría suponerse que esta flexibilización de los tiempos y los espacios (que, en realidad, son los de la administración educativa que recaen sobre los domésticos de los docentes), promueve esta dirección hacia la 'desregulación'. La actividad de capacitación pierde cualquier tipo de sujeción (incluso la relativa a un espacio físico, a un horario y aun grupo de pares en situación –asimétrica- equivalente). La modalidad en que se diseñan estos cursos intensifica la 'dispersión' incluso (o, precisamente) cuando se trata de experiencias generadas desde la propia administración educativa estatal.

En cuanto a los 'contenidos' o temas, su estructuración general parece seguir un esquema propio de la construcción discursiva de la reforma que fundamenta su 'necesariedad' o 'legitimidad'. En general, la secuencia que se presenta en los cursos es la siguiente:

- Una presentación general de recientes transformaciones mundiales (cambios económicos y sociales) y, como consecuencia de ello, la centralidad que adquiere la información, el conocimiento o la tecnología. (Una perspectiva muy generalizada para la época en la literatura sociológica de divulgación).
- Una problematización del sistema educativo actual o de la escuela, en términos genéricos (Es decir, el cuestionamiento y la erosión de la institucionalidad educativa previa que recorre todos los enunciados reformistas).

- Y, finalmente, las direcciones promovidas oficialmente para reformar el sistema educativo a manera de propuestas alternativas, que superan esa 'situación actual', según se define, sobre el diagnóstico previo.

En relación con la presentación del material escrito, se incluyen fuentes bibliográficas y documentales. El material se conforma alternando estas fuentes con consignas para la realización de actividades. En cuanto a las bibliográficas, se trata generalmente de una selección de artículos, más bien académicos (del campo educativo), referidos a estas transformaciones y el sentido de la educación; las fuentes documentales son, en general, documentos de trabajo jurisdiccionales sobre la Reforma o directamente elaborados desde el ministerio de educación nacional.

El primer curso, "*Ley Federal de Educación: una mirada desde lo administrativo-legal*"³³, podría caracterizarse en términos generales como exclusivamente 'informativo', acompañando la divulgación que se realiza desde el ministerio nacional acerca de la necesidad y las características globales de la reforma, entendida como la 'aplicación' (neutral) de la Ley Federal de Educación.

Las actividades se formulan girando alrededor de lo enunciado en los artículos, no pretenden trazar mediaciones, sólo cierta recreación en los términos de los participantes. Se

³³ En este curso, los *objetivos* definidos son:

"a) Analizar la realidad educativa de los países latinoamericanos y la vinculación con la de nuestro país; b) Conocer los alcances de la Ley Federal y c) Comprender el proceso de adecuación de la Ley Federal al ámbito de la Municipalidad".

Los *contenidos* considerados, en relación al primer objetivo, se proveen a partir de bibliografía académica que fundamenta la necesidad de modificación de los sistemas educativos latinoamericanos en un contexto donde "el conocimiento" aparece como "factor fundamental de la competitividad de las naciones".

Con relación al segundo objetivo, se consideran como fuentes: la Ley Federal de Educación y documentos de divulgación ministeriales respecto a la necesidad de la Reforma y las principales líneas de cambio definidas (fundamentación de la ley Federal; definición de las dimensiones del cambio, ampliación del trayecto de escolaridad obligatoria, programa nacional de evaluación; avances de la reforma en relación a la capacitación docente, la estructura del sistema y acuerdos sobre los contenidos básicos comunes; y presentación de programas federales de apoyo a la transformación).

En relación al tercero, la adecuación de la Ley Federal al ámbito municipal, se incluye un artículo de divulgación que, en términos muy generales, presenta el tipo de relación que se generará desde el ministerio nacional a las escuelas, con la mediación jurisdiccional.

Las consignas de las *actividades* que se van proponiendo, intercaladas con la lectura de los materiales, en general refieren a la identificación de conceptos centrales de los textos, a la realización de esquemas que tracen relaciones entre estos conceptos, a la selección de ideas centrales o la elaboración de síntesis y cuestionarios sobre la opinión de los participantes respecto a lo que se enuncia en las distintas fuentes bibliográficas y documentales.

trata más bien de comunicar, con un sentido unidireccional, los principales lineamientos reformistas de las instancias centrales (nacionales) del sistema.

Un segundo curso³⁴, "*Gestión Institucional: condiciones para la transformación*", presenta un conjunto de contenidos que refieren determinadas perspectivas generales acerca de la

³⁴ Se definen, como contenidos de este curso, tres ejes temáticos: "Los cambios en la sociedad actual", "El lugar de la escuela" y "La Ley Federal de Educación como marco de la transformación de las instituciones escolares".

Entre los *objetivos* se señala: "Comprender los cambios en la sociedad actual. Relacionar dichos cambios con la *situación de la escuela hoy*. Establecer relaciones entre la Ley Federal y el *accionar cotidiano en las instituciones escolares*. Elaborar y evaluar propuestas de resolución de problemáticas institucionales. Y, *establecer transferencias del material teórico a la realidad escolar* [sic]".

En relación con esto, la propuesta parece intentar mediar estas transformaciones acercándolas a la reflexión -si bien, individual- de la situación institucional cotidiana.

De forma similar a la propuesta anterior, los "cambios en la sociedad actual" se tratan a partir de fragmentos de textos de circulación académica (Se consideran breves fragmentos de: Touraine, A. (1992); *Crítica de la Modernidad*. FCE. Bs.As.; Lyotard, J. (1990); *La postmodernidad*. Gedisa. Taylor, Ch. (1994) *La ética de la autenticidad*. Paidós. Barcelona; Raja Roy Singh (1992); *Cambiar la educación en un Mundo que cambia*.)

Luego se introduce un artículo que, en este marco de transformaciones globales, considera el tema de la funcionalidad o el sentido de la educación.

En relación con el segundo eje temático, "la escuela hoy", se incluye un artículo (sin firma, probablemente, elaborado ad hoc) que considera citas de artículos generados desde la política educativa que describen una situación de crisis del sistema en relación con los criterios de equidad, su segmentación y desarticulación, la pérdida de la dimensión educativa al interior del sistema por su burocratización paralelamente a la presentación del conocimiento como clave del crecimiento (En relación con ello se citan como fuentes bibliográficas Tenti Fanfani, E. (1992) *La escuela vacía*. Losada. Bs.As. Filmus, D. (comp.) (1993) *¿Para qué sirve la escuela?*. Tesis Norma. Bs.As. Braslavsky, C. (1989); *La discriminación educativa en la Argentina*. Miño y Dávila Bs. As. Tedesco, J.C. (1993); *Educación y Sociedad en América Latina Algunos cambios conceptuales y políticos*. Obiols G. y Di Segni (1990) *Adolescencia, Posmodernidad y Escuela secundaria*. Kapelusz. Bs.As.).

Una segunda parte de esta unidad, considera diferentes definiciones de escuela (tomadas desde las perspectivas del análisis institucional y la psicología organizacional) cuyo análisis se considera posteriormente en la elaboración de actividades.

Finalmente en la tercera unidad: "La Ley Federal de Educación como marco de la transformación de las instituciones escolares". Se incluye un material de trabajo del M.C y E. nacional, de apoyo para la definición de los lineamientos de la transformación de los modelos institucionales de escuela. En este se considera los sentidos del cambio a implementar en distintos aspectos, aunque enunciados con mayor especificidad ("calidad de los servicios educativos, democracia y eficiencia escolar, protagonismo del aprendizaje, protagonismo del alumno, atención personalizada, profesionalización docente, autonomía de las escuelas," etc.). Estos mantienen este nivel de enunciación general, de "principios", que no logra tramarse en condiciones institucionales específicas de las escuelas, ni plantea el tipo de definiciones adoptadas en las instancias centrales para acompañar y garantizar la viabilidad de estos cambios (su contención organizacional e institucional).

En relación con las actividades diseñadas para el primer tema, en su mayoría refieren a cuestionarios de comprensión de texto (sólo secundariamente se consideran alguna opinión personal respecto de lo enunciado).

En la segunda unidad, las primeras actividades mantienen estrictamente este mismo objetivo. Las posteriores, referidas a las distintas definiciones de institución, conllevan un involucramiento mayor a partir de definiciones propias de la institución escolar y cierto análisis de las condiciones que obstaculizan la concreción de los principios que se definen oficialmente en la Reforma, para la transformación institucional de las escuelas.

educación y la política educativa que, sin problematizar, aparecen como el 'conocimiento' socialmente válido en la temática, en tanto conocimiento 'académico'.

Parecería, entonces, que sólo en las actividades hay esporádicos indicios de resignificar estos contenidos en las prácticas cotidianas de los directivos. Pero, resultan insuficientes ya que la estructuración general no parte de problemáticas identificadas por estos sujetos (que supuestamente son 'convocados' por su inserción 'directiva' en el espacio escolar) sino, más bien, desde ese conjunto de lineamientos oficiales considerados, *a priori*, como contenidos sustantivos. Estos, a su vez, instalan su propia legitimidad al plantear el valor del 'conocimiento' en la sociedad actual (con un carácter pleno) y, en este sentido, también establecen la 'necesidad' de reformar el actual el sistema educativo (aunque, en las direcciones previstas centralmente).

El tercer curso "*Planeamiento Estratégico-Situacional*".³⁵ resulta interesante por el tipo de interpelación que construye. En este caso, la presentación de los contenidos es una

³⁵ Los contenidos del curso que se presentan son: "Ley Federal de Educación", "Planeamiento institucional" y "Planeamiento estratégico-situacional". En relación con éstos se definen como *objetivos*: "Analizar la Ley Federal de Educación", "comprender las características del Planeamiento estratégico-situacional", "relacionar las problemáticas de los contextos cambiantes y de incertidumbre creciente con las posibilidades de planificación estratégica situacional".

En relación con la primer temática se realiza una breve presentación de la "situación actual", aludiendo a un contexto mundial de transformaciones políticas, económicas y tecnológicas. Y contextualiza la Ley Federal de Educación como respuesta a las demandas que estos cambios generan. Luego, se considera el art. 51 de la ley federal como horizonte de transformaciones que debe abordarse desde las escuelas, especialmente desde los equipos de conducción. (El art. 51 dice: "El gobierno y administración del sistema educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, teniendo en cuenta los criterios de: Unidad nacional. Democratización. Descentralización y federalización. Participación. Equidad. Intersectorialidad. Articulación y Transformación e innovación". De forma curiosa, el texto de la ley no interpela el nivel de las escuelas, ni sus equipos de conducción. La responsabilidad de asegurar estos principios queda en los órganos de gobierno: MCyE, CFCyE y las autoridades jurisdiccionales. En este sentido, se plantea la necesidad de una "gestión flexible":

"Para dar respuesta institucional *responsable* a estos principios es necesario que se *resignifiquen los roles de los equipos docentes*, a fin de que éstos puedan llevar a cabo un tipo de *gestión organizada pero flexible, con identidad propia pero abierta al cambio y al aprendizaje, convocante y participativa pero capaz de decidir*".

Una característica de esta gestión flexible sería la capacidad de planificar estrategias para resolver situaciones que puedan presentarse. Esta planificación, además, debe considerar la comunidad escolar, es decir, debe ser participativa y se expresaría en la elaboración de un proyecto institucional específico.

En relación con el segundo tema: la planificación institucional. Se presenta el proyecto institucional como su resultado, articulando las dimensiones académica, administrativa y comunitaria. Direcciones todas presentes en los lineamientos nacionales ya tratados inicialmente en el capítulo III.

Finalmente se considera el planeamiento estratégico situacional como la modalidad más adecuada de llevar adelante los proyectos institucionales. Esta modalidad se desarrolla a partir de bibliografía que considera esta perspectiva de la planificación en general y su implementación en lo escolar.

enunciación acerca del lugar que los equipos directivos deben asumir respecto del cambio institucional (en el marco de la reforma).

Es decir, en este curso se hace particularmente expreso este 'compromiso' del equipo de conducción en la transformación de la escuela (lineamiento propio de los enunciados nacionales reformistas) que, a través de herramientas 'adecuadas' ('técnico - administrativas') como la planificación estratégico - situacional, estarían en condiciones de operar.

No sólo la propia instancia de capacitación es externa a la institución escolar sino que sus enunciados interpelan a los directivos como responsables del cambio institucional. Y esto paradójicamente se produce desconociendo los condicionamientos institucionales particulares al interior de la escuela y, especialmente, los que pudiesen estar operando desde otras instancias centrales del sistema (desde donde, justamente, se configura la propia actividad de capacitación).

Por su parte, las actividades se limitan a reproducir los sentidos señalados en el material de lectura, no facilitan su problematización ni su condición (ineludiblemente) relativa, de acuerdo a posicionamientos diferenciales (el de la política educativa desde donde se formulan y el de los docentes anclado en la experiencia o las prácticas escolares). Los sentidos de la reforma quedan establecidos, fijos (en este caso, particularmente a través de una impronta técnico - administrativa). Una alternativa necesariamente excluyente respecto de la posibilidad de construir problemas significativos por parte de los docentes, más allá de cualquier herramienta administrativa (como la planificación estratégica) que no puede sino estar al servicio de esta primera y vital construcción.

Finalmente, una última experiencia considerada del período es el "*Seminario Taller de Supervisores*"³⁶. Esta actividad de capacitación dirigida a supervisores, diseñada e implementada para la misma época que las dirigidas a directivos, resulta particularmente reveladora por la diferencia que comporta respecto de las previas. Es decir, da cuenta de

³⁶ *Seminario Taller de Supervisores: La transformación educativa. aplicación de la Ley Federal de Educación en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*. Secretaría de Educación. MCBA. Buenos Aires, desde el 15 de marzo al 28 de junio de 1995.

En este caso preferimos centrar nuestras consideraciones en la modalidad adoptada y los ejes temáticos generales ya que consideramos que ambos aspectos resultaban representativos de la experiencia, sin necesidad de señalar aquí un análisis pormenorizado de los distintos temas desarrollados en las distintas instancias del seminario-taller.

una interpelación bastante diferencial a los docentes que ocupan estos cargos y, por lo tanto, no hace más que confirmar su posibilidad cierta (y, en este sentido, expresamente desechada) para los restantes docentes.

Es decir, aún en este plano 'más operativo' de la administración, la determinación de una modalidad para cada experiencia puntual de capacitación, involucra la definición de estas políticas, ya que también estas aparentes elecciones 'menores' suponen determinadas formas de pensar lo educativo, de establecer distinciones y de institucionalizar categorías:

"Los estilos de razonamiento, las categorías de definición y las prácticas 'aceptadas' en la formación del profesorado legitiman intereses y acciones sociales particulares, al mismo tiempo que omiten otras posibles" (Popkewitz y Pereyra, 1994:40)

La modalidad dual, de seminario y taller, es bastante elocuente respecto de la construcción de una interpelación diferencial para el sujeto docente. Particularmente esta última involucra dar lugar a una 'construcción' específica por parte de él y esta producción es, en sí misma, la que configura la experiencia de 'capacitación' (y no sólo su 'resultado'). Aquella definición asimétrica de la relación, presente en los cursos para directivos (como sujetos sólo en condición de 'aprender') adquiere en este caso una dirección más horizontal.

El modalidad de taller supone un trabajo entre 'pares' que no puede estar totalmente predeterminado. Más bien involucra (desde las instancias que lo conciben) generar un 'espacio' de intercambio o de reflexión conjunta. En este sentido, hay un reconocimiento expreso respecto de este sujeto, sus concepciones, su toma de posición y su experiencia. Queda habilitado como un 'interlocutor' válido que puede 'hablar' en nombre de la 'educación':

"Los 'choques' por determinar quién habla en nombre de la escuela, la enseñanza y la formación del profesorado, no son 'simples' luchas sobre palabras. Aparecen como tensiones de las prácticas institucionales y de los procesos de cambio o 'modernización' educativa". (Popkewitz y Pereyra, 1994:51)

La modalidad elegida se corresponde con aquella primera opción de la política jurisdiccional de no 'desregular' la capacitación dirigida a este conjunto docente y mantener el tipo de articulaciones burocráticas preexistentes del sistema municipal. Esto involucra decidir sobre la 'presencia' de este sujeto para delinear la modalidad de introducción de la reforma.

En sentido estricto, esta actividad se desarrolló a partir de tres instancias: a) la presentación de paneles a cargo de especialistas en distintos temas; b) la conformación de comisiones de trabajo de supervisores sobre las temáticas consideradas con la coordinación de responsables de áreas y; c) la elaboración de un trabajo final por parte de los supervisores conteniendo reflexiones y orientaciones sobre los temas abordados.

Los objetivos de la actividad se correspondían claramente con esta organización:

“ 1.-Analizar diversos *enfoques teóricos* que permitieran enriquecer la lectura de los distintos aspectos involucrados en la transformación educativa en el Sistema Educativo Municipal [*exposición de especialistas*] 2.-Elaborar *propuestas de lineamientos y orientaciones* para el planeamiento de la secuencia institucional de la aplicación de la ley [*el trabajo final elaborado por los supervisores*] 3.-Generar un *ámbito de discusión* que, a la par de elaborar propuestas, a la luz de enfoques teóricos, permitiera recuperar innovaciones y experiencias ya iniciadas en el ámbito educativo municipal [*producción de las comisiones de trabajo*] “. ³⁷

Aunque, la instancia de exposición de especialistas (en la inclusión de perspectivas ‘teóricas’)³⁸ es, en cierto punto, asimilable a la presentación del material escrito en el caso de los cursos semi - presenciales (y tiene particular relevancia en su precedencia), las dos instancias restantes tienen una dirección notoriamente inversa. Cuestión que nos devuelve a la particular configuración burocrática jurisdiccional y a la necesidad de su ‘nivel político’ de establecer ‘acuerdos’ (o consensos) claros con esta franja singular de ‘funcionarios’.

Por su parte, los contenidos también referían claramente a las distintas líneas de la reforma que habían alcanzado algún nivel de concreción en la jurisdicción municipal: “la nueva estructura del sistema, la extensión de la obligatoriedad escolar con la nueva definición de ciclos y niveles, la apertura de diversas modalidades de participación y la mayor autonomía institucional”.³⁹

Si bien estos ejes temáticos estaban claramente promovidos desde las instancias centrales del sistema educativo municipal para motorizar ‘hacia abajo’ algunas de las líneas de

³⁷ Idem.

³⁸ Esta por su parte expresa la dicotomía ‘teoría -práctica’ ya considerada respecto de la formación y la concepción del quehacer docente, en el capítulo IV.

³⁹ *Seminario Taller de Supervisores: La transformación educativa. aplicación de la Ley Federal de Educación ... op.cit..*

política ministeriales (y, en este sentido, no necesariamente, resultaban significativos para los supervisores o se planteaban desde su propia posición) la apertura de un espacio de discusión en las comisiones de trabajo (que articulara los documentos oficiales con su experiencia de trabajo) y la presencia de los directores de Área y asesores generales de la Secretaría, dan cuenta de una perspectiva diferente de la capacitación, respecto de su anclaje institucional. La situación de 'capacitación' resultaba así concebida en su proximidad al escenario institucional de 'trabajo' habitual de estos supervisores (por lo menos, parcialmente, respecto de su relación con las instancias de administración educativa).

A su vez, la producción final de los supervisores, un trabajo que contuviera orientaciones, lineamientos y propuestas para abordar el 'período de transición de la reforma' (tercer instancia del taller) si bien suponía cierta voluntad de adhesión por parte de éstos a los lineamientos originales planteados, presenta un espacio contradictorio donde estas propuestas ministeriales pueden reformularse en su articulación con las perspectivas de este sujeto que de alguna manera (mediada) acerca la de los docentes en las escuelas.

Sin embargo, en términos generales, esta interpelación diferencial parece ser ocasional. Las experiencias relevadas en la MCBA, cuando las políticas de la reforma comienzan a establecerse en este ámbito, parecen más bien reproducir, antes que alterar, este nuevo sentido predominante de la capacitación (configurado en las instancias políticas nacionales): su exterioridad respecto del ámbito laboral y lo que esto conlleva respecto de la subjetividad y el trabajo docente para la transformación (realmente contestataria) de la institucionalidad escolar:

“Cabría recordar que viabilizar un proyecto de cambio sustantivo implica crear las condiciones que transformen la materialidad de los puestos de trabajo de los docentes en las escuelas y generar *un discurso que no socave, sino que apoye, el juicio inteligente y el compromiso de los docentes*” (Davini 1995, 2001:73)

5.- La distancia entre la definición y la materialización de la política de capacitación

En este capítulo hemos intentado dar cuenta de un plano diferente, más burocrático o 'administrativo', de la política de capacitación docente. A su vez, de la relación de esta política, en estas 'otras' sucesivas resoluciones, respecto del cambio escolar.

Este plano fue considerado a través de la configuración de una agencia singular en la instancia nacional (como consecuencia de esta 'toma de posición' estatal respecto de esta cuestión). Esta aparece con una estructuración y una actividad que disloca la configuración 'burocrática' previa, apuntando a la 'dispersión' o 'desregulación' en esta materia, pero paralela a la demarcación de instancias centralizadas de regulación. Estas alteraciones, como señalamos, no están desvinculadas de la construcción (en el propio aparato educativo) de criterios propios de una articulación mercantil. Por su parte, el tipo de resolución jurisdiccional a esta política de capacitación (que se construye en la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) involucra una dirección consonante que guarda, sin embargo, cierta disonancia de acuerdo a la lógica particular de su aparato. En el plano más acotado de la modalidad 'pedagógica' de la capacitación, el caso de la elegida para los supervisores comparada a la diseñada para los directivos (y los restantes docentes) parece ser ilustrativo de la presencia de ambas tendencias. Estas, en principio, pueden haber entrado en conflicto, pero parece haberse resuelto desde su articulación (es decir, que la configuración burocrática quedara al servicio de esta fuerte dirección central reformista). En otros términos, la construcción de un consenso básico con los supervisores parece haber sido relevante para introducir la reforma 'hacia abajo', en el resto del sistema educativo de esta jurisdicción.

Las instancias del aparato consideradas (aunque sólo parcialmente y en grandes trazos) arrojan, en términos generales, una dirección convergente respecto de la primera estructuración 'política' de la reforma educativa (especialmente, del tipo de interpelación que se construye hacia las escuelas y los docentes). Si bien, también, implican tomas de posición particulares (no lineales). Estas se expresan en las distintas definiciones que involucra esta materialización y que se van sucediendo en este 'recorrido' (desde los lineamientos formales de la Red hasta la determinación de un diseño 'pedagógico' para las experiencias puntuales de capacitación).

Para nosotros, esta distancia entre la 'primera' definición de la capacitación y su progresiva materialización en el aparato es relevante en dos sentidos. Por un lado, conlleva no descuidar estos otros espacios de 'resolución' de una política pública que, sin duda, la van configurando. Por otro, analizar con más detenimiento las implicancias de esta política (en estas 'otras' resoluciones) respecto de su capacidad de 'contener' a las escuelas y los sujetos que, a través de sus prácticas, las recrean desde una institucionalidad educativa particular (histórica y socialmente sobredeterminada).

En estas 'otras' resoluciones, la articulación de la política educativa respecto del sujeto docente no se presenta sustancialmente modificada y, entonces, tampoco su relación con los espacios escolares. Estos no cobran presencia, ni directamente ni en la voz de los docentes que los conforman y, por lo tanto, la capacitación (y la reforma) permanece externa en tanto prescripción. Esto, por su parte, reproduce la constitución estatal 'alienada' del sujeto docente como sujeto 'ocupacional' y social. Una relación trunca respecto del conocimiento que no se presenta como construcción propia o apropiada sino como un plano 'inaccesible' que se le sobreimpone.

"El lenguaje de la reforma contiene un sentido del 'hacer' y desear que debe ser interiorizado como una prescripción para la acción. Las reformas contienen prácticas discursivas que tienen el potencial para causar efectos a largo plazo, no sólo sobre la conducta institucional de la enseñanza, sino sobre las disposiciones de poder y las subjetividades producidas". (Popkewitz y Pereyra, 1994:50)

En el caso de la cristalización de las políticas de capacitación en el aparato, estos efectos a largo plazo (sobre la institucionalidad y las subjetividades de los sujetos) se construyen desde una interpelación a los docentes en términos de sujeto 'incompleto' o 'en formación'. Una intervención directamente equivalente a la 'educación formal' (por su carácter personal y su desplazamiento del ámbito laboral, en tiempos y espacios). Un tipo de alternativa discutible, incluso, cuando se analiza la propia formación inicial docente, en términos de cómo intervenir en la constitución de este sujeto:

"Frente al poder de la biografía escolar y de la socialización laboral, la fase de educación formal representaría, en forma extrema, un episodio de débiles consecuencias. (...) Es importante destacar en nuestro análisis que las instituciones escolares son formadoras de docentes, modelando los modos de pensar, percibir y actuar (habitus profesional, en la concepción de Bourdieu) garantizando la regularidad de las prácticas y su continuidad en el tiempo". (Davini 1995-2001:95)

Esta relación con el sujeto docente que construye la política de capacitación (no sólo en sus lineamientos generales sino en su materialización 'en el aparato'), más indirectamente, también supone que los espacios escolares son totalmente maleables, no están sujetos a condiciones singulares, ni estructurales, ni históricas. Se puede intervenir sobre ellos, 'manipularlos', a través de un 'deber ser' definido centralmente:

"(...) las prácticas particulares que parecen guiar las reformas de la formación del profesorado suponen formas instrumentales de considerar el problema del cambio. Esta forma instrumental de pensamiento es netamente administrativa;

se encuentra en las normas estatales, en la prosa gubernamental y en las ciencias de la formación del profesorado (...) implican el uso de un lenguaje particular que hace que los cambios parezcan procedimentales en lugar de éticos y políticos. En la mayoría de los países se han introducido sanciones y normas administrativas. Esas normas hacen que parezca que el trabajo de los docentes se basa en un 'consenso' que, sin embargo, ignora los debates y conflictos sociales." (Popkewitz y Pereyra, 1994:64)

En sentido estricto, esta concepción del cambio respecto del magisterio y de las escuelas (que permea todas las instancias más 'administrativas' consideradas) no es producto de un 'error' reiterado. Se configura, justamente, en términos éticos y políticos, también en cada una de estas otras instancias. Es decir, reproduce una configuración del sistema constitutivamente desigual (que hace a la institucionalidad educativa y escolar), a pesar de que se apele al protagonismo de estos sujetos y de estos espacios.

Pero esta 'verticalidad' no sólo supone un proceso de 'reproducción', vinculado en un plano más abstracto a la capacidad estatal de instituir socialmente (y, por supuesto también, en el interior de su aparato). Como ya señalamos, en las diferentes instancias del sistema (y desde esta relación profundamente asimétrica), se produce una alteración respecto de la configuración de 'lo educativo' en términos de 'formación docente'.

Desde este recorte particular (más administrativo o burocrático) también es posible reconstruir la emergencia de una articulación mercantil en correspondencia con las coordenadas generales de la reforma educativa y de la reforma del estado.

Esta alteración implica la construcción de nuevos significados para 'lo educativo' en general y para la formación docente en particular (un bien capaz de ser 'ofertado' desde diversos ámbitos en competencia, 'demandado' individualmente y sujeto a una regulación externa, como un requisito de la propia estructuración mercantil). También implica la interiorización en el aparato burocrático (y en los sujetos que lo configuran) de estas nuevas significaciones y, por lo tanto, además la subversión 'material' de aquellas instancias configuradas en las significaciones previas, condensadas (aunque más recientemente, en un marco de protesta y conflicto) en el significante de 'educación pública'.

"El lenguaje de la reforma no es simplemente un instrumento de poder, sino una tecnología de poder. Los múltiples discursos de la reforma sobre la formación del profesorado vinculan los cambios sociales con el conocimiento que la gente tiene del mundo, de una manera que les permite sentirse satisfechos con la

sensación de que el proceso contribuirá, efectivamente, a alcanzar fines tanto personales como sociales".(Popkewitz y Pereyra, 1994: 50)

Por ahora, la eficacia y los alcances de esta 'tecnología' resultan difíciles de precisar (la sensación de 'satisfacción', por cierto, no parece estar generalizada). Respecto de su 'eficacia', hemos señalado algunas notas de la alteración intraburocrática que produce. Pero, creemos, de esto no es posible concluir una reconfiguración absoluta. Es decir, las nuevas significaciones se articulan de diferentes formas con las previas, ocasionalmente, éstas pueden subsistir (así como subsistir áreas del aparato sin alteración, en otra 'cápsula' 'geológica' de su 'morfología') a pesar, incluso, de la profundidad e intensidad inédita de la transformación estatal (y social) involucrada.

Por lo considerado, en este plano más 'material' de las políticas reformistas, creemos que el cambio producido también debería pensarse en términos de un fuerte dislocamiento de lo precedente (tanto desde una preocupación por las 'significaciones sociales' como desde otra, más 'estructural' o 'material, respecto del aparato burocrático).

Porque este 'tránsito' hacia nuevas condiciones educativas, estatales y sociales no se delinea como un proceso inmediato, uniforme de pura 'imposición' o 'aplicación', sino en un escenario de disputa, resistencia y contestación. Cuestión a no perder de vista tanto en el plano más general de la formulación política primera (que involucra un escenario social más amplio) como en este otro, relativamente más acotado, del aparato estatal, en sus diversas instancias.

VI.- La Escuela de Capacitación de la Ciudad de Bs.As.

1.- Una escuela 'de maestros'

En este capítulo nos ocuparemos de una unidad burocrática en particular, vinculada directamente a la actividad estatal de capacitación docente. Este examen tiene como propósito avanzar a través de un nuevo recorte en la 'materialización' de la política de capacitación reformista en la Ciudad de Buenos Aires (especialmente, a partir de 1997, cuando su gobierno adquiere una autonomía equivalente a la de los gobiernos provinciales). En este sentido, la distancia de este ámbito respecto del gobierno nacional, en el período a tratar (1997-1999) es considerablemente mayor que la existente en el período previo ya analizado (1994-1996).

Este recorte sobre una agencia burocrática específica de la Ciudad, en el marco de una configuración diferente de las relaciones con el ámbito nacional, permite señalar, también, algunas de las alteraciones que producen las direcciones reformistas en el aparato burocrático de ésta última con mayor especificidad. Cuestión particularmente interesante ya que, en este nuevo período, media aquel proceso relativamente reciente de distanciamiento o 'autonomía'.

Esta focalización sobre la Escuela de Capacitación procura, entonces, destacar los cambios que se van produciendo en la Ciudad de Buenos Aires (en tanto un ámbito particular del aparato estatal) pero, a su vez, acotados a esta unidad. Estos cambios se consideran a través de las redefiniciones sucesivas de la actividad de capacitación en la Escuela, las diferentes significaciones en juego (y en conflicto), el lugar asignado en éstas a los docentes respecto del cambio educativo y su relación con otras unidades burocráticas que se superponen en esta actividad de formación docente. Además, involucra determinar algunos aspectos de la relación entre la política educativa nacional y la porteña en torno a la reforma educativa que parecen incidir directamente sobre esta unidad.

La Escuela de Capacitación¹ aparece con una historia relevante en la capacitación docente de Buenos Aires. Como ya señalamos, su creación se produce en el último período de dictadura militar pero, en 1984, atraviesa un proceso de 'refundación' que está fuertemente tramado con sentidos tales como la 'democratización' educativa y la 'participación auténtica' de los docentes, consonantes con un tipo particular de enunciados estatales propios de esa etapa de 'transición democrática'.

Por esto, además su consideración particular resulta relevante. Es especialmente significativa en relación con nuestro abordaje del problema de la capacitación docente en la reforma. Este problema se presenta para nosotros como un indicador valioso para precisar la relación entre la política educativa y el sujeto docente y, en un sentido consonante (aunque menos inmediato), para determinar cómo la política reformista se articula con la institucionalidad escolar, de qué forma la altera, en qué medida subvierte las relaciones dominantes en el sistema educativo y cuáles son las direcciones del cambio que promueve. Cuestiones que intentamos ya bosquejar en los anteriores capítulos.

La significación de la Escuela radica en que su historia (por lo menos a partir de 1984) parece expresar una brecha respecto de la tradicional relación 'política educativa -sujeto docente' y, muy especialmente, respecto de los posteriores lineamientos reformistas. En alguna medida, representa una excepción a la regla, la materialización en el aparato estatal (municipal) del intento (por lo menos manifiesto) de una articulación diferencial respecto del sujeto docente y respecto, entonces también, de la institucionalidad escolar (y educativa). Esta institucionalidad se recoge y analiza a través de la presencia que gana la experiencia y la reflexión de los docentes desde el espacio escolar. Por esto, además, el examen posterior de la Escuela, en contemporaneidad al proceso de reforma, se vuelve particularmente interesante.

¹ Su nombre original, desde su creación hasta 1996, es Escuela de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente.

Los enunciados oficiales de la Escuela en 1984 la configuran como un espacio propio de los docentes que atiende a sus derechos y es una repuesta a sus necesidades. Su constitución alternativa parece residir en este reconocimiento público que los supone como un colectivo presente en la política educativa, para el cual se construyen espacios estatales específicos:

“Esta escuela, creada por maestros para los maestros, aspira a ser un lugar de encuentro e intercambio de experiencias humanas, de búsqueda de valores esenciales y sobre todo de fortalecimiento de lazos entre educadores argentinos, para que aunados en objetivos comunes, en palabras y actos afines, puedan dejar en las aulas sus mejores aportes para los alumnos de las escuelas primarias”. (Discurso inaugural de Susana Huberman, 1984).²

En sentido estricto, este espacio ‘de docentes’ no deja de ser una unidad estatal que forma parte de la estructura de la administración educativa nacional para la Ciudad de Buenos Aires (en 1984, la Escuela depende directamente de la Dirección General de Planeamiento Educativo de la MCBA).

Su presentación, entonces, como una escuela ‘creada por docentes’, supone una construcción discursiva alternativa de la política educativa respecto de su interpelación histórica al sujeto docente. Hay una producción ‘contestataria’ de significaciones respecto de lo educativo; en sentido estricto, respecto de quiénes están habilitados (estatalmente) para ‘hablar’ en nombre de la educación. Por esto, involucra un hito disonante y en ello, justamente, radica su peculiaridad.

Un indicio importante de esta naturaleza burocrática diferencial es que, inmediatamente después de su creación, en 1985, alcanza un funcionamiento, en la práctica, bastante independiente de aquella Dirección (aunque mantiene su dependencia formal).

Este tipo de configuración que adopta y este desarrollo posterior parece dar cuenta de una fuerte incidencia sindical en el aparato educativo y de la articulación de intereses entre esta unidad burocrática y los gremiales docentes. Esta relación ‘particular’ no hace sino al fortalecimiento de la Escuela, ganando una autonomía creciente, en un contexto político más general que se presenta proclive a la penetración de este sector en el aparato estatal.

Su presentación 'anómala' ("creada por maestros y para los maestros") se articula con un propósito singular: la consolidación del sujeto docente, en tanto sujeto ocupacional y social. Es decir, la capacitación concebida y sostenida desde esta perspectiva implicaría el fortalecimiento del colectivo docente, a través de relaciones horizontales constituidas en una experiencia laboral común ("lugar de encuentro e intercambio de experiencias humanas...[para el] fortalecimiento de lazos entre educadores").

Su presentación en estos términos posibilita la emergencia de una formación que no se funde en mandatos exteriores (de 'expertos' o 'funcionarios') sino en la propia re-centración del sujeto docente. Por eso, el sentido de la presencia de otros sujetos o instancias ('especialistas' o funcionarios educativos y espacios de capacitación que 'proporciona' la administración) aparece al servicio de la consolidación de esta horizontalidad y, en el largo plazo, a este reposicionamiento docente a partir de experiencias de trabajo alternativas.

Es decir, la capacitación no se configura desde (y sólo) la presencia de un experto (distanziado o ajeno al espacio escolar) y de un conocimiento pleno (del que es portador y transmisor). Las intervenciones de la administración estarían apuntando, en cambio, a afianzar este conjunto docente, configurado en esas experiencias institucionales, las cuales, a su vez, se transformarían en objeto de conocimiento, intercambio o reflexión.

En este marco, la capacitación se establece en términos de 'derecho', es decir, atendiendo a una demanda docente. En esta trama de sentidos, nunca podría adquirir una significación en términos de 'obligación' (tal como posteriormente introduce abiertamente la Reforma) porque, así como es presentada, responde a la construcción de una posición propia del sujeto docente respecto de lo educativo.

Sin embargo, quince años más tarde, con la reforma en marcha en todo el país, algunos de sus sentidos constitutivos ya se presentan profundamente alterados:

"La Escuela de Capacitación tiene una historia de muchos años en la Ciudad, es una historia atípica en relación con otras estructuras de capacitación del país. (...) Su historia es bastante sinuosa; en la Capital Federal ha tenido un peso muy importante, ha tenido un desprestigio, también, muy importante. En algunas épocas ha sido el 'bolsón' donde se ha refugiado cierto tipo de saberes académicos, que 'afuera' no se podían mantener y, sin embargo, en

² "Una historia construida entre todos". Dirección de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente. MCBA.1991. Pág. 2.

capacitación, con 'otro tipo de trabajo', se pudo sostener. No quiero decir que todo haya sido perfecto, sino señalar que con la voluntad individual de los docentes [capacitadores], configurados en pequeños grupos se generó un espacio particular. En los últimos tiempos ha tenido un desarrollo azaroso y, a su vez, bastante distintivo con respecto al resto de las instituciones educativas. Quizás, por estar en un lugar que no es 'uno más' dentro de la República. En general, la capacitación docente no está vista como una actividad que se deba desarrollar en forma permanente". (Director del CePA – Escuela de Capacitación, 1999)³

Su historia se recrea y, si bien se mantiene esta concepción de institución 'excepcional', su particularidad ya no está definida por ser una 'escuela de docentes' o un 'lugar de encuentro e intercambio de experiencias' sino por haber 'refugiado' determinados 'saberes académicos'. La centralidad en el discurso respecto de la experiencia y los saberes docentes (en tanto una de las dimensiones constitutivas de la institucionalidad escolar) ha dejado paso al protagonismo de estos otros saberes 'externos'. El conocimiento académico, como la determinación de uno único 'socialmente válido', es una definición fácil de identificar en la contemporánea política reformista curricular nacional.

A su vez, su singularidad desde esta 'nueva' historia se vincula con su condición 'porteña'. ("*Quizás, por estar en un lugar que no es 'uno más' dentro de la República*"). La Ciudad de Buenos Aires, entonces, es también constitutiva de esta particularidad. Mientras que, fundacionalmente, su identidad se construía con un alcance nacional ("*Esta Escuela aspira (...) sobre todo al fortalecimiento de lazos entre educadores argentinos, para que aunados en objetivos comunes, en palabras y actos afines...*"). Esta 'recreación', sin duda, está vinculada con la, para entonces, reciente adquisición de autonomía de la Ciudad. Lo que probablemente involucrara un énfasis y generalizado en la distinción de esta identidad 'porteña', más allá de la Escuela o de la actividad de capacitación, en sí mismas.

Lo que sí permanece es su presentación como un antecedente fundamental en capacitación de la jurisdicción de Buenos Aires. También, como dijimos, su carácter diferencial, aunque ya reformulado en sus contenidos.

Este emprendimiento oficial, con la configuración original mencionada, institucionalizó la capacitación docente como el ejercicio de un derecho⁴ que es atendido desde la

³ Entrevista realizada al Director del Centro de Pedagogías de Anticipación / Escuela de Capacitación, febrero 1999.

⁴ En tanto derecho, los cursos que ofrece la Escuela tendrán carácter optativo.

administración municipal. Y este sentido (aunque más restringido respecto del fundacional de 1984) será el que sobrevivirá en el tiempo, particularmente para los docentes y su toma de posición respecto de la política de capacitación de la Ciudad. En este carácter de 'derecho' se sostendrá, muchos años después, aquella definición primera que la presentaba como una escuela "para los maestros". Sin embargo, esta resignificación supone abandonar aquel otro sentido del ser "creada por maestros". Una pérdida que tiene implicancias en relación con el lugar de la experiencia docente y la construcción de un saber educativo desde su particular posición en la institucionalidad escolar y educativa.

Esta impresión que deja su historia (tanto respecto de la perspectiva de los docentes hacia la capacitación, como materialmente en su aparato en la existencia de una unidad burocrática con una orientación singular) inevitablemente estará presente diez años más tarde, con la efectivización de las políticas nacionales, a través de la Red Federal de Formación Docente Continua y la constitución de una Cabecera jurisdiccional en Buenos Aires. Estas conllevan orientaciones cualitativamente diferentes (la capacitación como instancia obligatoria indispensable para permanecer en el puesto de trabajo) que generarán una tensión intraburocrática.

Esta tensión se expresará en el aparato, más visiblemente, en inercias y desequilibrios intraburocráticos en la relación entre ambas instancias (Cabecera/ Escuela)⁵. Inicialmente, se resolverá con el crecimiento y la consolidación de la primera que dejará fuertemente debilitada a la Escuela en el período 1996-97, sin capacidad material o política para construir un proyecto diferencial (la etapa de 'desprestigio' a la que aludía nuestro informante). Para 1998, un nuevo cambio de gestión en la Secretaría de Educación, reimpulsará el desarrollo de la Escuela pero, como ya vimos para 1999, aquellas definiciones fundacionales desaparecerán de los enunciados oficiales. El referente, para entonces 'exitoso', será la expresión jurisdiccional de la reforma educativa nacional, la Cabecera de la Red. Esta será el parámetro y el antecedente a partir del cual se reestructuren sus actividades con un nuevo impulso.

⁵ Cabe aclarar que esta tensión nunca aparece explícita en los relatos de los informantes. La relación Escuela de Capacitación- R.F.D.C. se presenta en una 'pacífica neutralidad'. Sin embargo, el análisis comparativo de sus actividades en el tiempo muestran un claro crecimiento y expansión de esta última, frente a un 'retroceso' e indefinición de la primera, especialmente, para el período 1996/97. Un dato bastante representativo de esta tendencia es la disminución a 11 subsedes (mientras que la cantidad habitual para 1990-95 era de 21) y la cantidad de docentes que participaron en cursos de la Escuela guarda una proporción similar para este período (aproximadamente, 7000 sobre un promedio general de 15.000).

2.- “Una historia sinuosa...”: entre crisis y records

“Record histórico en capacitación docente. Nueva propuesta de capacitación. Más de 1.000 cursos durante 1998 para 28.000 docentes en 21 sedes⁶ que cubren todos los barrios de la ciudad”. (Secretaría de Educación, GCBA, 1998)⁷

Este énfasis en las acciones de capacitación por parte de la Secretaría a través de la Escuela, probablemente, esté expresando, a manera de negativo, la fuerte crisis que había atravesado la Escuela en los años anteriores. Esta tenía una clara expresión material en términos de su contracción (en cantidad de ‘capacitadores’, subsedes y cursos) durante 1996 y 1997; lo que daba cuenta de la debilidad relativa de esta unidad, en términos intraburocráticos.

Esta crisis se definía como un problema de ‘cobertura’⁸ y su reversión posterior, en 1998, se producirá en estos mismos términos:

“(...) Tampoco estaba la Escuela en situación de negarse a este tipo de cosas [ampliar la oferta de cursos] porque el año anterior, o sea en el '97, la Escuela había tenido una mala actuación. Pasaron por ella, (como decíamos internamente acá, ‘por todo concepto’) aproximadamente 9000 personas, nada más, cuando la media histórica es entre 12.000 y 15.000. El año pasado tuvimos entre 20.000 y 22.000. Hemos hecho un esfuerzo, pero un esfuerzo que no sólo se proponía mostrar que la Escuela estaba viva, sino que había una voluntad política de sostenerla, lo que había pasado fue un despropósito...”. (Director del CePA –Escuela de Capacitación, 1999)

Esta ‘voluntad política de sostenerla’, entonces, se definió en términos de ‘alcance’, con una política activa de expansión. Su significación estaría inmediatamente determinada en su presencia concreta, a través de la cantidad de actividades y sedes. En este marco, el carácter de las prácticas de capacitación no parece ocupar un lugar prioritario. No se trata de posicionarla desde una perspectiva alternativa a la nacional en materia de capacitación docente sino, más bien, de que cobre mayor visibilidad (respecto de su par jurisdiccional, la Cabecera de la Red).

⁶ Para 1997, las subsedes donde se dictaban los cursos de la Escuela se habían reducido a diez.

“Programa de Cursos de Capacitación e innovaciones Educativas. Año 1997. Segundo Cuatrimestre”. Escuela de capacitación e innovaciones educativas. ECIE. Secretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

⁷ *“Compromisos y realizaciones”.* Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 1998. La capacitación docente, en este documento de divulgación de las acciones de la Secretaría, es la primera ‘realización’ que se menciona.

⁸ Esta crisis involucró que muchos ‘capacitadores’ de la Escuela vean fuertemente disminuido su trabajo. En este sentido hubo presiones sindicales considerables.

Pero, la cuestión, planteada sólo en estos términos, ya aparece enunciada en 1997 y su conflictividad vinculada con la disminución de 'las oportunidades de capacitación de los docentes'. En este sentido, su Coordinador, para esa época, señalaba:

"(...) Nuestra Escuela de Capacitación e Innovaciones Educativas de la ex Dirección de Capacitación y Actualización Docente, *se ha puesto en marcha en muy poco tiempo*, con una oferta de 278 cursos gratuitos y en los que se inscribieron 7.218 docentes. En este cuatrimestre *hemos tratado de ofrecer, en cada una de las Sedes, nuevos cursos a fin de brindar mayores oportunidades y posibilidades de capacitación a todos*. (...) Como sabemos, *hay todavía mucho por hacer* y esperamos realizarlo con el aporte de ustedes [los docentes]" (Coordinador General de Capacitación e Innovaciones Educativas, 1997).⁹

La demanda tácita presente en estos enunciados (a la que se responde desde la gestión de la Escuela) refiere a ella como el 'ámbito público', capaz de garantizar el acceso de todos los docentes a la capacitación. En relación con esto, vale la pena tener presente que para esta época, con la oferta de la RFFDC ya organizada en la CBA, los docentes también podían tomar cursos de capacitación gratuitos a través de la Cabecera. Sin embargo, las posibilidades y oportunidades de capacitación quedan depositadas en el alcance de las actividades de la Escuela: "*brindar mayores oportunidades y posibilidades de capacitación a todos*".

En este sentido, ella parece retener uno de sus sentidos previos, el ser concebida como el ámbito 'natural' de la capacitación de los docentes en la Ciudad, en términos de atención a sus 'derechos', es decir, garantizando "posibilidades y oportunidades" de capacitación. La Cabecera, en cambio, quedaba fijada, a la administración nacional y a las políticas de reforma educativa, para entonces, todavía internamente discutidas en la gestión educativa de la CBA.

Una preocupación equivalente, que se corresponde desde la perspectiva docente, se presenta en un documento, elaborado para la misma época por la Junta de Clasificación Docente (Area Primaria)¹⁰, dirigido al Secretario de Educación:

⁹ "Programa de Cursos de Capacitación e innovaciones Educativas...". op.cit.

¹⁰ La Junta de Clasificación Docente tiene como función evaluar los casos de movilidad en la carrera docente: concursos de ingreso, traslado, acumulación y ascenso. Tiene una importante representación sindical de los gremios docentes de la CBA, que se incorporan como vocales en esta repartición de la Secretaría de

“Los miembros de la Junta de Clasificación observan con profunda preocupación, en el ejercicio de su práctica cotidiana, *la desjerarquización de la capacitación, perfeccionamiento y actualización docente, reemplazada por una vertiginosa carrera en pos de la acumulación de puntaje*. Este hecho se origina y favorece por la existencia de entidades dedicadas a esta ‘industria del curso’ que lejos de dar respuesta pedagógica a la demanda de los docentes persigue propósitos comerciales. No olvidemos que se trata de cursos pagos (...) Entendemos que la oferta para *garantizar la igualdad de oportunidades, debería ser gratuita y en servicio*. (...) Los docentes contamos con un ámbito de capacitación, perfeccionamiento y actualización docente que constituyó una verdadera conquista por su nivel académico y por la gratuidad de la prestación que es la Escuela de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente. Mantenerla y optimizarla resulta, no solo un derecho, sino una obligación (...).”¹¹

En este caso la crisis refiere a la ‘desjerarquización’ de la capacitación por emprendimientos comerciales de instituciones privadas. Lo que parece ponerse en cuestión es el carácter mismo de la capacitación que se considera desvirtuado en *esta ‘vertiginosa carrera en pos de la acumulación de puntaje’*. En este marco, la Escuela de Capacitación se presenta con un carácter alternativo, por ‘su nivel académico’, su condición gratuita y su desarrollo ‘en servicio’. Estas condiciones parecen referir a una actividad de carácter estatal que garantiza la ‘igualdad de oportunidades’ entre los docentes, es decir, la concreción de su derecho a capacitarse (confrontado a su mercantilización). Por eso involucra aquel sentido de ‘conquista docente’ y se reformula en términos equivalentes al posicionamiento sindical en el debate educativo contemporáneo más generalizado (‘educación pública’ versus ‘privatización’).

En cuanto a su relación con la Cabecera, en el documento no se considera directamente la disminución de actividades de la Escuela, aunque se la supone cuando se alerta sobre su posible desaparición o pérdida de centralidad. Por otro lado, si bien, no hay una referencia puntual a la oferta de la RFFDC y se mencionan actividades aranceladas para los docentes (probablemente desarrolladas previamente a la constitución de la Cabecera) ésta no parece superar las dificultades planteadas por los docentes de la Junta. Su omisión explícita (para entonces ya tiene una oferta gratuita, organizada y dada a conocer públicamente) y la simultánea referencia a la Escuela en aquellos términos parecen configurar un escenario

Educación. La evaluación de los antecedentes en capacitación, actualización y perfeccionamiento de los docentes constituye una tarea cotidiana de la Junta.

¹¹ Documento de la Junta de Clasificación Docente. Área Primaria. Secretaría de Educación del G.C.B.A. Junio, 1997.

donde ambas se perciben claramente como expresión de políticas cualitativamente diferentes.

Es decir, el avance de la política de capacitación docente nacional, a través de la RFFDC, no consigue reemplazar los espacios y las significaciones compartidas previas. Frente a un período de 'crisis' de la Escuela, llamativamente coincidente con la organización definitiva de la cabecera de la Red en la jurisdicción, parece existir una fuerte presión, por lo menos docente, que busca asegurar una relativa continuidad instituida previamente.

Como ya vimos, un año después, en 1998, a partir de los cambios de gestión en la Secretaría de Educación de la Ciudad, esta presión (y la particular articulación de la política educativa porteña con la nacional) parece resultar en una activa de expansión de la Escuela que obtiene 'records'. Pero, este carácter 'cuantitativo' del protagonismo de la Escuela en los enunciados oficiales contiene también nuevos sentidos respecto del capacitar (en relación con aquellos alternativos precedentes).

A continuación nos detendremos en este proceso de expansión: en sus implicancias respecto de la relación de la Escuela con la Cabecera de la Red y en su inscripción en la política educativa de la Ciudad y su articulación con la nacional.

3.- 1998-1999: la nueva 'refundación' de la Escuela de Capacitación

La política de reposicionar a la Escuela responde como ya vimos a presiones docentes y sindicales aunque, además, parece estar estrechamente vinculada a la decisión de avanzar en definiciones de política educativa, propias de la Ciudad. Es decir, definiciones que guarden cierta distancia y particularidad respecto de las políticas nacionales, pero que no queden totalmente al margen de la reforma educativa. Hasta el momento, en cambio, sus políticas educativas se habían caracterizado por cierta inercia 'defensiva' respecto de la penetración de la reforma nacional¹².

¹² Hasta el momento, las medidas vinculadas a la reforma educativa se limitaron a incorporar los cambios curriculares indispensables en el primer y segundo ciclo de la EGB. Estos cambios resultaban indispensables de considerar ya que la reforma del primer ciclo se había iniciado con la gestión nacional de la ex MCBA (Resolución 2846/95 de la MCBA), antes del cambio de estatus y dirección política de la Ciudad, y

“El anterior Secretario de Educación tenía una posición muy abierta contra la Ley [Federal de Educación]¹³. Y, bueno, no hay que olvidarse que el Dr. De La Rúa votó *esa* ley.(...) Yo digo, en este momento, *estamos un poco... - no vacíos, porque tenemos la ley de educación anterior*¹⁴- *pero vacíos en el sentido de que Nación invade con sus publicaciones (no solamente por la cantidad de dinero y por la cantidad de ‘cosas’) y nosotros...* Los docentes de la Ciudad, *no digo que desconozcan...* pero no tienen la posibilidad de tener el material en la mano.(...) No es lo mismo. Los documentos [nacionales] además son tan bonitos y atrayentes (...) *Entonces lo ves en las discusiones, la gente [los docentes] trae problemas que la jurisdicción no tiene.*” (Coordinador del CePA, 1999).

La crisis de la Escuela de Capacitación, contemporánea a la expansión de actividades organizadas desde la cabecera de la Red parece ser resultado de este escenario. Una resistencia ‘inmovil’ de la política educativa porteña que no intervenía en ninguna dirección explícita (ni idéntica a la nacional, ni diferencial pero equivalente, ni contestataria).

La nueva centralidad de la Escuela, entonces, expresa este giro de la política educativa de la Ciudad. Aparece la necesidad de disputar un espacio, la capacitación docente, en una jurisdicción atravesada por la política nacional. La controversia, entonces, se manifiesta en la relación Escuela – Cabecera y la necesidad de generar identidades institucionales diferenciales:

“La Escuela y la Cabecera son ‘cosas’ totalmente diferentes, aunque trabajamos juntos. (...) *Ahora hay como un equilibrio.* Pero, el año pasado [1998], en el primer cuatrimestre, *no se sabía si esto era la Escuela o si esto era la Red;* hicimos un esfuerzo en eso. Y, bueno... lo ven mucho más claro ‘los de afuera’[‘los que vienen de la Universidad’] que los de dentro del sistema de la Capital Federal [los docentes]. Pero, todavía estamos satisfechos con lo que hemos logrado en un año: pasaron más de veinte mil docentes por la Escuela”. (Director del CePA, 1999)

Esta tensión parece expresarse en la necesidad de definir el grado de protagonismo de dos instancias burocráticas sobre las cuales no es posible trazar límites ‘funcionales’ estrictos. O, dicho en otros términos, la Cabecera conlleva la creación de un nuevo espacio burocrático que tensiona la adscripción jurisdiccional y, aún, política de la capacitación

demandaba, mínimamente, mantener su continuidad para los ciclos restantes en la medida que las primeras cohortes avanzaban en los grados siguientes. (Resoluciones N° 336/96, 746/96 del GCBA)

¹³ La Reforma Educativa se define en la política educativa nacional como implementación de la Ley Federal de Educación.

¹⁴ Refiere a la Ley de educación jurisdiccional. La sanción de una nueva ley, consonante con la Ley Federal, está en tratamiento en la Legislatura de la C.B.A. Existen tres proyectos en discusión.

docente en Buenos Aires. Y esta adscripción, a su vez, supone y recrea las articulaciones entre la política educativa nacional y la de la CBA.

Ahora bien, este conflicto aparece linealmente resuelto desde la política educativa jurisdiccional con el crecimiento de la cobertura de la Escuela de Capacitación. Las definiciones, en este sentido, parecen ser claras respecto de la 'voluntad política' de 'sostener' esta Escuela como instancia 'propia' e 'independiente' de la Ciudad. Pero, este sentido 'autónomo' de la capacitación se define expresamente sólo por la 'presencia' (o la permanencia y aumento) de la Escuela. Veamos esto.

La intervención abierta y pública que se opera sobre la Escuela es centralmente en términos cuantitativos, es decir, respecto de su alcance y cobertura (la cantidad de docentes participantes, la cantidad de cursos, la cantidad de sedes o el número de docentes capacitadores contratados). Si bien este problema de la cobertura está asociado al reclamo docente que relocaliza la capacitación en términos de 'derecho', la política educativa de la Ciudad no enfatiza ni hace alusión a este carácter. La diferenciación (Escuela / Red) queda definida públicamente en términos de extensión (o 'records') y, entonces, sólo puede establecerse comparando la 'eficacia' o la 'eficiencia' de ambas; nada involucra respecto de la naturaleza de la capacitación.

La preocupación por el carácter de la capacitación docente o la diferencia cualitativa de distintas orientaciones en escena no se problematiza en los enunciados oficiales o, más precisamente, no se configuran como 'punta de lanza' de la política de capacitación en la Ciudad.

Esta parece ser una cuestión central si se atiende a la peculiaridad de la historia de la Escuela. Esta dirección relativamente alternativa, muy significativa para los docentes de la Ciudad, podría haberse constituido fácilmente (en términos de estrategia política) en la vía regia a seguir para reconstruir la identidad diferencial de la jurisdicción en esta materia. Pero, el camino seguido es definitivamente otro, más próximo a la política de capacitación reformista nacional.

Nuestra hipótesis al respecto es que esta 'nueva' Escuela de Capacitación, a partir de 1998, construirá una propuesta - si bien particular respecto de la nacional- muy equivalente a los

nuevos sentidos que instituye la Red. Por eso el modelo de referencia será la Cabecera y no su propia historia diferencial.

Ya habíamos adelantado en el capítulo previo como las intervenciones de esta jurisdicción (a partir de 1997, con la autonomía concretada) no alteraban las principales coordenadas de la política reformista nacional, en materia de capacitación docente (la capacitación quedaba asimilada a la 'formación inicial'). Más bien, la actividad de la Cabecera la fortalecía otorgándole mayor consistencia en materia pedagógica. A continuación nos detendremos en este mismo problema pero, puntualmente, en relación con la Escuela de Capacitación.

4.- Desde la 'capacitación' hacia las 'pedagogías'

Si bien la política expansiva respecto de la Escuela se exhibe públicamente como el principal logro de la nueva gestión (1998) y, en este sentido, aparece como una dimensión privilegiada del 'cambio', no conlleva linealmente la desaparición de otros sentidos subsidiarios que colaboran en la configuración de una 'nueva' propuesta, distintiva de la nacional.

Esta política de expansión de la Escuela que se inicia en 1998 va acompañada de una nueva y sugerente denominación. Ahora ya no se trata de una 'escuela' (para docentes), sino de un 'Centro de Pedagogías de Anticipación' (CePA).

La idea de innovación, transformación o novedad ya estaba presente en la denominación previa de 1997 (con el cambio de estatus y de gobierno de la Ciudad). La tradicional Escuela de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización pasaba a ser Escuela de Capacitación e 'Innovaciones' Educativas.

Para 1998, la innovación se extrema en 'anticipación'; tal vez, pretendiéndole otorgar un sesgo de 'experimentación' en materia de formación docente. Por su parte, 'las pedagogías' parecen estar directamente vinculadas a una concepción de su actividad en términos equivalentes a la 'formación inicial', desvinculándola de aquellos de capacitación 'en servicio' (actualización o perfeccionamiento). El propósito es incidir en un sujeto a constituirse, antes que atender a sus propias tomas de posición, sus experiencias o sus saberes. Una resignificación consonante con la tendencia que ya analizamos en los

capítulos previos respecto de la política de capacitación de MCBA (en el período anterior) y respecto de las líneas reformistas nacionales.

En este caso, la asimilación de la 'capacitación' a la 'formación permanente' se fundamenta en que la primera se presenta como una intervención 'más superficial', azarosa (y menos comprometida por parte de la administración), asociada al 'cursillismo'.

"La capacitación no está vista como *una estructura*, como algo que se deba hacer en forma permanente. (...). [En relación con la consolidación del concepto de capacitación permanente] No tiene un lugar ganado... Ahora, desde que se está discutiendo la Reforma, sí; *desde el saber experto siempre tuvo un lugar*, siempre se ha pensado en un lugar de perfeccionamiento posterior. Pero, *hablar de capacitación en continuidad con la formación de grado*, ni siquiera se observa en este momento donde se está discutiendo muy fuertemente la capacitación. Nosotros, como lineamiento político [de la Escuela], apuntamos a *armar una estructura de continuidad entre la formación de grado y la formación posterior*". (Director del CePA, 1999)

Sin embargo, desde nuestro punto de vista esta definición de la capacitación (como una actividad desestructurada, aislada u ocasional) es muy parcial¹⁵. Justamente, la propia historia de la Escuela da cuenta de una modalidad alternativa consolidada que se abandona expresamente. Esta definición de la capacitación con una connotación negativa opera, más bien, en la construcción de la legitimidad respecto de la opción de política elegida: su resignificación en términos de 'formación permanente'. Una opción que tiene un alcance mucho más profundo que el referido a la coherencia o a la articulación de la actividad

" (...) *Una formación posterior que no termina, o sea, una formación permanente que tiene una íntima relación con la formación primera de grado, que tiene un 'feed-back' muy fuerte, estructurado, con la Dirección General de Formación Superior para ir materializando una articulación...*" (Director del CePA, 1999)

Pero, no sólo la capacitación se resignifica en términos de 'formación permanente', como principio o valor y como una modalidad de concebir (y estructurar) las actividades de la Escuela. Esta concepción se materializa también en la propia estructura burocrática

¹⁵ Estos significados aparecen en el transcurso de una entrevista al director del CePA, cuando considera la capacitación docente tradicionalmente desarrollada en otras jurisdicciones. La capacitación como continuidad de la formación queda diferenciada del 'show de cursos' que no guarda estructuración alguna y que, en la medida que no aborda la formación docente y la necesidad de su revisión, se presenta como actividades superficiales de menor conflictividad.
Entrevista al Director del CePA, 1999.

educativa de la Ciudad. Se crea una instancia de 'coordinación' que reasocia la formación inicial y la capacitación, en este nivel de la administración educativa.¹⁶

La asimilación de la capacitación a la formación inicial, en términos de una formación (inicial) que se continúa indefinidamente, conlleva graves implicancias, equivalentes a las señaladas para las restantes instancias consideradas. Especialmente, este no reconocimiento del sujeto docente como sujeto constituido y, por lo tanto, también, del espacio escolar en su constitución cierta. La capacitación adquiere nuevamente este sentido de 'prescripción' de la política educativa sobre el sujeto docente (y sobre el espacio escolar), reproduciendo como única posible la institucionalidad educativa dominante y, en consecuencia, además, opacándola.

El eje gira desde el sujeto docente (histórica y políticamente determinado) y sus espacios de trabajo (las escuelas con sus múltiples condicionamientos y potencialidades) hacia otro por construir hipotéticamente distinto, abstracto, 'mejor'. Entonces, los enunciados de estos docentes (sus experiencias, sus saberes contruidos desde el trabajo, sus criterios propios, sus representaciones respecto de las escuelas y sus demandas) ya no pueden intervenir en el sentido y la dirección primera de las prácticas de capacitación porque éstas los suponen carentes, limitados, con una formación 'incompleta', 'en constitución'. Ya no es posible el 'encuentro entre pares'; es necesario apelar a una intervención externa (los 'auténticos' conocimientos, la expertez, el saber académico). Es decir, 'las pedagogías':

"La pedagogía ha experimentado a lo largo de la historia las transformaciones de las distintas escrituras y perspectivas, todas ellas intentaron *dar cuenta de un campo complejo de conocimiento que debe entenderse simultáneamente como aquello que explica y que se adelanta a la norma y a los diseños curriculares*, fijando un tiempo *para leer en los gestos cotidianos* algunas señales de lo que ha de suceder.(...)" (CePA – Escuela de Capacitación, abril y junio de 1998)¹⁷

Es decir, la 'pedagogía', más allá de sus diversos abordajes, se presenta como el elemento indispensable para comprender la vida escolar. Este lente, entendido como un 'campo

¹⁶ Para fines de 1997, se crea en el ámbito de la Secretaría de Educación de la CBA, una coordinación general de los distintos ámbitos involucrados en la formación docente continua: la Dirección de Educación Superior, los Institutos terciarios de formación docente, la cabecera de la RFFDC y la Escuela de Capacitación, para entonces denominada Centro de Capacitación e Innovaciones Educativas. GCBA Decreto N° 11628/97.

¹⁷ "Capacitación docente en la Ciudad. Primer Cuatrimestre de 1998". Escuela de Capacitación. CePA (Centro de Pedagogías de Anticipación) y Cabecera de la Red del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Educación. GCBA. Abril, 1998.

"Capacitación docente en la Ciudad. Segundo Cuatrimestre de 1998". Escuela de Capacitación. CePA. Secretaría de Educación. GCBA. Junio, 1998.

complejo de conocimiento' haría interpretable la realidad e, incluso anticiparía su devenir; ambos resultarían esquivos sin su mediación (no hay comprensión o interpretación 'auténtica' por fuera de ella). La norma y los diseños curriculares, regulaciones básicas de la vida escolar, deberían tener su fundamento en estos conocimientos a partir de los cuales, a su vez, se configurarían. La pedagogía sería, entonces, el 'suplemento', 'la falta' de un sujeto docente 'en constitución'.

Estos enunciados expresan un valor definitivo del conocimiento experto. La pedagogía permite (sin que incida en ello, un abordaje particular) comprender, explicar, predecir y regular la vida escolar. Es un conocimiento absoluto. Si bien es susceptible de transformarse en el tiempo y de adoptar distintas perspectivas (*"La pedagogía ha experimentado a lo largo de la historia las transformaciones de las distintas escrituras y perspectivas, [sin embargo] todas ellas..."*) permanece inalterada y sus atributos inmutables.

Es decir, no es un tipo particular de perspectiva pedagógica la que se presenta como el encuadre político-educativo de la propuesta (develando el carácter arbitrario constitutivo de cualquier tipo de política) sino es la propia restitución de 'las pedagogías' (a las prácticas de capacitación) la que configura este encuadre.

Pero esta restitución, si bien se expresa inmediatamente en el sentido que adquiere la capacitación, lo excede y supone una concepción del espacio escolar. Este resulta asequible, cobra existencia (se entiende, comprende, proyecta o regula) a partir de un saber particular, que es necesario reponer, está ausente. Y esta ausencia parece quedar (espuriamente) ocupada por la prescripción: la norma y el curriculum. De aquí la necesidad de que este saber cobre preeminencia, 'se adelante' y los configure.

Es decir, se bosqueja un diagnóstico de las escuelas donde las regulaciones se ubican por sobre la pedagogía. Esta queda confrontada al valor 'absoluto' de la norma pero inevitablemente de esta forma adquiere también este carácter 'pleno'.

Esta concepción del espacio escolar converge con aquella de las políticas nacionales: la escuela sujeta a rutinas arbitrarias fundadas en la norma sobre la que es necesario operar retornando a lo 'propriadamente educativo', lo 'técnico-pedagógico'.

Pero el carácter 'del retorno' parece ser disímil. En el caso nacional, con una fuerte impronta tecnocrática, se entiende como restitución de la 'calidad' de un servicio, eficiente y eficaz, para el que se prescriben direcciones pragmáticas acabadas: la escuela, objeto de un 'gerenciamiento' técnico-pedagógico que moviliza cambios en la organización de los tiempos, los espacios y las relaciones entre los grupos de alumnos.

En el caso de la CBA, la apelación a la pedagogía, abre un campo más incierto, no reductible a orientaciones directas y donde es más difícil encontrar un conjunto predeterminado de respuestas. Esta definición más amplia se expresa en la dificultad de limitar, en los enunciados oficiales, los sentidos precisos del significante 'pedagogía', más allá de un 'conocimiento' particular que hace a lo estrictamente educativo pero que se presenta (*a priori*) ajeno a las prácticas docentes y escolares.

La restauración de 'lo educativo' en las escuelas, por cualquiera de estos caminos (la reconstitución externa del sujeto docente a través de la pedagogía o la prescripción lineal de prácticas 'correctas') supone espacios escolares alienados (por la norma, la rutina, los rituales o el curriculum), son espacios 'vacíos' o, extremando los términos, 'no educativos'.

En este marco discursivo, las escuelas quedan canceladas o sólo presentes desde lo que se identifica desde la política educativa como sus limitaciones u obstáculos. Son escuelas 'enajenadas', imposibilitadas de enunciar por sí mismas. En el mejor de los casos, se constituyen en interlocutoras silenciosas de un saber 'académico' o de un lineamiento 'técnico' que las interpela. Desde esta perspectiva, la reforma, la transformación o el cambio sólo puede emprenderse por fuera de ellas.

Sin embargo, este diagnóstico que se construye desde la Escuela de Capacitación respecto de ellas: la presencia de la norma o el curriculum (en tanto prescripción) como principales articuladores del hacer y las relaciones escolares (que demanda el retorno a 'las pedagogías') se construye inseparablemente de una apelación simultánea, por cierto aparentemente contradictoria, al protagonismo de las escuelas.

Esta generalmente se expresa en términos de 'autonomía' (especialmente, de docentes) y establece una dicotomía con este apego a la norma, 'lo dado', la regulación en sí misma, o 'lo prescripto'. En el caso nacional, se apela a la escuela como 'unidad del cambio' o 'eje

de la transformación'. En el caso de la Escuela este protagonismo se presenta menos extremo pero mantiene sentidos similares. Se trata de una 'autonomía' considerada en términos de 'iniciativa docente', fundada en criterios pedagógicos. A ésta alude directamente el signifiicante 'anticipación'.

Las 'pedagogías' son de 'anticipación' porque permiten adelantarse a la prescripción, con un alcance tal, que aparecen definidas como lo que debería ser la fuente legítima, primera, de estas regulaciones ("*... la pedagogía, que debe entenderse simultáneamente como aquello que explica y se adelanta a la norma...*").

La 'anticipación', además, expresa la voluntad política de avanzar decididamente en la reforma del sistema educativo de la Ciudad, de establecer su necesidad. Imprime una demarcación entre el "pasado" y el "futuro". Esta 'innovación' se concibe en las escuelas, en la medida que retorne a ellas su carácter 'educativo' a través de docentes capacitados (formados) en estas pedagogías. Es decir, en la medida que la política educativa los provea de una constitución (nunca concluida) que asegure su capacidad de iniciativa, de 'anticipación':

"(...) La anticipación, tan propia de la educación que hace puente entre pasado y futuro, entre lo viejo y lo por-venir, entre tradición e innovación, intenta construir de antemano para que la capacitación no sea un a posteriori, sino una contribución a la discusión y a la consolidación de cambios en el sistema".
(CePA - Escuela de Capacitación, abril y junio de 1998)¹⁸

Esta relación que se presenta entre el carácter 'anticipador' de las pedagogías y la introducción del cambio en las escuelas parece expresar la decisión de la política educativa de la Ciudad de avanzar hacia la reforma. Un avance que debe construirse relativamente distante de los lineamientos nacionales pero que nunca involucra la subversión de sus sentidos más estructurantes.

En el caso singular de la Escuela, ya señalamos algunas de sus direcciones convergentes: el abandono de sus sentidos fundacionales, la asimilación de la práctica de capacitación a la formación inicial, su configuración exterior respecto del sujeto docente y del espacio

¹⁸ "Capacitación docente en la Ciudad. Primer Cuatrimestre de 1998". Escuela de Capacitación. CePA (Centro de Pedagogías de Anticipación) y Cabecera de la Red del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Educación. GCBA. Abril, 1998.

"Capacitación docente en la Ciudad. Segundo Cuatrimestre de 1998". Escuela de Capacitación. CePA. Secretaría de Educación. GCBA. Junio, 1998.

escolar, la centralidad del conocimiento experto en estos términos de 'pedagogías' y la voluntad expresa de introducir "cambios en el sistema".

La distancia respecto de la política reformista nacional es sólo relativa. Involucra que este 'mandato' externo sobre los docentes y las escuelas (a través de la capacitación - formación) se centre en un conocimiento disciplinar particular (más afín al mundo educativo, más comprensivo y menos instrumental): la pedagogía. Mientras que, en la política nacional, este lugar es ocupado por los diferentes conocimientos disciplinares (en términos de contenidos básicos y comunes para cada ciclo y nivel)¹⁹ o directamente por lineamientos técnico -administrativos respecto de la conducción ('gerencia') u organización escolar.

En un sentido similar a lo que ocurre con la Cabecera de la Red, la Escuela recrea en nuevos términos aquellas políticas de capacitación nacionales. Las torna más sutiles, menos pragmáticas, más consistentes y menos expuestas a la confrontación abierta.

5.- La materialización de la política de capacitación de la Escuela

Como señalamos, para 1997, la Escuela de Capacitación (entonces, 'Centro de Capacitación e Innovaciones Educativas') aparece debilitada, con una oferta limitada y poco estructurada sobre la que recaen demandas de mayor intervención en la capacitación de los docentes de la Ciudad. Paralelamente, la Cabecera jurisdiccional de la Red cuenta con una propuesta definitivamente organizada y estructurada de una forma peculiar que, en términos relativos (respecto de las restantes Cabeceras de provincia) aparece distintiva y exitosa.

Había logrado construir una propuesta más consistente respecto de los lineamientos nacionales de la RFFDC. Ajustó los criterios de la acreditación de las actividades que presentaban las instituciones oferentes y restringió la fragmentación de las propuestas creando una nueva unidad 'trayecto' que contenía varios cursos ('tramos'). A su vez, estableció la incorporación obligatoria de dos cursos directamente vinculados al quehacer docente ('actualización didáctica' y 'sujeto de aprendizaje'). En general, este tipo de

¹⁹ Estos desde la perspectiva señalada en la Escuela de Capacitación se interpretan en términos de 'prescripción' equivalente a cualquier otra norma.

intervenciones intentaba operar sobre la articulación y coherencia de las actividades propuestas²⁰. Incluso, resolvió el problema del 'puntaje' que se otorgaba a los docentes²¹, cuestión bastante relevante respecto de su capacidad de convocatoria.

Es decir, las implicancias de la nueva dirección de la política de capacitación docente nacional (la diversificación abrupta de las actividades de capacitación, su desarticulación, su heterogeneidad o su aislamiento respecto del quehacer docente) eran percibidas, en alguna medida, desde la cabecera jurisdiccional. Esta intentaba contenerlas, precisarlas, antes que alterarlas de manera sustantiva. Por lo cual, desde nuestra perspectiva, estas intervenciones resultaron (como no podría ser de otra forma) en el fortalecimiento de aquella política nacional que ganó en consistencia y legitimidad respecto del conjunto docente, en esta jurisdicción.

Para la política educativa de la Ciudad, la propuesta de la cabecera resultó exitosa en tanto logró construir una identidad propia respecto de la capacitación nacional, sin que ello supusiera una política sustantivamente diferente a la nacional.

Por esto último, creemos que, a principios de 1998, se constituye en el parámetro más adecuado a la hora de 'reconstruir' la Escuela de Capacitación con nuevas direcciones, más acordes a los 'vientos de reforma':

"(...) Este fue el esfuerzo [una oferta de capacitación articulada y formalmente acreditada] de la Directora de la cabecera de la Red. Digo el esfuerzo porque toda la jurisdicción desde el principio de la gestión [1996] ha ido en contra de la Ley Federal de Educación. El 'empecinamiento' de su gestión y la del, entonces, Subsecretario de Educación, (actualmente Secretario) hizo posible que esto ocurriera de 'esta' manera: nos ha dado una continuidad y coherencia en la estructura de capacitación que la quisieron derivar a algunas provincias". (Director del CePA, 1999)

²⁰ Convocatoria 1997. Cabecera de la Ciudad de Buenos Aires. Dirección de Educación Superior. GCBA. Mayo, 1997.

²¹ La acreditación, para los docentes, de los cursos de la Red resulta ser un asunto problemático en todas las jurisdicciones. No se estableció con precisión el valor 'crédito' y no se implementó un sistema que permitiera formalizar y unificar los criterios para asignar este tipo unidades. Esta dificultad, en el caso de la cabecera del GCBA, se resolvió al interior de la jurisdicción en el marco formal del estatuto del docente municipal, asignando 'puntaje' de acuerdo a lo establecido en esta norma jurisdiccional. Es decir, más allá de la aprobación del ministerio nacional, la gestión de la cabecera incorporó la aprobación jurisdiccional vía resoluciones de la Secretaría de Educación del GCBA.

Nuestra hipótesis es que la Escuela a partir de 1998 se fortalece en términos de expansión y alcance de sus actividades pero redirecciona sus sentidos fundamentales respecto de la naturaleza de la capacitación. Abandona definitivamente los lineamientos previos y adopta los que instituye la política reformista nacional. Se propone 'consolidar cambios', avanzar en la Reforma. Y este pasaje se produce a través de la mediación de la Cabecera jurisdiccional de la Red:

"Con tomas de decisiones muy puntuales, armamos una estructura de la capacitación (*fuera de servicio*) con un concepto que ya había usado la cabecera de la red de la CBA (que es, también muy particular y muy diferente a las cabeceras de red de las provincias) los 'trayectos'. *Nosotros a eso le dimos una vuelta de tuerca más y armamos una estructura que tiene que ver con núcleos problemáticos, absolutamente residentes en el sistema educativo y otros problemas para los cuales aún ni siquiera tenemos respuestas pedagógicas.* O sea, hemos armado estos núcleos y éstos, a su vez, han armado trayectos. Cada trayecto tiene tres o cuatro tramos que son los cursos específicos". (Director del CePA – Escuela de Capacitación, 1998).

Es decir, la estructuración de la propuesta de la Escuela de Capacitación descansa sobre la estructura previa de la Cabecera. Conlleva una considerable ampliación y diversificación de sus actividades pero, formalmente, guarda una estructura cuidada, una 'arquitectura' de cursos ('problemas', 'trayectos', 'tramos') que se presenta distintiva del 'show de cursos' de las restantes jurisdicciones:

"(...) El 'show de cursos', que es lo que le pasa a Nación, al menos respecto de las provincias donde no hay una estructuración (...) Y esto [la estructuración particular de la Escuela] ha dado una *estructura mucho más orgánica de la capacitación*, tiene que ver mucho más con una 'arquitectura' que con un 'show' [de cursos] ..." (Dirección del CePA – Escuela de Capacitación, 1998).

Esta preocupación por la coherencia, ya presente en la Cabecera (donde aparece la definición primera de 'trayecto', reuniendo un conjunto de cursos) se resuelve desde la Escuela en un sentido similar, añadiendo un nivel de agregación mayor: 'los problemas'.

"Un problema es una invitación al trabajo alrededor de un desafío que puede presentarse bajo el modo de un *obstáculo que persevera*, una incógnita que *nos interroga*. Los problemas reclaman una *estrategia de resolución*, una *planificación consciente de los pasos que se pueden seguir y de las consecuencias* que se derivarían de ellos. Para definir los problemas que articulan los cursos propuestos *se han tenido en cuenta algunas de las*

*dificultades y obstáculos con los que los docentes se encuentran en su práctica cotidiana".*²²

Estos 'núcleos problemáticos' son equivalentes al 'trayecto' de la Cabecera (éste se corresponde con los diferentes 'circuitos' que define la Red según los ciclos y niveles donde se desempeñan los docentes). Desde la Escuela estos 'problemas' son obstáculos de la práctica docente que requieren una 'estrategia de resolución' (una planificación 'consciente' y una evaluación de las consecuencias). Reclaman una intervención docente activa, su 'iniciativa' (o su 'anticipación desde la pedagogía'), su reflexión, la elaboración de una estrategia. Se contraponen con el mero acatamiento de una prescripción (la norma o el curriculum, desde esta misma perspectiva).

Si bien, esta agregación en términos de 'problemas' se vincula de una forma diferente respecto de la práctica docente (en el sentido de que no es la estructuración abstracta, escalonada en ciclos, la que determina esta práctica o el 'rol', tal como aparece en los lineamientos nacionales de la Red) sigue presente la exclusión del sujeto docente (en tanto sujeto histórico concreto). Es decir, las preguntas que permanecen son: ¿a 'quién interrogan' realmente estos desafíos?. ¿Para quién se construyen como tales?. O, ¿en qué medida resultan significativos, 'problemas que perseveran' o 'incógnitas' para los propios sujetos educativos?.

Aunque se considere la práctica docente en su formulación (en un sentido genérico, equivalente a la educación formal de la formación inicial), no se definen a partir de ella, en términos de experiencias ciertas. No se configuran como tales en las representaciones, saberes o intereses de los docentes (o, por lo menos, ésta no es una condición prioritaria para su formulación).²³

²² "Capacitación docente en la Ciudad. Primer Cuatrimestre de 1998". Escuela de Capacitación. CePA (Centro de Pedagogías de Anticipación) y Cabecera de la Red del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Educación. GCBA. Abril, 1998.

²³ En relación con la definición de la propuesta de capacitación y el lugar que le cabe a las necesidades y problemas enunciados por los docentes se pueden considerar los siguientes enunciados:

"Toda la propuesta de capacitación (...) fue construida tomando en cuenta la historia de la Escuela de Capacitación, la opinión de muchos de los que fueron sus referentes, las necesidades del sistema que nos transmitieron, la Dirección General de Planeamiento, la Dirección de Curriculum, la Dirección General de Educación y las Direcciones Areas, los aportes de los colegas, los resultados de investigaciones, el conocimiento de las escuelas, las opiniones de los docentes que evaluaron las propuestas anteriores." (*Capacitación Docente en la Ciudad...* op. cit. p. 2).

Es decir, las fuentes consideradas son múltiples y resulta difícil precisar la incidencia relativa de cada una de ellas. La opinión docente, en sentido estricto, sólo se menciona en relación con la evaluación de las

Se trata entonces, nuevamente, de una definición predominantemente externa, que se establece desde la administración. Es decir, los 'problemas' de la práctica docente se construyen por fuera de los propios docentes (y, en este sentido, por fuera del espacio escolar), desde las instancias centrales. Pero, simultáneamente, éstas los interpelan para su resolución 'consciente'.

El 'trayecto', por su parte, se define desde la Escuela de la siguiente forma:

"El trayecto configura una propuesta integradora de capacitación en torno a un núcleo posibilitando distintas alternativas y opciones de recorrido para el participante. La organización de los cursos en trayectos permite: la articulación de *ejes* clave, la continuidad en el tratamiento de una *temática* y el recorrido exhaustivo de los *conceptos*".²⁴

El problema de la articulación, diversificación o heterogeneización de la capacitación docente no se define en relación con el carácter arbitrario o significativo de ésta respecto de las prácticas, las experiencias, las condiciones institucionales particulares de trabajo. El énfasis está en el ordenamiento de la multiplicidad de cursos posibles con criterios de agregación.

Parece construirse, entonces, un esquema ordenado, minucioso que preserve una coherencia en los temas, el desarrollo gradual de los contenidos, 'el tratamiento exhaustivo de los conceptos' o el 'recorrido individual' a seguir por cada docente. En este sentido, la propuesta de la Escuela mantiene un carácter similar a aquella de la Cabecera que, lejos de construirse como alternativas cualitativamente diferentes de la perspectiva nacional de la Red, la 'perfeccionan'.

La propuesta de la Cabecera parece haber operado como primera experiencia de apropiación jurisdiccional de la política nacional de capacitación. Esta, a su vez, habilitó las nuevas direcciones posibles de la política del GCB, a través de su instancia 'independiente', la Escuela de Capacitación.

Desde este ámbito particular (exclusivo de la Ciudad) se concretan tendencias propias de la política nacional que alteran su configuración previa en tanto unidad burocrática (y su

propuestas previas con un alcance, en las alternativas de elección o de definición, también difícil de establecer.

²⁴ "Capacitación docente en la Ciudad"... op. cit. p. 3.

relación o articulación con otras): la diversificación de actividades, la intervención de otras instituciones (legítimas en la medida que resultaban representativas de determinados 'campos del conocimiento'), la flexibilización de la organización y relación entre cursos; la estructuración de las actividades a partir de 'recorridos individuales' de los docentes, la convocatoria de 'expertos' vinculados al campo académico para que desarrollen la capacitación, la pérdida de centralidad de los equipos de capacitación propios (más estables y homogéneos, tradicional y directamente ligados campo docente 'no profesional' o a la perspectiva original de la Escuela) la inclusión de nuevos capacitadores y el debilitamiento de las relaciones de este colectivo 'capacitador' que operaba en la articulación general de las propuestas de la Escuela.²⁵

Es decir, se trata de una diversificación y dispersión que no sólo involucra a los docentes que se capacitan sino a la configuración burocrática en esta materia, al interior de la propia administración educativa. La Escuela abandona, expresamente, su condición 'monopólica' respecto de la capacitación de los docentes de la Ciudad:

"Pero, no es sólo lo que hacemos... convenimos cosas. O sea, armamos convenios con otras organizaciones no gubernamentales o con organizaciones universitarias para construir una capacitación en forma conjunta, porque la Escuela, lo que ha decidido políticamente es que no es el órgano 'monopólico' de la capacitación en la Ciudad (...) Entonces; todo esto lo armamos no es sólo para dividir (sic) la oferta de capacitación...". (Coordinador CePA- Escuela de Capacitación, 1999)

Estas líneas resultan consonantes, en tanto marcan una tendencia a la desregulación de la capacitación promovida desde el propio aparato estatal que, a su vez, lo 'dislocan'. Un cauce claramente establecido (en términos materiales burocráticos y en términos de significaciones sociales) desde los lineamientos reformistas más generales que, por otro lado, también determinan la fijación de instancias centrales de control o regulación. Estas se presentan en esta estructuración 'ardua' y compleja de sucesivos escalonamientos (a la que deben ajustarse tanto la 'oferta' -las diferentes propuestas de cursos - como la 'demanda' -los docentes que se capacitan).

²⁵ Este debilitamiento se expresa en la disminución de la frecuencia de los encuentros de trabajo de los capacitadores, antes claramente constituidos en equipos con reuniones semanales, el paralelo crecimiento de cantidad de proyectos, cursos y capacitadores con una incorporación considerable de 'nuevos' docentes y la, probable, pérdida de 'identidad' respecto de la pertenencia a la Escuela. (Entrevista realizada a A.C. docente-capacitador que se desarrolló en la Escuela en sus sucesivas gestiones).

Estructuración que parece ser resultado de una voluntad obstinada en poner orden, agregación y coherencia²⁶ mientras, simultáneamente y de forma aparentemente incomprensible, apunta a intensificar expresamente esta dispersión.

En el capítulo previo ya señalamos como ambas tendencias (desregulación y sobrerregulación) se presentan como basamentos a partir de los cuales ir configurando una articulación mercantil para lo educativo. Esta cuestión también está presente en esta jurisdicción.

La Escuela va configurando una oferta, sobre la que se establecen relaciones competitivas (en términos de cantidad de docentes que convocan los diferentes cursos o conjuntos de éstos) y, a su vez, respecto de otras unidades burocráticas dedicadas a la capacitación. También la Escuela funciona como esta instancia de regulación central que controla la calidad de estos servicios y establece pautas fijas.

En cambio, la configuración de una 'demanda', en tanto tal, aparece 'distorsionada'. Un desvío que excede la voluntad de la política educativa y tiene más bien relación con la presencia cierta del sujeto docente en esta relación que traza ésta con él a través de la capacitación.

Si bien, la obligación nacional de completar determinada cantidad de créditos de capacitación para permanecer en su puesto de trabajo alcanza a los docentes de la Ciudad (y en este sentido la instituye), el desarrollo de las actividades de capacitación en esta jurisdicción se sigue vinculando al ejercicio de un 'derecho' (previsto en estos términos en el Estatuto del Docente Municipal) que debe atender las instancias de política educativa de la Ciudad.²⁷ De ahí que permanezca su carácter 'optativo', más allá de la prescripción nacional. Es una capacitación que se presenta tramada con la movilidad escalafonaria en el ámbito estatal, es decir, con la concreción de un derecho gremial, antes que con la adquisición de un 'servicio' para competir (o subsistir) en el mercado de trabajo.

²⁶ "Te dije que teníamos núcleos problemáticos y cada núcleo arma estos trayectos (que son distintas miradas de un mismo problema) que contienen los cursos propiamente dichos, a los cuales nosotros llamamos tramos y los docentes eligen libremente. *Nosotros hacemos el tramado* de tal manera de que un curso aparezca también acá (en otro trayecto), por lo tanto si los docentes hacen, eligen estos tres (tres cursos de distintos trayectos) tienen un puntaje por cada uno; pero si completan los cursos de un trayecto también tienen un plus de puntaje, entonces se ven casi tentados a terminar los trayectos que tienen cursos comunes realizando los tramos restantes para completar el trayecto." (Entrevista al Director del CePA, 1999)

²⁷ Los cursos otorgan 'puntaje docente', de acuerdo al estatuto del docente, que permite posicionarse mejor en los concursos de cargos y ascensos. Estatuto del Docente Municipal art. n° 17.

Hasta aquí hemos intentado bosquejar cómo, en el período de reforma, el desarrollo de una unidad burocrática singular, en una jurisdicción autónoma respecto de la nacional, va construyendo algunas líneas de continuidad significativas respecto de las nuevas concepciones reformistas, en estos ámbitos 'más distantes'. También cómo éstas involucran una alteración 'estructural' del aparato preexistente tanto en las sucesivas 'reconfiguraciones' de esta unidad como en la modalidad que adoptan sus actividades y en los criterios que las delinear.

Estas nuevas tendencias se juxtaponen con las previas y generan un escenario que, si bien se presenta fuertemente modificado, no involucra un cambio absoluto, lineal o uniforme. Perviven algunos sentidos previos, cobran presencia las lógicas burocráticas y políticas 'locales' y se presentan espacios de conflicto.

En este recorte más puntual sobre la Escuela de Capacitación creemos que lo que predomina, también, es un escenario de 'tránsito', de 'pasaje', que erosiona lo previo pero que no tiene un punto predeterminado de llegada (más allá de lo que se proponga expresamente la administración y la política educativa). Esta erosión también se presenta respecto de la inclusión/exclusión del sujeto docente en relación con la 'valoración' o devaluación de su trabajo. Si bien esta última, en esta jurisdicción y desde la perspectiva de la Escuela, no es tan radical como en el caso de los enunciados nacionales (preserva el valor de la tarea docente en un sentido genérico, a través del valor asignado a la 'pedagogía') predomina una interpelación que no los 'reconoce' en su constitución actual.

Como ya señalamos, desde nuestra perspectiva, esta erosión parece apuntar hacia articulación mercantil de lo educativo. Esta tendencia es también reconocible en las alteraciones burocráticas que sufre esta unidad en el tiempo. Por otro lado, la pérdida de algunas de sus definiciones y perspectivas fundacionales respecto de la capacitación docente (que se habían mantenido vigentes) parece apuntar en esta misma dirección.

En relación con esto último, en la sección siguiente nos detendremos en una modalidad de capacitación ('la capacitación en servicio') que la Escuela mantuvo por muchos años. Esta es particularmente significativa porque en cierta manera condensa las significaciones alternativas de la Escuela desde su configuración diferencial en 1984: la capacitación como una reflexión sobre la experiencia de pares desarrollada en el espacio escolar.

6.- El anclaje institucional de la capacitación: el caso de la capacitación 'en servicio'

Por lo mencionado previamente, podemos especular que la nueva propuesta de la Escuela, a partir de 1998, se inscribe sobre esta tendencia nacional respecto de la capacitación que la presenta como un 'bien' personal que es ofrecido a través de la mediación y regulación estatal, desde una diversidad creciente de instituciones. Cada docente, diseña su propio 'recorrido' a través de los sucesivos escalonamientos (tramos, trayectos, problemas). Se espera que el 'itinerario' a seguir por él quede sujeto a sus preferencias o intereses personales o, incluso (como especulaba nuestro informante) a hacer más 'eficiente' la relación dedicación - 'puntaje'.

El colectivo docente o, más precisamente, el conjunto con pertenencia a un espacio institucional específico no queda interpelado ni contenido en la propuesta general de capacitación:

"Los educadores podrán integrar su capacitación componiendo *sus recorridos personales* con tramos propuestos indistintamente por el CePA y la Cabecera de la Red".²⁸

Por otro lado, se señala:

"Esta organización [el nivel de agregación 'núcleo problemático'] responde a la idea de que hay *temas comunes, problemas que nos desafían a todos independientemente del ámbito de inserción institucional*, aún cuando requieran una recontextualización para cada establecimiento, para cada grupo de alumnos".²⁹

Es decir, lejos de poner en cuestión la potencial consonancia de problemas de la práctica docente de sujetos que la desarrollan en distintas escuelas, este 'desafío' no es independiente del anclaje institucional sino, más bien, su consecuencia. Desde nuestra perspectiva, para que se construya como problema significativo del sujeto docente, no puede sino surgir del (su) hacer institucional específico. Dicho de otra forma, su potencial consonancia no puede sino quedar sujeta a esta primera impronta institucional particular. Nuevamente, el problema 'común' que 'nos' desafía se construye por fuera de las escuelas y sólo se 'recontextualiza' posteriormente en ellas.

La cuestión del anclaje institucional de la capacitación, como intentamos fundamentar en los capítulos anteriores, no es una cuestión menor para un cambio educativo que se presente

²⁸ "Capacitación docente en la Ciudad...", op. cit. p.2.

alternativo a la institucionalidad históricamente dominante del sistema educativo. Desde nuestro punto de vista, éste inevitablemente debería pronunciarse respecto de una identidad docente constitutivamente alienada (desde la política educativa y estatal) respecto de la posibilidad cierta de construir, como sujeto, una relación significativa con el saber y por lo tanto un posicionamiento propio respecto de 'lo educativo' (y, por supuesto, lo escolar). Porque esta relación alienada no hace sino a su reproducción en el propio espacio escolar. Esta perspectiva particular podría ser capaz de iluminar, a su vez, los condicionamientos, políticos, estatales y sociales (y su historicidad) que delinean el espacio institucional-escolar.

En este marco, la configuración de la capacitación desde el propio espacio escolar atendiendo a la reflexión de los docentes sobre sus propias prácticas (como sujeto ocupacional y social sobredeterminado laboral, política y socialmente) se torna especialmente valiosa. La historia de la Escuela de Capacitación guarda alternativas de esta índole. Como mencionamos, la más representativa es la 'capacitación en servicio'.

La capacitación 'en servicio' también fue denominada originalmente 'de perfeccionamiento y actualización' (incluso, 'de perfeccionamiento en la escuela'), es decir, suponía sujetos docentes constituidos plenamente (la actualización y perfeccionamiento refiere a instancias claramente demarcadas de la formación inicial) que desarrollaban su práctica en una trama laboral e institucional generadora de saberes educativos legítimos (aunque no 'absolutos'):

"Entre los objetivos a que apunta esta modalidad destacamos: 1) Partir del *reconocimiento y la valoración de lo que se sabe y se hace* [en la práctica docente, en el trabajo] 2) Promover el intercambio de *experiencias como fuente de conceptualización* de la práctica docente (...) 5) Generar aportes que tiendan al *mejoramiento de la práctica*". (DCPAD, MCBA, 1991)³⁰

Es decir, el punto de partida es el 'reconocimiento' y 'valoración' del saber y las prácticas del trabajo docente. La 'conceptualización' (los 'conocimientos') sólo pueden producirse desde este punto de partida primero e indispensable: la experiencia institucional docente.

Si bien, esta modalidad también enuncia el propósito de intervenir en la práctica docente ('generar aportes que tiendan al mejoramiento de la práctica'), el carácter de esta

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem, p. 19.

intervención se presenta cualitativamente distinto, su matriz es un sujeto docente formado en diálogo con el 'capacitador'.

A su vez, esta 'otra' capacitación colabora explícitamente en la construcción de un colectivo docente, cuyo basamento es el 'hacer institucional':

"Esta pregunta, así abierta, [¿es posible el perfeccionamiento en la escuela?] orienta hacia una búsqueda de acuerdos, *hace de la búsqueda de acuerdos una tarea de perfeccionamiento* (...) Nuestra mirada de la práctica educativa pone en el centro el *hacer pedagógico como hacer institucional*, y el hacer institucional como hacer pedagógico" (DCPAD, MCBA, 1991)³¹

Esta modalidad se mantiene para 1999, pero cambia su carácter. Es una alternativa que ya se presenta, desde la gestión de la Escuela, con limitaciones:

"Los lineamientos que nosotros tenemos, las líneas de acción para construir esta política, tiene que ver con *dos lógicas históricas* que tiene la institución [la Escuela de Capacitación]. La capacitación *fuera de servicio*, no sólo tiene puntaje otorgado de acuerdo a la cantidad de horas, sino que es absolutamente voluntaria. O sea es una oferta a partir de saber qué es lo que quieren los docentes (*sic*), de saber lo que quiere Planeamiento, de saber lo que quiere la Dirección de Curriculum, la Dirección General [de Planeamiento], la Secretaría de Educación y la propia Escuela de Capacitación. La otra lógica [la capacitación en servicio] de la capacitación tiene que ver con los pedidos puntuales de los supervisores y de los directivos, donde se trabaja el ámbito pura y exclusivamente de la institución". (Coordinación CePA, 1999)

Es decir, la capacitación en servicio se reconoce desde la actual gestión como una lógica histórica y cualitativamente diferente. No es 'absolutamente voluntaria' porque involucra la propia trama institucional. Esta (a diferencia de la capacitación 'fuera de servicio') es más acotada en sus posibilidades de 'expansión'³², se desarrolla desde el interior de las instituciones escolares en horario escolar y se lleva adelante a partir del pedido de los docentes (los equipos de conducción de las escuelas, directivos o supervisores).

Los docentes, con cargos de conducción, quedan habilitados para 'apropriarse' de estas instancias de formación. Y, esta apropiación casi inevitablemente conlleva su anclaje en

³¹ Ibidem, p. 13 y 14.

³² Mientras que la capacitación 'fuera de servicio', para 1998, se estructura a partir de una oferta de aproximadamente 220 cursos (tramos) con una inscripción inicial de 21.665 docentes, las actividades 'en servicio' convocaron 5.015 docentes a través de 264 'acciones' (la fuente documental se precisa el carácter de esta unidad 'acción'). "Informe de Evaluación". Escuela de Capacitación - CePA. Secretaría de Educación. GCBA, 1999. (Documento interno, preliminar) y "Capacitación docente en la Ciudad"... op. cit.

ámbitos institucionales: una escuela (cuando es solicitada por directivos) o un distrito (en el caso de los supervisores). Es decir, cuando los docentes quedan habilitados, constituidos plenamente (capaces de definir los lineamientos o las necesidades que motorizan la capacitación) la adscripción institucional de ésta reaparece en escena inmediatamente.

Creemos que esta modalidad se presenta en los enunciados, de la gestión posterior de la Escuela, como una 'lógica' diferencial porque el sentido de la política de capacitación es otro, ya no son los docentes (directivos y supervisores) los que la definen y solicitan. Ahora más bien se trata de saber, predominantemente, "*qué quiere Curriculum, la Dirección General de Planeamiento o la Secretaría de Educación*".

Pensamos que esta otra 'lógica histórica', instituida en experiencias concretas, reconoce tácitamente las dificultades o, por lo menos, las limitaciones de una capacitación desplazada de las escuelas y desarrollada individualmente. Es decir, estas experiencias de capacitación, denominadas 'en servicio' (más allá de su cobertura y alcance en el cambio que se proponen) expresan sentidos alternativos respecto de aquella otra, 'fuera de servicio', más generalizada, promovida expresamente en su crecimiento, que mantiene este fuerte componente de formación inicial, como intervención externa de 'conocimientos' (en este caso, 'pedagógicos') a ensamblar en las prácticas efectivas de un sujeto que aparece carente, 'en formación', 'sin escuela'.³³

La preeminencia de la modalidad 'fuera de servicio' es tal que, si bien para 1998 se mantiene la 'capacitación en servicio', ésta sufre transformaciones que la asimilan casi totalmente a aquella:

"Y, lo que nosotros hicimos el año pasado fue trabajar en la institución pero afuera de servicio, es decir con problemas de esa institución o grupos de instituciones que tienen el mismo problema. Que tiene una doble ventaja: nosotros podemos evaluar el impacto que tiene la capacitación y podemos

³³ Algunos datos cuantitativos, para 1998, respecto a los participantes en este tipo de experiencias, aún con la introducción de modificaciones sustantivas (MIX – capacitación en servicio, pero fuera del horario y espacio escolar) expresan comportamientos diferenciales respecto de la matrícula. Mientras que para el caso de la capacitación 'fuera de servicio' la tasa de deserción es entre el 25% (primer cuatrimestre de 1998) y el 20% (segundo cuatrimestre), para el caso de la capacitación 'en servicio', sólo alcanza un 1% (y, además, no se registra diferencias entre la cantidad de inscriptos y los asistentes al primer día de clase), algo similar ocurre con los MIX (capacitación que se realiza fuera del horario de trabajo de los docentes y que se define por escuela o grupos de escuelas). Esta diferencia en el comportamiento de la matrícula podría estar expresando dos modalidades diferentes de interpelación a los docentes, con resultados, por lo menos, cuantitativamente diferenciales en el tipo de participación docente.

"Informe de Evaluación" Escuela de Capacitación – CePA ... op.cit.

analizar antes los problemas. La capacitación así es mucho más específica y objetiva, o sea, no objetiva, sino muy puntual, se tiene un objetivo muy claro y le da puntaje a los docentes, cosa que si es servicio no ocurre". (Coordinación CePA – Escuela de Capacitación, 1999).

Nuevamente, parece operar este corrimiento desde las escuelas hacia un 'afuera', en esta oportunidad, claramente resguardado por la administración. Y este resguardo (hacerla 'mucho más específica y objetiva...') parece suponer que aquella otra capacitación efectivamente conlleva una presencia más activa del sujeto docente porque pierde 'eficacia', dirección cierta, queda fuera del control administrativo:

*"...Y la capacitación en servicio, capacitaciones sucesivas en años y años de las mismas cosas a los mismos agentes... a veces hasta con las mismas personas. Entonces, no había evaluación del otro o, por lo menos, había ya un encadenamiento del capacitador con la institución, el distrito y éste tipo de cosas... Que, bueno... será maravilloso pero, en verdad, si es tan maravilloso también lo tendrían que tener los otros distritos escolares. Y tan maravilloso no debe ser porque si después de cinco años capacitando en las mismas cosas, en el mismo distrito... ¡algo pasa! O sea ¿qué pasa? Las provincias son las mismas, los directores son los mismos, los supervisores son los mismos: algo pasa. Bueno, lo que pasa es que a veces no eran problema, era simplemente capacitación pero no capacitación para resolver debido tipo de problemas".*³⁴

Insistentemente, vuelve a ponerse en cuestión la definición de las necesidades, 'problemas' o 'desafíos', que proveen sentido a la capacitación. En realidad, lo que se pone en jaque es la legitimidad del sujeto que los construye como tales: ¿quién enuncia genuinamente acerca de los cambios?. ¿Quién los construye o delinea?. ¿Quién los provee de sentido?.

Este 'encadenamiento capacitador-institución' puede ser 'maravilloso', es decir, en algún sentido se recoge aquella significación previa de relación de pares, anclada en condiciones institucionales particulares; aunque sólo es interpretada en términos de 'complicidad': "*los docentes, los directivos, los supervisores son los mismos*"... no han cambiado. Es decir, esta articulación alternativa exclusivamente puede apreciarse como una dudosa colaboración en la 'inercia'.

³⁴ Cabe aclarar que estos enunciados son formulados con relación a las modificaciones de la modalidad 'en servicio' sin embargo, en su transcurso, quedan asimilados a los problemas de la capacitación en general, de las restantes jurisdicciones. Pensamos que este eslabonamiento 'capacitación en servicio' (de la Escuela) 'dificultades de la capacitación en general' se produce por una casi automática asimilación de la primera a la segunda y por la imposibilidad de enunciar libremente respecto de las 'limitaciones' de las gestiones previas de la Escuela.

Los problemas, entonces, tienen que ser 'otros'; ciertos, precisos y evaluados. Deben estar controlados desde la administración y ésta es la única alternativa para intervenir efectivamente en la práctica docente, en la constitución de estos docentes que parecen resistirse a operar, a transformar, a intervenir. Mientras que, paradójicamente, su intervención (la definición de líneas de capacitación) sólo puede ser interpretada como apatía o ejercicio estático.

Nuevamente (y en un sentido equivalente a la política nacional) aparecen estos sentidos subvertidos respecto de la autonomía escolar o la 'iniciativa docente'. Es un mandato estatal que prescribe la 'no prescripción'. Una autonomía 'concedida' y 'no reconocida' por los propios sujetos que 'deben' ejercerla.

En la capacitación esta subversión se expresa en la imputación de dificultades, necesidades o restricciones a un sujeto que *a priori* es predefinido 'incompleto', 'carente' o 'limitado'. Un diálogo de la administración consigo misma. En éste no hay lugar para los enunciados docentes, para las escuelas y sus condiciones, en tanto espacio institucional fijado en su particularidad por las prácticas de estos sujetos y por una historia de la política educativa (y determinados condicionamientos sociales más amplios) que se eluden. Es decir, aunque la interpelación a ellos sea permanente, están excluidos en el sentido mismo que porta esta exhortación.

"(...) y trabajar con estos intersticios de autonomía era muy importante en la capacitación en servicio. Por lo tanto, los pedidos de ellos [directores] aislados nosotros los mandábamos a la Dirección General [de Planeamiento] y, entonces, la Dirección General los aprobaba y si [el pedido] no tenía la firma del Director de Area, del supervisor, de la directora de la escuela, y el compromiso de los docentes, nosotros no largábamos la capacitación. Ahí entendieron que hace quince años tenían más autonomía que en los primeros meses del año pasado. Era simplemente para demostrar (sic) que ellos antes la contactaban [la capacitación] mano a mano y ahora en cambio... (...)"
(Director del CePA, 1999)

Entonces, esta autonomía es existente pero no es inteligible para los propios sujetos que la detentan (a pesar de ellos mismos). Contradictoriamente, se hace visible con la 'prescripción', la injerencia de la administración, en una sucesiva y ordenada cadena de 'aprobaciones', que certifican (recién en el nivel de una dirección general) la viabilidad del requerimiento, su legitimidad.

La autonomía de estos sujetos adquiere validez sólo en la propia demostración de su dependencia: la necesidad de quedar autorizados en las instancias centrales de la administración. Los pedidos de los directivos, 'aislados', 'mano a mano' cobran, recién entonces, coherencia, significación:

"Si nosotros no hubiésemos estado convencidos, si todos no hubiésemos estado convencidos de que la autonomía es posible, *desde la Dirección General de Planeamiento, los Directores de Área* y además que *tienen que usarla...* Esto lo empezamos a armar [la regulación de la capacitación en servicio] no solamente para evitar la inconsciencia de lo que habíamos perdido (sic) *sino para darle coherencia, para que se hicieran cargo*. Porque los supervisores a veces no se hacían cargo de la capacitación que estábamos haciendo convenida con ese director y ese grupo de docentes (...) también para que *el director* se de cuenta *que tiene que pensar en lo que es la estructura de capacitación* (...) que no es un pedido más, es decir, que *tiene que haber una coherencia...*". (Director del CePA, 1999)

El director 'tiene que pensar' y los supervisores 'tienen que hacerse cargo' en este marco transcurre la 'iniciativa' y la autonomía escolar. Y ellos 'tienen' que 'usarla'.

¿Cómo 'estar convencidos' de la autonomía de un sujeto que se concibe indiferente?. Son distintas las representaciones en juego del 'deber ser' o, más precisamente, del 'poder ser' docente, directivo o supervisor. Cuando esta diferencia consigue expresarse (la definición de propuestas de capacitación por parte de los docentes, directivos o supervisores para sus propios espacios institucionales) ella queda invalidada. No se reconoce como legítima, no juega a la hora de definir los fundamentos de la capacitación docente, su relevancia, los cambios educativos posibles, los problemas o las necesidades de transformación en las escuelas. Y este premeditado y evidente desencuentro de la política educativa con el sujeto docente se interpreta como inercia, incoherencia o apatía.

Por ello, es necesario que la nueva propuesta 'en' servicio sea 'fuera' de servicio, desplazada del espacio y el tiempo institucional. Si los problemas de una institución son inmediatamente, linealmente, asimilables a 'grupos de instituciones con el mismo problema': ¿Se trata, entonces, de los *mismos* problemas?. Sólo en la medida que el sujeto que los enuncie, que los construya, se coloque por fuera de ellas y trace este denominador común:

" (...) [este desplazamiento] *tiene una doble ventaja: nosotros podemos evaluar el impacto que tiene la capacitación y podemos analizar antes los problemas*".

Este análisis previo opera como el garante de esta agregación de problemas, los redefine y, por lo tanto, también los construye. Y, es así que este 'antes' pero, también, el 'transcurso' y el 'después' de la capacitación queda protegido, se asegura su coherencia, su dirección cierta (aunque no sin costos respecto de la posibilidad de generar cambios realmente contestatarios respecto de la institucionalidad del sistema educativo).

Los docentes se desdibujan, desaparecen, pero se ven beneficiados con el 'puntaje' que otorga la administración gracias al cambio introducido en la modalidad. Una transacción:

" (...) La capacitación así es mucho más específica (...), tiene un objetivo muy claro y le da puntaje a los docentes, cosa que si es servicio no ocurre".

En este 'intercambio', el 'otro' queda configurado como un sujeto imposibilitado que sólo parece salir de su inercia, en relación con 'puntos' que faciliten su movilidad individual, en la carrera docente.

En este cuadro, la capacitación pierde su anclaje institucional, porque inevitablemente debe distanciarse de estas 'limitaciones' de la práctica docente efectiva. Pero al tomar distancia de éstas también la toma respecto de sus 'potencialidades'.

Estos espacios ciertos y el hacer institucional de los docentes (que contaban con un lugar relativamente propio de capacitación, validado por las gestiones previas desde la capacitación 'en servicio') cederán ante esta nueva tendencia que se dirige a recolocar la capacitación en ámbitos externos, resguardados, asimilados a los espacios de la primera formación (que por su propio carácter, están indefectiblemente privados de la experiencia docente y de la práctica institucional escolar).

7.- La Escuela de Capacitación en perspectiva

En este capítulo hemos intentado presentar los alcances de la transformación reformista desde su materialización en un ámbito y una unidad burocrática particular. Mirado en perspectiva, sólo es una pequeña muestra de los alcances de la reforma educativa desde una línea particular de política y desde una pequeña unidad del aparato estatal.

Este recorte permite precisar como este proceso no es radical, uniforme o absoluto, cómo conlleva sucesivas definiciones en las diferentes unidades del aparato y en las diferentes

instancias de política y cómo estas involucran la interiorización de intereses y conflictos que exceden el propio aparato pero que lo van, también, configurando.

En el caso de la Escuela, hemos sólo esbozado algunas de estas cuestiones a través de los cambios progresivos en su configuración, a través de considerar su articulación con otras unidades burocráticas (con la que se solapa 'funcionalmente' o se vincula jerárquicamente), a través de la posición gremial docente y, también, de la relación entre la política educativa nacional y la porteña.

Una atención especial merece, para nosotros, la concepción de la capacitación definida desde la Escuela y su relación con sus concepciones previas. En este sentido, creemos que esta ruptura (progresiva) permite destacar particularmente la transformación reformista en esta jurisdicción, tanto su continuidad como sus mediaciones con las significaciones previas 'locales'.

La construcción sutil pero continua de una articulación burocrática fundada en criterios mercantiles también es claramente identificable. En este sentido, la Escuela respecto de la Cabecera se presenta con una tendencia más 'moderada'. Sin embargo, si se considera su historia previa y la incidencia gremial docente, los cambios en esta dirección son intensos.

Esta tendencia no sólo conmueve el aparato burocrático sino que le imprime un nuevo sentido a la relación de la política educativa con el sujeto docente. En esta etapa reformista esta omisión del anclaje institucional escolar y la construcción de un nuevo mandato para este sujeto parece apuntar a redefinir 'lo educativo'. Tratándose de capacitación, respecto de la 'educación' que reciben los maestros. Este tipo particular de 'educación pública' se comienza a constituir también en términos de un 'servicio' objeto de demanda, oferta, competencia y regulación, al interior del propio aparato estatal. Pero también se desregula respecto de él y este proceso es encarado activamente desde la propia política estatal.

Es decir, desde este recorte muy acotado (la materialización de un tipo de política educativa particular, en una jurisdicción y en una unidad burocrática específica) es posible dar cuenta (en sucesivas mediaciones) de la institución de una nueva articulación social fundada en lo mercantil, que se institucionaliza desde el estado y se interioriza en la propia configuración de su aparato.

Esta tendencia, pesamos, debe interpretarse en tanto tal, en términos de 'propensión' y de la generación estatal de las condiciones de posibilidad que hagan posible este tránsito. No como un proceso concluido o lineal, sino como uno que se redefine en cada una de las instancias políticas y burocráticas que atraviesa y sujeto a intereses contradictorios y conflictos.

VII.- Reforma, escuela y capacitación docente en el ámbito no estatal

1.- La reforma y la educación no estatal

En los últimos capítulos hemos abordado la materialización de la política de capacitación docente en el aparato estatal. Este abordaje tuvo como finalidad desplegar esta política reformista en sus sucesivas redefiniciones y en su configuración progresiva mientras se extendía sobre diferentes instancias burocráticas.

Por su parte, la elección de esta política en particular está involucrada con su 'elocuencia' respecto del cambio escolar. En principio, porque resulta un indicador importante en relación con la concepción de escuela involucrada, a partir de cómo interpela a los docentes y se considera su quehacer institucional escolar. En este sentido, pensamos que toda intervención sobre el espacio escolar (no necesariamente expresa, ni linealmente asimilable a los enunciados de política) involucra alguna otra sobre el sujeto docente y su espacio de trabajo. Como desarrollamos, desde nuestra perspectiva, esta intervención puede interpretarse en términos de un dislocamiento material y de significaciones previas compartidas. Esta erosión se produce desde la política educativa en la medida que pone en cuestión el valor de la tarea docente, en tanto experiencia colectiva institucional que se desarrolla sobre espacios escolares específicos.

En segundo lugar, la política de capacitación es relevante porque en el caso particular de la reforma educativa el cambio en los 'modelos institucionales de escuelas' está directamente trasladado o reasignado a ésta (especialmente, de directivos y, por extensión, de supervisores). Es una equivalencia (escuela = capacitación) que se construye en los propios enunciados oficiales y está directamente enlazada con este carácter de 'exterioridad' que adquiere la política respecto de la institucionalidad escolar y educativa existente. Este desplazamiento de la intervención de las escuelas a la capacitación se vuelve a producir respecto de esta última que 'fuga' hacia la educación formal o la formación inicial.

Hasta aquí entonces, hemos visto como esta política de capacitación se va configurando estatalmente y hemos señalado sus implicancias respecto del espacio escolar y respecto del cambio/ continuidad en la institucionalidad educativa dominante. Nuestro propósito ahora es avanzar, sólo en una primera aproximación, respecto de sus implicancias más allá del aparato estatal.

Este avance conlleva la misma preocupación que orientó el análisis de la capacitación en las instancias estatales: en qué medida se atiende a la constitución del sujeto docente y al quehacer institucional particular de las escuelas. En otros términos, la articulación entre la política de capacitación docente y el cambio escolar. Y, esto último, en relación con la tendencia hacia la configuración mercantil de lo educativo.

Sin embargo, considerar un ámbito ajeno al aparato estatal involucra diferencias en el tratamiento de estas cuestiones. En primer lugar, implica determinar la relación de este ámbito con la política reformista en general. En segundo lugar, el sentido que se le otorga desde él a la política de capacitación docente. Y, finalmente, en qué medida se altera desde ésta la relación política educativa / sujeto docente o espacio escolar, en términos de mandato o prescripción. Tendencia que encontramos como dirección predominante en el ámbito estatal y que apuntaría progresivamente a constituir lo educativo en términos de una articulación mercantil.

En relación con el primer punto, el abordaje de la problemática de la reforma educativa, en el ámbito educativo privado, puede tomar múltiples direcciones. Es un ámbito complejo con una creciente diversificación en un contexto de expansión sostenida (Fardelli, 1996), que sólo tuvo cierta estabilización e, incluso, contracción en los últimos años. Por otro lado, esta configuración no deja de ser expresión de un proceso creciente de desregulación de la enseñanza estatal (no exclusivo del período de reforma, sino precedente como una tendencia de largo plazo identificable a partir de mediados de los '50, pero particularmente característica de los '90). Un incremento paulatino, progresivo, aunque sí acelerado en la última década reformista, de participación de instituciones privadas en el desarrollo de la educación formal.

En este sentido, podría afirmarse que la dirección reformista promueve el crecimiento de este ámbito pero, como ya señalamos en el segundo capítulo de este trabajo, no se trata de 'privatizar' la educación en un sentido indiferenciable respecto, por ejemplo, de los

servicios públicos. La alteración que se produce es menos expresa o activa: es una desregulación en sentido estricto. Consiste en eliminar obstáculos para el crecimiento de este sector antes que trasladarle las instituciones estatales. Aunque, por otro lado, la condición de proceso de 'privatización' tiene validez si se lo considera como la actividad estatal de construcción e institucionalización de nuevas significaciones mercantiles respecto de lo educativo al interior de su propio aparato.

Desde nuestra perspectiva, en el caso de la reforma educativa no se trata de reasignar partes del aparato estatal (v.g. las escuelas públicas) al mercado sino de que éste (con sus criterios estructurantes) se introduzca en aquel y lo reconfigure. Para nosotros, esta es la tendencia predominante, la cual se corresponde más con los lineamientos propios de la segunda etapa de reforma estatal que con los de la primera que apuntaban lisa y llanamente a su recorte o privatización. Es decir, en esta segunda etapa, se trata de fortalecer el mercado pero desde la propia institucionalidad (o capacidad de instituir) estatal y esto conlleva su interiorización en su propio aparato burocrático.

Esta primera aproximación general, a la relación entre la reforma y el ámbito privado en educación, se corresponde con otra más precisa que refiere directamente a los enunciados de la política reformista educativa. Como ya señalamos (en el tercer capítulo) desde estos enunciados el sistema educativo se presenta 'centrifugado', como un conjunto de escuelas equivalentes (sin articulaciones intermedias) donde su carácter estatal parece no constituir más una marca identitaria fundamental (en los enunciados oficiales que las interpelan). Es decir, el ámbito privado se considera también proveedor de educación 'pública' (a través de sus escuelas) y sólo se mantiene, relativizándose, la distinción en términos de 'gestión' (estatal o privada). En este sentido, la reforma recoloca a la educación privada en un estatus equivalente a la estatal, las 'homologa'; y esto no puede sino ser interpretado en términos de su promoción y consolidación. Lo cual no deja de dar cuenta, simétricamente, de la condición 'privada' que, entonces, también adquiere la educación estatal.

Respecto del alcance de la reforma, más allá del aparato estatal, cabría hacer una precisión más. Como también ya dejamos planteado, desde nuestra perspectiva, el proceso de intervención reformista esta dirigido exclusivamente a alterar e intervenir sobre el ámbito estatal, en la medida que éste se presenta como expresión materializada de una articulación social previa de 'bienestar' que se intenta 'desmontar': la 'educación pública'. Una

alteración que, más mediadamente, también implica una reconfiguración de la articulación social más vasta provista por el estado.

Sin embargo, esto no conlleva que la reforma educativa no tenga ningún efecto más inmediato sobre el campo educativo privado, como veremos más adelante (en principio, ya aludimos a su reconocimiento oficial como educación 'pública').

De todos modos, creemos que éstas implicancias antes que alterarlo o dislocarlo en algún sentido quedan totalmente reabsorbidas en relación con sus intereses particulares preexistentes. Algo que podría preverse si se acuerda con que la reforma educativa no se constituye para intervenir directamente sobre este ámbito, sino más bien para vigorizarlo en un sentido general, profundizando su autonomía y sus posibilidades de crecimiento y expansión.

Para abordar nuestros dos puntos restantes (el sentido que adquiere la política de capacitación y su articulación con el sujeto docente y el espacio escolar, en la educación no estatal) decidimos recurrir a un nuevo recorte. Analizar ambas cuestiones requiere precisarlas en relación con una institución y con experiencias de capacitación específicas.

Optamos por focalizarnos en un interlocutor histórico relevante en materia de política educativa, como es la educación católica. Ella se presenta como el caso más significativo de la educación no estatal. Si bien, el ámbito privado no se conforma como un conjunto homogéneo (por el contrario, se presenta cada vez más heterogéneo o fragmentado) y su tratamiento necesitaría de, por lo menos, una primera distinción entre escuelas confesionales y laicas, partimos del supuesto que la educación confesional católica se constituyó históricamente, en materia de política educativa, en el foco dinamizador del conjunto no estatal, por su dimensión, alcance y, especialmente, su capacidad de incidir en la agenda pública (Bravo, 1987).

Simultáneamente esta resulta representativa del núcleo histórico 'no estatal', por su presencia en lo educativo previa a la configuración del estado moderno y de la educación como un sistema de 'instrucción pública' de hegemonía estatal.

A continuación, entonces, nos detendremos en los puntos ya señalados: la relación de este ámbito no estatal particular con la reforma educativa, el sentido que guarda para él la

política de capacitación docente y la relación de ésta respecto de los docentes como sujeto constituido y del espacio escolar como un ámbito institucional singular (a partir de considerar la modalidad en que se organiza la capacitación y algunas experiencias puntuales desarrolladas).

Finalmente, quisiéramos aclarar que este análisis sólo recoge algunas tendencias que consideramos centrales respecto de nuestras preocupaciones. No agota el tema en todas sus derivaciones posibles y su tratamiento está orientado, más bien, a reforzar nuestras hipótesis respecto de las implicancias reformistas en el aparato estatal. Su valor radica en la diferencia (y algunas equivalencias) que comporta respecto de aquel antes que como caso en sí mismo, en un sentido independiente. Es decir, abordar este 'exterior' estatal nos permite contar con una mirada más sobre su 'interior' (la política reformista estatal y su materialización burocrática) desde una perspectiva más amplia.

2.- Tradición y reforma en la educación católica

Este recorte sobre el ámbito católico, respecto del conjunto de instituciones educativas no estatales, conllevó la elección de una institución representativa de este sector, el Consejo Superior de Enseñanza Católica (CONSUDEC).

Este se configura como un ámbito propio de la educación católica en el país, depende directamente de la Conferencia Episcopal Argentina (a través de la Comisión Episcopal de Educación) y se conforma con representantes locales de las distintas diócesis (jurisdicciones eclesiales):

"(...) Es un organismo oficial de la Iglesia de carácter nacional que representa a la educación católica argentina a través de Juntas Diocesanas".¹

Este ámbito, además, cuenta con una considerable tradición en capacitación docente. Desde sus orígenes (1963) resultó un espacio de vinculación y definición de líneas generales de política educativa de la Conferencia Episcopal, que interpelaba directamente, a través de cursos y encuentros frecuentes, a rectores de la educación media católica, considerados como dirigentes de este sector. Su propósito, articular e implementar estas líneas al interior

¹ Presentación institucional en la homepage de la web (consudec.org.ar).

de las instituciones de educación católica, fortalecía un posicionamiento consistente frente a las definiciones estatales, habitualmente objeto de controversias en materia educativa.

Creemos que en su historia podría identificarse una primera etapa que apunta más bien a esta importante consolidación interna: un repertorio de orientaciones que atraviesan fluidamente el conjunto de organizaciones educativas pertenecientes a la comunidad católica², desde la Conferencia Episcopal hasta los establecimientos educativos. Fortalecimiento interno que parece haber incidido eficazmente en la agenda pública educativa definida para la educación privada y que se expresó en importantes resultados: la fuerte autonomía pedagógica respecto de la educación pública, el mantenimiento de las subvenciones estatales y una importante capacidad organizativa y de movilización que se evidenció, especialmente, en el último Congreso Pedagógico (1986).

Posteriormente, este sector del sistema, fortalece aún más su posición frente al estado, al mantener los 'derechos adquiridos' (particularmente las subvenciones estatales) durante el último proceso de descentralización (signado por el ajuste fiscal del aparato burocrático nacional).

La culminación de este afianzamiento, respecto de los enunciados oficiales, parece ser el reconocimiento estatal, a través de una ley nacional (la Ley Federal) de su condición constitutiva, ya no subsidiaria, del sistema educativo nacional, es decir, su carácter de ámbito proveedor de educación 'pública'.

Como señalamos, esta asimilación involucra un cambio cualitativo que hace a la institución de una equivalencia entre la educación privada y la estatal. Y así es considerada desde el Consudec:

"(...) Lamento que tengamos que hablar *de diferencias más que de semejanzas* entre lo que podría ser según la pregunta [de la entrevista] *la educación estatal y la educación católica.*" (Presidente del Consudec, 1998)³

² Si bien este sector en términos generales se considera como " el conjunto de instituciones educativas de la Iglesia Católica Argentina". Es importante tener en cuenta la diversidad de instituciones y relaciones que se establecen en este ámbito. Sólo por considerar las escuelas, éstas pueden depender de diversas congregaciones o pertenecer a diócesis o parroquias, o estar dirigidas por instituciones laicas acreditadas por autoridades religiosas.

³ Entrevista en profundidad con el presidente del Consudec, noviembre 1998

Esta fusión o el desdibujamiento de la demarcación estatal/ no estatal es tal que la historia de la educación católica se recrea. Para nuestro informante, lo estatal y lo católico son inseparables; más aún, la educación católica se considera constitutivamente 'estatal':

"Un primer dato, que me parece que es importante para nuestra historia, es saber que la *educación católica nació estatal*, no nació como se dice muchas veces privada y contrapública (...) afortunadamente, en este momento, *la terminología apropiada que se está utilizando en la Ley Federal de Educación, estamos hablando de educación pública, y oficial inclusiva a toda aquella que tiene un reconocimiento, a nivel de titulación, en el país. (...)*".(Presidente del Consudec, 1998)⁴

La Ley Federal de Educación apunta a esta reconfiguración del sistema. Desde esta perspectiva, también se trata de un conjunto indiferenciado de instituciones educativas. Una homogeneización propia de la política reformista que coincide con la toma de posición de este actor educativo. Por esto, ya no es 'legítimo' trazar diferencias sobre este conjunto en relación con su naturaleza estatal o privada:

"*Lamento que se esté hablando de diferencias cuando en realidad yo creo, y no quiero hacer mucha historia, sino hablar de la realidad, nosotros estamos preocupados por entender que todos estamos en un sistema educativo nacional único (...)*".(Presidente del Consudec, 1998)⁵

Ahora bien, esta asimilación no implica sólo un reconocimiento 'formal', conlleva para este sector un nuevo posicionamiento frente al estado y frente a la sociedad. Si la educación católica es una modalidad auténtica de 'educación pública', el CONSUDEC se constituye en un vocero también legítimo de la problemática educativa nacional, ya no sólo restringido a la educación católica o privada:

" (...) Nos alegramos que esta inmensa semana de trabajo [en relación con el curso de rectores] la podamos compartir con Uds. porque podremos intercambiar experiencias y, sobre todos, sentir que *vamos realizando un sueño acariciado por pensadores, autoridades y docentes* de vislumbrar esto: un pacífico dinámico y optimista *ejército de ciudadanos que animan y trabajan en la educación juntos, coordinados y servidores de una causa común.*" (Presidente del Consudec, 1997)⁶

Esta nueva articulación política educativa/ educación católica (que involucra la Ley Federal) tiene como contraparte constitutiva un apoyo expreso y público de ésta última a la reforma educativa. En este escenario nacional que se abre estatalmente para este ámbito, el

⁴ Entrevista citada.

⁵ Entrevista citada.

⁶ Discurso inaugural del presidente del CONSUDEC, en el 34° curso de rectores, 1997.

CONSUDEC prestará un amplio respaldo a la reforma que emprende el ministerio nacional:

" (...) Y nos gusta desde el CONSUDEC que se deje claramente establecido lo que siempre afirmamos: *apoyo a esta Ley Federal que significó un hito histórico para la educación argentina del siglo XX*. Aunque no es perfecta es un instrumento bueno y valioso *para lograr una mejor educación para todos*. Por eso mismos afirmamos también que *defendemos el hacer, frente al esperar y es por eso que estamos empeñados en esta transformación* que se está llevando a cabo tanto en el nivel nacional como en el nivel de las diversas jurisdicciones. Por último mantenemos un *apoyo crítico, valorativo, propio de profesionales responsables* que nos hemos apropiado de esta reforma educativa y la queremos ver coronando esfuerzos y logrando las metas previstas." (Presidente del Consudec, 1997)⁷

Este apoyo público y abierto se presenta en términos concluyentes pero, a la vez, indeterminados. No precisa las dimensiones del cambio que se ven atendidas o resueltas desde la reforma. Sólo se afirma, globalmente, la necesidad de transformar la educación: 'lograr una *mejor educación para todos*' o 'defender el *hacer frente al esperar*' pero sin precisar los significados de esta mejoría o las direcciones de este hacer.

Este sentido positivo, casi absoluto, que adopta la Reforma, parece involucrar un respaldo *a priori*, más allá de sus definiciones específicas. Esta posición no se vincula linealmente con ninguna política reformista en particular sino con sus coordenadas básicas. Como señalamos, la reforma apunta a un fortalecimiento del sector no estatal. Por eso se trata de un respaldo político en sentido estricto y por esto también, creemos, debe interpretarse en términos de la rearticulación que se produce entre la política educativa y este sector, de acuerdo a sus implicancias políticas en el campo educativo nacional.

Se trata de un reposicionamiento de la educación católica (y privada, en general) que, desde el propio sector católico, se considera ya esbozado a partir del Congreso Pedagógico de 1986. La Ley Federal es más bien su culminación:

"Esta Ley Federal de Educación, nosotros la defendemos porque es el fruto de *un esfuerzo que se hizo en un momento específico, cuando se instaló el Congreso Pedagógico con un signo político determinado* (...) Y participó el sector católico, se metió el sector católico dentro, llegando a producirse decisiones que a nosotros nos interesaron." (Presidente del Consudec, 1998)⁸

⁷ Comunicado de prensa del presidente del CONSUDEC, publicado en el semanario de la institución, segunda quincena de julio de 1997.

⁸ Entrevista citada.

Por esto la Ley Federal, en tanto materialización de una resolución estatal de una cuestión ('el cambio educativo'), puede interpretarse recogiendo linealmente la toma de posición de este sector:

Después cuando llegó la Ley Federal de Educación... (...) Nosotros nos sentíamos contenidos dentro de esta ley cosa que no sucedía en un siglo. Nosotros no teníamos una legislación que permitiera... Todo lo que consideraba la escuela católica fue a base de grandes peleas, concesiones que se iban haciendo, cediendo, no por aceptación de los principios sino por intereses circunstanciales; en un momento determinado se concedió tal cosa, en otro tal otra. (...) O sea, la Ley Federal de Educación sirve realmente, es un instrumento válido como para poder producir la transformación que necesitamos, no perfecto; no perfecto porque daría la sensación que defendemos la piedra filosofal...". (Presidente del Consudec, 1998)⁹

Es decir, el apoyo a la Reforma está directamente asimilado al valor de la Ley Federal. La adhesión a este proceso que se motoriza desde el ministerio nacional y que se construye como reforma educativa con un fuerte sesgo 'técnico' o 'académico', está absolutamente condicionado a que mantenga o refuerce las nuevas definiciones instituidas 'legalmente'. En este sentido, no se trata de un "instrumento perfecto".

La adhesión, entonces, significa consolidar un 'principio', una cuestión 'resuelta' que ya no quede abierta a problematizaciones, que no quede sujeta a estas 'peleas' o 'concesiones' coyunturales. Es así que la Ley y la reforma (como su traslación actual) adquieren un delimitado y preciso carácter instrumental en relación con los intereses propios del sector.

La reforma en tanto racionalización estrictamente educativa que opera sobre el sistema educativo (v.g. el cambio curricular, la nueva estructuración en ciclos y niveles o los operativos de evaluación), sólo tendrá para el Consudec un sentido subsidiario. Pero su apoyo se extenderá sobre ella, en tanto contraparte del reconocimiento oficial instituido y, paralelamente, de su capacidad cierta de incidir en la política educativa nacional.

Nuestra hipótesis al respecto es que en el transcurso de este último período reformista, marcado por la descentralización y posteriormente la reforma (con saldos claramente positivos para este ámbito), el tipo de política que lleva adelante se redirecciona y este carácter más 'ofensivo' previo (que hacía a la consolidación interna frente a las 'grandes

⁹ Entrevista citada.

peleas' para ganar 'concesiones' estatales) se modifica, una vez culminado este proceso de reposicionamiento, a través de la Ley Federal.

Este protagonismo del sector (instituido legalmente) le permite tomar un nuevo rumbo que lo fortalezca aún más: una apertura gradual a otros sectores de la educación (las restantes instituciones educativas religiosas, las privadas en general y, en prospectiva, la educación en un sentido genérico) para ganar presencia efectiva en estos otros ámbitos no católicos.

Este movimiento parece contener un propósito nunca del todo enunciado: constituirse en las prácticas como un enunciante legítimo, 'natural', de la educación en el país (y no sólo un actor con capacidad de presión sobre la agenda estatal).

En el Consejo, este nuevo rumbo parece expresarse claramente en la ampliación de sus principales interlocutores a través de la capacitación docente. Este pasa de tener un discurso (originalmente) centrado en los rectores de las escuelas medias católicas, a incluir progresivamente a los directivos de las escuelas primarias y, finalmente, a los docentes en general:

"El Consejo Superior de Educación Católica ha sido un organismo que ha animado la gestión educativa de los educadores católicos, concretamente de los rectores en un primer momento y después de las instituciones. Se ha ido derivando: en un principio nació como una institución de rectores y después se convirtió en una institución de institutos y ahora pretende ser una institución de todos los educadores". (Presidente del Consudec, 1998)¹⁰

Esta reorientación de la política del Consejo se concretará a través de sus políticas de capacitación docente. Estas también quedarán totalmente resignificadas (respecto de su primera formulación en las instancias de la política educativa nacional) desde esta dirección política propia del Consejo que hace a su fortalecimiento en el campo educativo más vasto. Ya no se trata de presentarse como representante de un sector 'particular' sino de adoptar este carácter 'público' que se instituye estatalmente, es decir, atender al 'interés general' en materia educativa.

¹⁰ Entrevista citada.

3.- La capacitación docente en el CONSUDEC

Esta nueva dirección más 'expansiva' que parece tomar el Consejo, a partir de mediados de los noventa, con el propósito de ir construyendo una presencia cierta para los docentes en general (particularmente los del ámbito estatal) encuentra, desde los propios lineamientos reformistas nacionales de capacitación, un espacio cierto y propenso de desarrollo. La desregulación de la capacitación docente y la consiguiente inclusión (en igualdad de condiciones) de instituciones privadas resulta también un valioso instrumento para el Consudec.

En un escenario nacional educativo de cambio, reforma y dislocamiento, caracterizado por incertidumbres permanentes para los docentes, por un desarrollo desigual (y en alguna medida imprevisible) entre jurisdicciones y por la obligación nacional de capacitación (sujeta a redefiniciones permanentes) parece constituirse en una plataforma de despegue oportuna. Su solidez institucional, su alcance nacional y su historia (que lo presenta como una institución consolidada en el espectro educativo) lo hace capaz de ofrecer instancias de capacitación, con una considerable capacidad de convocatoria docente:

"Bueno, en la Red [RFFDC] nosotros estamos trabajando, en el área multimedial a través de TV, cable, por una señal que a su vez nosotros grabamos. Esta es la instancia que ha dado más resultado hasta ahora, por lo que estamos viendo.(...) *Este ha sido un programa que ha tenido un impacto bastante interesante, yo lo considero un hito histórico dentro de Argentina. (...) Y, también un hito a nivel latinoamericano* porque hemos conseguido que el 14 de junio 11.000 docentes dieran simultáneamente en 121 ciudades y 216 mesas armadas, pruebas de evaluación de lengua y matemática. El curso se ha vuelto a repetir en agosto, octubre y diciembre. Quiere decir que al terminar el año nosotros conseguimos dar capacitación a 44.000 docentes. Incluso, muchos han seguido los cursos pero no han rendido las pruebas".¹¹
(Presidente del Consudec, 1998)¹²

La modalidad a distancia aparece desde esta perspectiva como una estrategia al servicio de esta expansión y de apertura al conjunto de docentes del sistema. Permite una llegada masiva, rápida y relativamente flexible, especialmente, en términos de distancia geográfica.

¹¹ Entrevista citada.

¹² Estos cursos a los que se hace referencia se encuadran en el programa 'red multimedial Consudec'. Está dirigido a los docentes con contenidos de las distintas áreas curriculares (matemática, lengua, tecnología y ciencias sociales) Tiene modalidad a distancia (sólo la evaluación es presencial) y cuenta con materiales

Por su parte, esta modalidad elegida por el Consejo es un buen ejemplo de cómo se va multiplicando progresivamente la diversificación y dispersión en estas prácticas, una vez que se desregula estatalmente. En el caso del Consejo, se presenta como la más 'apropiada', exclusivamente en relación con sus intereses y preocupaciones institucionales 'particulares' (no hay una preocupación de otro orden expresa).

"Yo creo que éste es el aporte que estamos dando. (...) Esto es lo más exitoso que podemos ofrecer en cuanto a eficacia de un programa.(...) En primer lugar porque es una cantidad muy considerable para ser de iniciativa privada y, en segundo lugar, porque no es que los estén cursando exclusivamente los docentes de las escuelas católicas, sino que docentes de otras escuelas. En este momento tenemos más o menos un 40% de los que han rendido sus pruebas que son docentes de escuelas de gestión estatal".(Presidente del Consudec, 1998)¹³

El alcance de la convocatoria (en cantidad y ámbito de proveniencia de los docentes) se constituye en el parámetro para concluir acerca del 'éxito' del programa de capacitación. Es decir, el propósito se ubica en esta capacidad de convocatoria para abrir canales ciertos hacia los docentes en general. Y, en este sentido, un parámetro particularmente importante es la proporción en que incide sobre el ámbito estatal.

Nada se dice acerca de la perspectiva de la capacitación respecto del trabajo docente o su relevancia o potencialidad respecto del cambio necesario en la educación. Su organización está delineada respecto de los direccionamientos políticos o más precisamente (en el caso de este ámbito) político- ideológicos del Consejo. La reforma y la política de capacitación son el escenario y la herramienta necesaria, respectivamente, para la 'concreción' de éstos.

Este carácter instrumental (de la política reformista y de capacitación en particular) se hace expreso frente al riesgo de que adquiera un sentido sustantivo:

" (...) En este punto [el ideario educativo de las escuelas] quisiera resaltar la importancia de tener claro que nuestros colegios católicos deben estar atentos a las ideologías subyacentes que puedan venir implícitas en las propuestas provenientes del Estado y que no siempre, si las llevamos hasta sus últimas consecuencias, son compatibles con nuestras convicciones acerca del hombre del mundo y de la esencia de la educación".¹⁴

escritos y audiovisuales (video y programas de TV). Este curso a pesar de tener modalidad no presencial ha sido aprobado en el marco de la RFFDC . Res. 209/97 MC yE.

¹³ Entrevista citada.

¹⁴ Exposición del Dr. Berro. Especialista invitado al 7º cursos de directivos del Consudec. 1997.

La proximidad con los enunciados de la política educativa nacional es relativa. Sólo adquiere sentido en tanto la reforma educativa se presenta como una oportunidad de crecimiento del sector (o la política de capacitación como un dispositivo de acercamiento a los docentes). Sus lineamientos específicos, que la presentan como una construcción 'técnico- pedagógica', no se trasladan a este ámbito. Por el contrario, su adopción incondicional involucraría la disolución de la propia identidad educativa 'católica'.

"Parecería que las vivencias, en la escuela, sobre *la transformación* [la Reforma], estuviesen puestas en los *sistemas pedagógicos nuevos, en la implementación de servicios y en su financiamiento*. Es verdad que éstos son problemas delicados y urgentes que requieren respuestas adecuadas, *sin embargo no son los puntos más importantes*. Lo principal es preguntarse *¿qué somos?, ¿qué buscamos ser?, ¿cuál es el rol de la escuela en la sociedad?* (...) *Es necesario que estemos centrados en lo más importante: la escuela católica debe llevar al crecimiento en la fe*". (Presidente de la Comisión Episcopal de Educación, 1997).¹⁵

Es decir, la reforma educativa adquiere sentido para este ámbito en términos políticos - ideológicos respecto de la educación. Se trata de extender una visión educativa particular, propia, muy poco vinculada a la centralidad del conocimiento académico en sí mismo o al sesgo técnico, los dos caminos que adquiere desde los enunciados de la política nacional.

En términos político - pedagógicos, la presencia del Consejo en el proceso reformista puede comprenderse por una preocupación permanente: la restitución de la dimensión 'espiritual' a la educación. Se trata de que las creencias religiosas se constituyan como objeto legítimo de conocimiento escolar, socialmente válido, en tanto se reconozcan como componente constitutivo de la cultura:

"(...) La crítica que nosotros hacemos a la escuela es que la *dimensión espiritual, trascendente y religiosa debe ser respetada, debe ser objeto de formación tanto en la escuela estatal como en la privada*. Evidentemente deben ser respetadas las convicciones y las libertades de cada uno. Tanto en una como en otra (la estatal y la católica) hay que respetar las convicciones pero, también, ayudar a que en la escuela se encuentre un ambiente, un hábitat para que haya una *reflexión crítica de lo que pueden ser las creencias religiosas o la dimensión espiritual*. (...) *Habría que distinguir entre lo que es un clima de vivencia religiosa, que caracteriza a la escuela católica y, en cambio, lo que significa una instrucción religiosa, un estudio en profundidad de lo que es el fenómeno religioso o la religión dentro de la humanidad. Yo creo que esto no*

¹⁵Exposición de Monseñor Maulión, presidente de la comisión episcopal de educación. II Jornadas 'La Iglesia y la reforma educativa actual'. Organizadas por el CONSUDEC y la Universidad Católica. Julio 1997.

226

se puede obviar y lo tienen que saber todos porque forma parte de la esencia de la sociedad de siempre y de las sociedades de ahora". (Presidente del Consudec, 1998)¹⁶

Para este ámbito el cambio educativo, 'la reforma' en las escuelas, se construye desde este diagnóstico y desde esta perspectiva: el retorno a la dimensión espiritual, la construcción de su legitimidad desde el espacio escolar, su constitución en tanto conocimiento o, su validez en el mundo de la cultura. El 'deber ser' de la práctica educativa debe involucrar una participación activa de lo religioso (en términos de contenidos, valores o presencia de instituciones representativas) en la realidad educativa escolar.

Esta 'instrucción religiosa', más allá de su filiación directa al catolicismo o a su 'vivencia' (reservada para el caso de las escuelas católicas) parece ser la dirección cierta de esta presencia creciente del Consejo. A partir de ella, intenta consolidar y desbordar los límites del ámbito católico e, incluso, privado para alcanzar a las escuelas estatales a través de diversas estrategias. Entre ellas, la capacitación docente, en esta época de 'reforma educativa', parece ocupar un lugar destacado.

Pero, a su vez, este despliegue en el escenario nacional, no supone el abandono de problemáticas internas del sector, que en una excesiva apertura pueden quedar desapercibidas o, incluso, profundizarse: la secularización de las escuelas.

"Además de éstos factores ['el oscurecimiento de la visión completa y orgánica del proyecto educativo por las reformas en las escuelas que acentúan sólo los contenidos y las técnicas de enseñanza'] que influyen en toda la educación en general, esbozo apenas algunas que pueden *afectar más en particular a la Escuela Católica*: 1.- La crisis vocacional que sufren vuestros Institutos y Congregaciones hace que *vuestra presencia en vuestras escuelas se vaya reduciendo (...)*. 2.- La presencia de alumnos católicos hijos de *familias indiferentes, cuando menos, a la religión y a la Iglesia*, o de familias que profesan otros credos religiosos (...) 4.- La presencia cada vez más acentuada de *docentes seglares*, no todos ellos con conciencia clara de la 'identidad' de la escuela en que trabajan (...). 5.- Señalo tan sólo como una posibilidad muy remota, ojalá no sea realidad en ninguna de nuestras escuelas, que *siendo éstas irreprochables en el aspecto didáctico, su proyecto educativo perdiera su enraizamiento en el Evangelio, por lo que la escuela no respondería a lo que la Iglesia y las familias esperan de ellas.*" (Monseñor Saraiva, 1997)¹⁷

¹⁶ Entrevista al presidente del CONSUDEC.

¹⁷ "Identidad de la escuela católica", Monseñor Saraiva Martins. Asamblea General de la Federación Española de Religiosos de Enseñanza. Publicado en el semanario Consudec. Julio, 1997.

La adhesión a la Reforma no sólo tiene este sentido instrumental (en tanto puente que permita incrementar el peso del sector en el campo educativo más vasto) sino que, en un mismo movimiento, se presenta como un instrumento adecuado para consolidar el propio sector. Se trata también de reforzar la identidad católica de sus propias escuelas. Pero ello requiere, en ambos casos, que el carácter 'técnico' o 'experto' con el que se la construye oficialmente ('escuelas irreprochables en el aspecto didáctico') quede claramente demarcado en su condición accesorio.

Se trata de un encuadre, cuidadoso, precisamente delimitado que requiere tanto de la adhesión abierta a la Reforma como de un distanciamiento, menos público. Ella se constituye en un dispositivo oportuno y relevante tanto para fortalecer interna como externamente la educación católica. Pero, a su vez, este fortalecimiento (la restitución de la dimensión espiritual, cristiana o católica en las prácticas educativas) requiere cierta condena a los enunciados nacionales: desnaturalizarla en su núcleo constitutivo (en el que se funda su legitimidad), su carácter 'técnico-pedagógico' o 'académico' y, por lo tanto, 'no espiritual' o 'no religioso'. En este camino sinuoso, parecen desarrollarse las experiencias de capacitación del Consejo.

4.- Las experiencias de capacitación de directivos del CONSUDEC

En esta sección nos referiremos con mayor precisión a dos experiencias de capacitación desarrolladas en el transcurso de 1997. El 34° curso de rectores: "La institución escolar y el educador ante la sociedad del conocimiento" y el 7° Curso de directivos de nivel inicial y EGB: "El directivo, alma de la gestión institucional".¹⁸ Estas propuestas, a diferencia de las más recientes de educación a distancia, se pueden considerar como una expresión actual de su histórica actividad con los rectores de las escuelas del nivel medio. Ahora, encuadradas en la política nacional de capacitación a través de la RFFDC.

En sentido estricto, las actividades de capacitación que desarrolla el Consudec tienen una adscripción jurisdiccional nacional. Si bien se encuentran acreditadas en la oferta de la

¹⁸ Se seleccionaron los cursos de capacitación para rectores y directivos desarrollados durante 1997. El criterio empleado fue doble: por un lado permitía considerar el análisis de una experiencia más reciente (en relación con las elegidas de la Secretaría de Educación de la ex MCBA) a la vez que, resultaba más accesible al contar con versiones transcritas de las exposiciones de los docentes que dictaban el curso. Finalmente,

cabecera del GCBA, su primera habilitación es nacional y ello refiere a la dimensión y peso institucional del Consejo en el ámbito educativo privado pero, también, a su apoyo explícito y sostenido respecto de la Reforma.

Como ya mencionamos este sector se define públicamente a favor de la política reformista. Esto se expresa linealmente en la organización de las actividades de capacitación que cuentan con el auspicio ministerial de sus actividades¹⁹ y con la participación de autoridades nacionales en su apertura:

“Es imposible abstraerse de comentar el nuevo escenario del curso anual de rectores que organiza el Consudec. *Año a año, fue creciendo su capacidad para recibirnos* y año a año, también, fue creciendo el interés de los rectores y responsables de las instituciones escolares por participar en jornadas de reflexión y estudio que acompañen *los cambios que necesariamente deben conducir*”. (Ministra de Educación, 1997)²⁰

Esta ‘capacidad para recibirnos’ supone esta adhesión del CONSUDEC a la Reforma, ya no sólo en tanto concreción de la Ley Federal, sino como apoyo directo a los direccionamientos de la política nacional. La capacitación del Consudec, desde la perspectiva ministerial, queda enmarcada estrictamente en los sentidos de los enunciados nacionales reformistas: un ‘estudio’ que interpela particularmente a los directivos para ‘gerenciar’ la ‘transformación’ desde sus escuelas.

Pero, desde las autoridades del Consejo, las instancias de capacitación se presentan desde otra perspectiva. Se destaca la participación plural en tanto instancia representativa y convocante que aglutina proveniencias diversas pero intereses ‘comunes’:

“(…) Y una vez más es importante resaltar que este evento se viene *enriqueciendo cada vez más con la participación plural de educadores de establecimientos de varias confesiones religiosas, en armonía de ideales y preocupaciones con nuestras metas y objetivos educacionales*. Doy mi saludo de bienvenida y mi agradecimiento a los *educadores que trabajan en los establecimientos educativos de la gestión estatal*”. (Presidente del Consudec, 1997)²¹

La tradicional diferencia entre educación católica y educación estatal se desdibuja en esta apelación a ‘ideales y preocupaciones’ compartidos que convocan al conjunto de

una vez hecho un relevamiento general de las características de los cursos de años previos no aparecieron aspectos cualitativamente diferentes que obligaran a revisar la selección realizada.

¹⁹ Los casos elegidos tienen este auspicio de acuerdo a la Resolución N° 836/97.

²⁰ Discurso inaugural de la ministra de educación, en el 34° curso de rectores.

‘educadores’, más allá de su condición de ‘directivos’. Estas instancias de capacitación, entonces, se construyen como espacios contenedores de la problemática educativa nacional que no tienen por objeto limitar sino, por el contrario, sumar. Hay una inclusión expresa de los docentes estatales y de otras comunidades religiosas y una interpelación a los directivos, en su condición docente, a pesar de tratarse, en este caso, de actividades formalmente dirigidas a ellos.

En sentido estricto, la propuesta de estos cursos considera la presencia de ‘pensadores’ y ‘autoridades’, además de los ‘docentes’. Esta demarcación particular, diferencial de la que se construye en los enunciados nacionales (experto – directivo - docente), parece estructurar la actividad.

Los invitados, ‘pensadores’ y ‘autoridades’, exponen al conjunto de participantes (‘docentes’) sus reflexiones o sus definiciones, respectivamente. Las ‘autoridades’ materializan este respaldo público a la reforma y permiten contar con información directa por parte de éstos.

Pero, la figura del ‘experto’ (como condensación del sentido técnico de la reforma) está ausente. Se resignifica en la de un ‘pensador’ reflexivo que trae la ‘identidad católica’ a la escena de la capacitación. Esta identidad no es más que los valores y la tradición católica en una continuidad que no debe ser alterada por la reforma, sino más bien extenderse, a través de ella, al conjunto del sistema:

“Para nosotros tienen una importancia fundamental [las instancias de capacitación]. Por momentos se nos considera que *somos gente que obstaculizamos el cambio, la reforma o el avance. Cuando nosotros decimos que queremos defender una rica tradición, nosotros no nos referimos sólo a principios, sino a la tradición dentro de la docencia, dentro de la cultura en general.* Por esto en los cursos siempre incluimos un *tema de inquietud y avanzada. Inquietud porque está en el ambiente y avanzada porque contiene la perspectiva, el lugar hacia donde queremos ir.* Y, allí, nosotros tratamos de iluminar. Nos interesa el péndulo del tiempo, pasado, presente y futuro. (...) Es decir que el docente tenga realmente *la visión de donde venimos y hacia donde realmente queremos ir*, pero siempre centrados en la realidad que estamos viviendo.” (Presidente del Consudec, 1998)²²

²¹ Discurso inaugural del Presidente del CONSUDEC en el 34° curso de rectores.

²² Entrevista citada.

Es decir, 'esta realidad que estamos viviendo', la reforma educativa, está condicionada para este sector. Tanto en relación con un pasado (la tradición católica docente, evangelizadora) como en una proyección futura: la conservación y difusión de estos valores católicos en la cultura o en el conjunto de la sociedad.

La presencia de los 'pensadores' (expresión de la apropiación y resignificación profunda que realiza este sector respecto de la reforma educativa) queda claramente diferenciada en la propia organización de las actividades. Se les reserva un espacio particular:

"Si uno observa internamente y en detalle lo que es un curso de rectores o directivos, se encuentra con que los primeros módulos de la mañana, son módulos de iluminación en profundidad. Ahí entra un poco lo filosófico, lo pedagógico, los grandes cuestionamientos que pueda haber, los panoramas más bien globalizantes de las problemáticas que se presentan. (...) Y, a la tarde ya va bajando, aterrizando a aspectos más concretos que tienen que ser tratados según el tema que se ha elegido". (Presidente del Consudec, 1998)²³

Es decir, la estructuración de las actividades guarda un sentido particular que no es la lógica temática en sí misma. Si bien requiere su consideración ('un tema de inquietud y avanzada') su significado se construye en tanto esta secuencia quede 'iluminada', se haga objeto de reflexión, es decir, se resignifique de acuerdo a los intereses ideológicos y políticos propios.

En el caso de los dos cursos considerados, los temas generales tienen un origen, abiertamente identificable, en los enunciados públicos de la política nacional. Se trata del valor actual del conocimiento como fundamento de la reforma educativa y de la centralidad de la figura del directivo. Pero en ellos opera un desplazamiento significativo. En el primer caso se coloca al educador 'ante' esta sociedad del conocimiento, se desnaturaliza su determinación absoluta. En el segundo, el directivo -este 'gerente eficaz' para la política nacional- se transforma en el 'alma' de la gestión institucional.

Estas resignificaciones recorren el conjunto de las exposiciones, si bien en grados variables. Por un lado, se encuentran aquellas preeminentes, estos 'módulos de iluminación en profundidad', cuyos enunciados quedan directamente filiados al ámbito de la Iglesia y reproducen el tipo de interpelación propia del eclesiástico con sus fieles. En este caso, la mediación con los enunciados de la Reforma no tiene lugar. Generalmente, su referencia

²³ Ibidem.

(tácita) remite a la diferencia, la constitución de la identidad de la escuela católica o la restitución de la dimensión espiritual al conjunto de escuelas.²⁴

Un segundo conjunto de exposiciones opera mediando los sentidos de la Reforma con los propios de la educación católica. Esta mediación expresa el apoyo o adhesión a la Reforma que se traduce en la consideración de sus aspectos 'técnicos' a la vez que no enfatiza sobre esta constitución diferencial de la identidad de la escuela católica. Pensamos que este tipo de exposiciones, en particular, permite construir la capacitación como instancia convocante para los docentes en general. Estas ofrecen información, orientaciones y posibles resoluciones de los requerimientos que impone la reforma (especialmente el cambio curricular, la nueva estructuración de ciclos y la elaboración de los proyectos institucionales). A la vez que incorpora una dimensión 'espiritual' de la práctica educativa y toma distancia variable de los enunciados oficiales.²⁵

²⁴ En el caso del curso de directivos seleccionados, pueden señalarse como ejemplos:

"*Al servicio de Cristo Maestro*". Exposición a cargo de Héctor Aguer, obispo auxiliar de Buenos Aires. Revista Consudec. N° 818. Agosto de 1997.

"*El directivo y el PEI*". Exposición a cargo del Hno. Eugenio Magdaleno. Revista Consudec. N° 824. Noviembre de 1997.

"*La gestión institucional: ideario y proyecto educativo. El paradigma filosófico y pedagógico*". Revista Consudec. N° 819. Setiembre de 1997.

De forma similar, para el caso del curso de rectores, pueden identificarse:

"*Posmodernidad y adolescencia*" a cargo de Julio Labaké. Revista Consudec N° 811. Mayo de 1997.

"*Respuestas educativas a necesidades adolescentes*". A cargo de Juan Trossero. Revista Consudec N° 812. Mayo de 1997.

"*Prevención de adicciones: Sida - Droga - Sexo*". A cargo del P. Francisco Ronconi. Revista Consudec N° 817. Agosto de 1997.

Cabe aclarar que en estas exposiciones del curso de rectores, la presencia de valores católicos respecto de la educación están mediadas por los temas considerados. Es decir, a diferencia de las exposiciones consignadas para el curso de directivos, que apuntan directamente a la diferencia y constitución de estos valores, en este último caso se suponen y explicitan en relación con el tema considerado.

²⁵ Para el caso del curso de rectores se pueden identificar las siguientes exposiciones:

"*Respuestas de la educación a los desafíos de la sociedad del conocimiento*" A cargo F. Leocata. Revista Consudec N° 806. Febrero de 1997.

"*Fundamentos para la transformación educativa en la sociedad del conocimiento*". A cargo R. Arias. Revista Consudec N° 806. Febrero de 1997.

"*Tecnologías de la información: una aplicación pedagógica*" y "*Educación tecnológica: su didáctica y desarrollo curricular*". A cargo J. Grau. Revistas Consudec N° 813 y 814. Junio de 1997.

"*Aprendizaje significativo y graficación del conocimiento*". A cargo N. Elola. Revista Consudec N° 809. Abril 1997.

"*Contenido pedagógico: conceptos, procedimientos, actitudes, transversalidad*". A cargo M. Luque. Revista Consudec N° 809. Abril 1997.

"*Tercer ciclo de EGB. Su organización pedagógica*". A cargo de J. de Magurno. Revista Consudec N° 816. Julio de 1997.

Para el caso del curso de directivos se pueden identificar:

"*Unidad pedagógica del EGB y su articulación con el nivel inicial*". A cargo de S. De Ruiz. Revista Consudec N° 821. Octubre de 1997.

Finalmente, un tercer grupo, notablemente más reducido, los conforman exposiciones a cargo de algunos funcionarios ministeriales que presentan las orientaciones reformistas en los mismos términos que la política nacional. En este caso, generalmente, son inexistentes interpelaciones específicas a este sector en particular.

Es decir, en la propia organización de estos encuentros de capacitación es posible identificar la posición del sector respecto de la reforma educativa. Un núcleo constitutivo de la identidad católica, la presencia de los enunciados reformistas de la política nacional (como gesto público de respaldo) y la construcción de una mediación con los propios sentidos de la comunidad católica que toma distancia de los enunciados oficiales de la reforma pero que no los excluye totalmente.

En términos generales, podría afirmarse que estas instancias del Consudec producen una interpelación a las escuelas, a través de los docentes, que se intersecta con los enunciados reformistas en la necesidad del cambio. Pero el sentido de éste (más allá de los requerimientos más 'formales' que impone la política reformista) es la consolidación de su identidad católica o, en general, la restitución de la dimensión espiritual tanto en las prácticas de enseñanza como en sus prácticas institucionales. Los cambios propuestos oficialmente son secundarios respecto de éste y tienen validez sólo en la medida que se desarrollen a partir de esta 'otra' transformación 'auténtica'.

5.-Reforma, capacitación docente y escuela en la educación católica

La dirección del cambio, entonces, se resignifica profundamente desde el Consudec, en los enunciados de su capacitación. Esta diferencia, respecto de la política educativa nacional, se construye en tanto definición propia de la necesariedad de otro tipo de 'cambio auténtico'.

"La gestión institucional y curricular. Planeamiento de la institución escolar". Revista Consudec N°821. Octubre de 1997.

"La educación general básica: encuadre general. Expectativas de logro de ciclos y áreas y el sistema de evaluación, calificación, acreditación, certificación de aprendizajes y promoción de alumnos". A cargo G. Azar. Revista Consudec N° 822. Octubre de 1997.

"La EGB, caracterización". A cargo G. Azar. Revista Consudec N° 823. Noviembre de 1997.

"La gestión institucional: las tareas de enseñar y aprender". A cargo S. Carena. Revista Consudec N° 820. Setiembre 1997.

Es decir, si bien en este período reformista, en el Consudec, es claramente identificable una especial interpelación a los docentes en general, ésta no conlleva la construcción plural de estos sentidos del cambio, sino su proyección sobre un espectro docente cada vez más amplio. Estos sentidos ya están totalmente delineados en otras instancias que, en este caso, no son las del aparato burocrático estatal sino las de la organización eclesial.

Por esto la determinación de la dirección y sentido de la 'transformación' queda clausurada en su carácter político respecto del posicionamiento de este ámbito educativo. En este caso, no se trata de una clausura por la preeminencia del sentido 'técnico' o 'experto' del cambio sino por el valor absoluto de la dimensión 'espiritual' o religiosa.

Es así, que la capacitación adquiere un valor importante para 'transformar' el sistema educativo, en tanto extiende los sentidos político-ideológicos particulares del sector. Pero, justamente, este valor involucra que quede desarticulada de las condiciones institucionales y de trabajo de los docentes. Permanece en un plano extra-social, donde las escuelas se transforman en espacios evangelizadores y el docente, reactualiza, aquel compromiso (constitutivo históricamente de su identidad) con una tarea misional:

"(...) Cuando se habla de que la educación es un trabajo se puede tener ese riesgo de verla como algo penoso o algo que se hace por motivaciones puramente económicas. Creo que si un docente tiene esa exclusiva motivación no educa, no es docente. Es más le pediría que busque otro tipo de trabajo, porque la docencia es necesariamente vocación.(...) Le diría que la palabra trabajador de la educación no contribuye a poner de relieve la verdadera tarea del docente. El trabajo docente es fundamentalmente vocación".²⁶

Esta imposibilidad de configurar la docencia como trabajo, en tanto producción intelectual de los docentes (lo cual, a su vez, supone un espacio institucional incondicionado, libre de cualquier determinación que no sea aquella de su sentido evangelizador) constituye un sujeto que aparece sólo como mediador o 'custodio' de un mandato (la dimensión 'espiritual' o el 'evangelio') sobre el que no puede operar; es por definición inaccesible. Las prácticas docentes no pueden más que reproducirlo o profundizarlo, no lo construyen. Estas se conciben sólo en tanto vehículo apropiado. Los sentidos del cambio educativo y escolar, entonces, no pueden producirse a partir de ellas.

²⁶ Entrevista televisiva la Mons. Maulión responsable de la Comisión Episcopal de Educación. Publicado en Revista Consudec., N° 817. Agosto de 1997.

Desde esta perspectiva, la concepción de escuela, que conllevan las prácticas de capacitación en los enunciados oficiales y en este sector particular, pueden asimilarse. Son espacios de aplicación o transmisión, imposibilitados de construir porque su sentido 'auténtico' 'fundamental' no es propio, está dado externamente: la expertise técnica (en la política nacional) o 'la verdad revelada' (en este ámbito).

Esta equivalencia que es posible trazar respecto de la relación entre la política capacitación y el sujeto docente y la institucionalidad escolar también se expresa en la modalidad que adquiere la capacitación. La instancia de 'capacitación' se conforma a partir de la presencia de 'pensadores' que 'reflexionan'. El curso es la exposición de especialistas. Los docentes, en tanto participantes, quedan limitados en sus enunciados (y su análisis autónomo). Están premeditadamente 'ubicados' como 'receptores' de un saber que se construye distante (la reflexión de estos pensadores que restituyen la dimensión 'espiritual' a la educación).

Esta cuestión se expresa en la propia organización de los cursos. Las actividades que deben realizar los cursantes están exclusivamente dirigidas a atender un requisito formal de la Red para acreditar la capacitación. Son la 'evaluación' y acreditación individual de esa participación 'silenciosa'.²⁷

Sin embargo esta exterioridad de la capacitación (respecto de los docentes, sus prácticas institucionales y el espacio escolar) parece estar también vinculada con un propósito menos manifiesto. Por la dimensión que adquieren estos encuentros, por el carácter de evento público que tienen y por la cantidad de docentes e instituciones educativas involucradas, el propósito parece ser conformar un 'espacio amplio de sociabilidad' antes que de formación docente. Parece tratarse, más bien, de promover el intercambio informal entre los asistentes, consolidar las relaciones inter-institucionales del sector y favorecer un primer acercamiento masivo a los docentes de las escuelas estatales. Es decir, constituir el Consejo como un espacio 'público', de nuevas características antes que desarrollar una perspectiva pedagógica particular respecto de la formación o capacitación docente.

De esta forma, también, la capacitación se presenta como un gesto abierto de apoyo a la Reforma, un evento que brinda la oportunidad de cubrir la obligación de los docentes y, a la vez, hace que el Consejo gane presencia en la cuestión educativa nacional.

²⁷ Consisten en cuestionarios cerrados (de opciones múltiples) y abiertos que refieren textualmente a los temas considerados en las exposiciones. Rev. Consudec. N° 805, primera quincena de febrero de 1997.

Por otro lado, y avalando esta conjetura, los cursos se llevan a cabo en el marco más amplio de una exposición ("Expo-Consudec"). Esta reúne 'stands' de diversas instituciones editoriales y diferentes empresas²⁸. En simultaneidad con las disertaciones de los especialistas invitados para el curso, se desarrollan talleres a cargo de las distintas editoriales, fundaciones, sindicatos de educación privada o instituciones en general vinculadas, en mayor o menor medida, a este sector de la educación. Su público excede, en mucho, el docente y su finalidad ampliamente desborda la capacitación de éstos.

La capacitación se resignifica totalmente en otro tipo de política cualitativamente diferente que tiene un propósito claramente institucional de consolidación y crecimiento en el campo educativo definido desde múltiples planos (que no excluyen ni el sindical ni el comercial). En este cuadro, el propósito de capacitar a los docentes adquiere un carácter supletorio respecto de aquel, sólo se trata de un 'medio' que fortalece esta extendida convocatoria.

Desde nuestra perspectiva, esto es posible porque responde a los ejes básicos reformistas, la desregulación y la constitución de un 'mercado educativo', donde diversos ámbitos entran en 'competencia'.

Es decir, esta distancia que adquiere la política de capacitación del Consejo respecto de los lineamientos reformistas específicos (que involucrarían centrarse en el discurso técnico-técnico-pedagógico o 'académico') no es 'a pesar' del proceso de reforma educativa sino más bien, su consecuencia inmediata. Algo de lo que es posible dar cuenta atendiendo a otro plano más estructural y profundo de este proceso que consiste en romper el esquema predominante de 'educación pública', 'privatizarla' en el sentido fortalecer la autonomía, iniciativa y diversificación del ámbito privado.

En todo caso, en este nuevo 'mercado educativo', la 'ventaja competitiva' para la educación católica (expresión de su 'autonomía' e 'iniciativa') parece consistir en proveer a la práctica educativa de una dimensión 'espiritual' o 'religiosa' antes que ésta opere como un escollo insalvable para esa concreción definitivamente 'mercantil' de su desarrollo.

²⁸ Cabe destacar que el MCE contó con un stand en ambas experiencias..

Como señalamos al inicio de este capítulo, las políticas de reforma educativa en términos de lineamientos prescriptivos se dirigen a intervenir directamente sobre los ámbitos estatales, no sobre los privados.

Más aún, los fundamentos dados desde la política nacional respecto de la necesidad de implementar cambios en la dimensión institucional de las escuelas, para que cobren centralidad como instituciones con límites propios, son insostenibles en el caso de las escuelas católicas y privadas en general. Estas, por lo general, responden a instituciones que están fuertemente consolidadas, cuentan con tradiciones e identidades diversas (que adscriben a diferentes instituciones de la Iglesia y que resultan claramente diferenciables al interior del propio ámbito católico). En el caso de la educación católica la 'unidad de cambio' (o continuidad) fueron siempre los colegios. Estos se desarrollan sobre una fuerte autonomía no sólo pedagógica sino económica, organizacional, administrativa y financiera.

Esta profunda autonomía también se expresa respecto del estado. Mantienen y construyen permanentemente una clara unidad 'hacia fuera', respecto del ámbito estatal.²⁹

"Para nosotros, escuelas católicas, que debemos ser evangelizadoras en medio de la sociedad secularizada en que vivimos, esta identidad, esta presencia definida clara y valiente constituyen elementos absolutamente esenciales que ninguna reforma, por profunda que sea, puede afectar. *Hay cosas que no están en juego, que no debemos poner en juego en esta reforma, sino aprovechar la autonomía que ella nos brinda para reafirmarlas con todo vigor.*"³⁰

En principio, entonces, podría sostenerse que estas políticas de 'organización y gestión de las escuelas' desaparecen al interior del Consudec, ya sea porque quedan resignificadas en los propios sentidos que éste sector construye respecto del 'cambio auténtico', porque no cuentan con un anclaje cierto en relación con la posición de estas instituciones y, muy especialmente, porque la reforma educativa no se propone realmente intervenir sobre ellas. Muy por el contrario, parafraseando la cita previa, la reforma en este campo consiste en "aprovechar la autonomía que se les brinda" y "reafirmar su propia identidad católica", ahora "con todo vigor".

²⁹ En las consideraciones del presidente del Consudec, respecto a la Reforma, esta línea de cambio de la política educativa, aparecía desdibujada, no constituida en problema u objeto de cambio, lo que resultaba particularmente diferente en relación con otras como la fijación de los contenidos básicos comunes o el cambio en la estructura académica del sistema. Entrevista realizada al R.P. Iantorno, 1998.

³⁰ Exposición de A. Berro en el 7° curso de directivos. Julio 1997.

La reforma no altera ni disloca su institucionalidad previa, más bien la fortalece, en tanto ámbito privado que puede colaborar eficazmente con esta nueva articulación mercantil que se propone instituir respecto de lo educativo. Por esto, en el caso del Consudec, es posible trazar una continuidad con los enunciados oficiales respecto del lugar que le cabe al sujeto docente y al espacio escolar en la construcción del cambio. Es identificable en esta ausencia de adscripción institucional de la capacitación. Se trata de un cambio externo a las escuelas y a los docentes, configurado como un nuevo 'mandato' que no altera las líneas históricas de las relaciones verticales dominantes en el sistema educativo, más allá de su filiación estatal o católica. El cambio sólo se produce en términos de la direccionalidad de este mandato: la construcción progresiva de un mercado educativo cierto y consolidado. En este marco, la capacidad de instituir del estado permanece intacta. También la del ámbito católico al interior de sus instituciones educativas donde la preocupación por la 'espiritualidad' o 'religiosidad' de la educación o el catolicismo en sus escuelas puede convivir pacíficamente (aunque no abiertamente) con una configuración institucional centrada en la competencia, las estrategias de marketing y la administración económico-financiera eficiente o rentable de sus emprendimientos.

VIII.- Consideraciones finales

1.- Capacitación, sujeto docente y escuela

En las distintas instancias y ámbitos analizados (el Ministerio Nacional, la Ciudad de Buenos Aires y el ámbito educativo católico) la capacitación docente se desarrolla en una trama particular de sentidos que, si bien es imposible de asimilar en términos absolutos, parece ser consonante es un aspecto medular: el lugar que le cabe a la capacitación docente respecto de la transformación escolar.

La 'transformación de las escuelas', en todos los casos, queda trasladada inmediatamente a la capacitación docente. Es decir, esta transformación requiere operar sobre los docentes. Por su parte la capacitación, asimilada a la formación inicial de éstos, supone su constitución inconclusa, incompleta. Un sujeto 'en formación' que requiere de una intervención 'externa' y absoluta para que se concrete el cambio escolar.

En el caso particular del CONSUDEC, la capacitación transcurre en una doble lógica de apoyo formal a la reforma (y, por lo tanto, de incorporación del discurso técnico reformista) y de 'evangelización' desde los valores católicos. La primera en tanto puente, apropiado y oportuno, para la consecución de la segunda. Con lo cual, en realidad, en este ámbito se produce una fuerte alteración de los sentidos oficiales reformistas, de acuerdo a su propia posición y sus intereses en el campo educativo.

La necesidad de constituir al sujeto docente (de intervenir externamente sobre él) invoca desde que éste reconozca la validez o la legitimidad de una 'instrucción religiosa' hacia el 'crecimiento en la fe'. La capacitación apela a una perspectiva filosófica existencial que toma distancia de la 'mera' intervención técnico - pedagógica. Pero esta diferencia construye, respecto de la política nacional, nunca involucra un diálogo con un sujeto (social y ocupacional) reconocido por una producción intelectual (actual y potencial) propia del campo respecto de lo educativo. El docente mantiene su condición de tal, sólo en tanto sus prácticas responden a un ideal vocacional directamente asimilado a la evangelización, es decir, a la sola transmisión (en 'conocimientos' o 'vivencias') de un conjunto específico y delimitados de saberes (la religión o, en sentido estricto, la fe católica).

En otros términos, la necesidad de intervenir en su constitución parte de una dimensión política: la reproducción de determinada perspectiva ideológica en una sociedad caracterizada, desde este ámbito, por una creciente secularización (es decir, por su pérdida de hegemonía). En este sentido, las escuelas son concebidas como un espacio más bien abstracto, de construcción o, más bien, reproducción de la cultura (una tradicional y compartida que se ha trastocado). Sobre este espacio cultural resulta necesario intervenir (particularmente, si es estatal o, por lo menos, externo a la comunidad católica). Mientras que, los espacios escolares existentes, con su institucionalidad educativa (política y social) históricamente sobredeterminada, sus condiciones específicas, su hacer institucional cotidiano o las condiciones del trabajo docente sólo adquieren un peso circunstancial (nunca manifiesto o abierto), en tanto aquella 'recuperación' (intervención) se ve obstruida.

Las escuelas, entonces, son espacios primariamente delineados respecto de la concreción de este mandato que involucra cuestiones de orden político pero que se presentan como 'trascendente': la reproducción de la experiencia religiosa o, en todo caso, la transmisión de su conocimiento, con contenidos curriculares específicos. No tienen existencia legítima reconocida más allá de él y, por eso, el sujeto docente tampoco. Esta fatalmente impide de ser reconocido en su condición de sujeto social. Su 'misión' es esencial, inaccesible y vocacional; requiere, justamente, su propio renunciamiento (es un 'no -sujeto').

En el caso de la política educativa de la Ciudad de Buenos Aires, la Escuela de Capacitación concibe su actividad como continuidad inseparable o, incluso, indistinguible de la primera formación docente. Por eso los nuevos lineamientos en capacitación involucran un 'retorno' a la pedagogía. Esta definición opera reactualizando aquel pasado educativo de cada docente, donde 'aprendió' a serlo. Lo que, por su parte, conlleva que sus prácticas institucionales, 'profesionales' y laborales actuales, inmersas en determinada institucionalidad educativa (y la propia construcción de conocimiento educativo en relación con ellas) pasen a segundo plano, queden expresamente relegadas. Pero, en el caso de la Escuela, con una constitución y una historia peculiar (un espacio 'creado por los docentes' 'para los docentes') la reversión involucrada en la etapa reformista es profunda.

Las escuelas, entonces, adquieren presencia sólo en tanto 'objeto de conocimiento' construido por especialistas educativos. La reflexión y el análisis sobre la institucionalidad educativa en general y escolar en singular desde los sujetos que la recrean cotidianamente como punto de partida de una transformación educativa alternativa) es reemplazada por aquella intervención externa sobre el espacio escolar, históricamente predominante.

En duda, es una intervención particular, que guarda importantes diferencias respecto de la señalada para el caso del Consudec y de la política nacional. Se legitima anclada en un 'hacer' particular, próximo (la pedagogía alude directamente a la docencia) pero es incapaz de recogerlo en espacios, experiencias, prácticas y sujetos determinados, ciertos, existentes. Por eso, este 'hacer', gira en el vacío, es abstracto y, por lo tanto, se asimila a un 'deber hacer'. Las escuelas ciertas y sus múltiples condicionamientos y potencialidades ceden frente a un saber académico, pedagógico, que se le sobreimprime como nuevo mandato 'exterior'. En correspondencia, el diagnóstico que se construye respecto de ellas se funda centralmente en esta 'ausencia' o 'carencia'.

En los enunciados nacionales, por su parte, la capacitación se configura como el elemento indispensable del cambio que convierte al docente actual (un mero 'difusor') en un auténtico 'profesional'. Un docente que se presenta inmóvil, en una inercia producto de la

burocratización ociosa y un afán expansivo del sistema que 'desnaturaliza' lo educativo y toma a las escuelas en organizaciones ineficientes o ineficaces porque no responden a sus objetivos 'esenciales', el proceso de enseñanza- aprendizaje (en tanto actividad técnicamente definida y autolimitada).

Sobre este diagnóstico se inscribe la capacitación como dosis de 'expertez' que en la 'transmisión' de 'conocimientos' (legítimos en la medida que son capaces de devolver la especificidad pedagógica o la racionalidad técnica por su basamento académico disciplinario o técnico-organizacional) transformará a los docentes en sujetos aptos capaces de transformar las escuelas. Estas se modificarían sustantivamente, en la medida que estos 'conocimientos' sean 'retransmitidos' a los alumnos (en 'contenidos') o a sus colegas (en prescripciones de directivos).

La capacitación queda configurada en esta ecuación lineal de sobreimposición de nuevas esencias que operaría 'devolviendo' o, más bien, constituyendo la 'calidad' educativa en el sistema, configurado ya como un conjunto agregado de escuelas. En este caso en particular se opera además una clara demarcación respecto del conjunto docente. Así como las escuelas han ganado protagonismo frente al sistema, el directivo lo adquiere respecto del colectivo docente: un 'gerente' capaz de movilizar las pesadas rutinas y transformar desde determinados procesos, la 'toma de decisiones' o la 'evaluación', en un conjunto de acciones ágiles, coherentes y programadas.

Las construcciones discursivas son diversas, los enunciados interpelan de formas distintas pero el saldo, desde cierta perspectiva, parece ser homogéneo. La reforma o transformación educativa, entendido en términos de transformación de las escuelas, requiere transformación radical de los docentes. Son sujetos incompletos, necesitan 'orientación espiritual', 'conocimientos' o 'expertez'. Y, este extendido diagnóstico inevitablemente, desde su propia definición, demanda el distanciamiento de las prácticas institucionales, las representaciones, las inquietudes y la propia perspectiva que construye los sentidos del cambio, la 'auténtica reforma', la 'reforma estructural' por fuera de ellos; es decir, por fuera de un sujeto clave capaz de interpretar y dar cuenta

condiciones institucionales efectivas del espacio escolar y por lo tanto de cambiarlas. La reforma, entonces, se construye, también, por fuera de las escuelas y sólo llega a ellas, una vez más, en términos de prescripciones y mandatos.

Se trata de una Reforma que coloca a las escuelas en el foco de la transformación y, en el mismo movimiento, las desconoce, inhabilita la práctica docente, el análisis de las concepciones involucradas en el quehacer de estos espacios, las representaciones predominantes respecto de ella y, muy especialmente, su potencialidad (o su legitimidad) en la construcción de los problemas objeto del cambio, desde los sujetos que las conforman.

Esta externalidad se expresa en las propias líneas y concepciones de la capacitación y, particularmente, en la forma que se estructuran y organizan: un distanciamiento creciente del espacio institucional, de sus relaciones, de sus necesidades, de sus tiempos y de su espacio físico.

Se trata de una interpelación individual a los docentes para que reciban una 'pócima' que se elabora distante. Y esta extrañeza respecto de la institucionalidad educativa existente, sobre la que se construyen, en todos los casos, las prácticas de capacitación (y de los lineamientos reformistas, en general) configuran (en forma idéntica a cómo lo hace respecto del sujeto docente) un espacio escolar 'vacío', 'suspendido'. Aunque, paradójicamente, tiene un lugar central, cuando no exclusivo en la fundamentación de la transformación propuesta. Es un protagonismo falaz que, en todo caso, supone la centralidad de su negación en la construcción del cambio.

Una subversión de sentidos que sólo puede comprenderse pensando que esta centralidad del espacio escolar, en realidad, involucra un retiro 'público', abierto, de las restantes instancias estatales del sistema respecto de su responsabilidad por la educación pública y, por lo tanto también, respecto de las demandas sociales, de amplios sectores, dirigidas hacia el estado en esta materia.

Por esto, en cambio, lo que parece producirse en el ámbito estatal es un dislocamiento del sentido de estos espacios y del valor de la tarea docente. Los enunciados oficiales del período reformista son convergentes (más allá de la instancia desde donde se formulan) respecto de minar la normalidad, las significaciones y los valores previos. Se trata tanto de que estos docentes se transformen en 'expertos' o 'pedagogos' y las escuelas en organizaciones 'eficaces' sino, más bien, de sentenciar (aunque, en sentido estricto, se construye) esta inobservancia o 'falta', desde relaciones verticales, históricamente constitutivas de lo educativo (que, justamente, ponen en evidencia la presencia cierta de un 'sistema' estatal y no de una agregación de escuelas 'autónomas' caracterizadas por la 'iniciativa docente'). En consonancia, las implicancias reformistas sobre el sector no son simétricamente inversas, coadyuvan a su fortalecimiento político y su expansión.

Se trata de poner profundamente en cuestión aquella 'educación pública', no sólo a causa de su erosión directa en términos de recursos materiales sino en términos de significaciones sociales compartidas. La reforma se apoya y profundiza una brecha preexistente, respecto de la distancia entre la educación existente y la 'deseable', para sectores amplios de la población históricamente interpelados por ella (las dificultades de docentes y escuelas en su relación con 'otro' cambio posible, que atienda a una mayor democratización educativa escolar). Pero sólo se trata de agudizar esta 'insatisfacción' en un sentido absoluto, para desmantelar la 'normalidad' previa. Este dislocamiento no se produce desde la perspectiva educativa sobre aquel tipo de preocupaciones (a pesar de apelar a la 'transformación estructural', la autonomía y la participación 'auténtica'). Muy por el contrario, se dirige a la construcción de una nueva normalidad acorde a los recientes imperativos dominantes. Estos, justamente, apuntan a desarticular aquel tipo de demanda histórica (derivada del período de 'bienestar' y de las contradicciones propias del principio de igualdad) para constituir y consolidar una articulación mercantil en el seno del estado y la sociedad.

Creemos que las políticas de reforma educativa en general, las que aluden al nivel escolar y las particulares de capacitación docente (y su relación) pueden ser interpretadas en esta dirección. Una perspectiva que expone la estrecha articulación entre la reforma educativa, la reforma estatal y la reforma social.

2.- Reforma educativa, estatal y social

El análisis desarrollado respecto de las políticas reformistas y de su materialización en el aparato estatal parecen dar cuenta de un cambio importante de la política educativa, de otro orden al enunciado públicamente y fundado en otras necesidades. Estas nunca se presentan expresas porque, en en el intento de construir su legitimidad, apela a significaciones previas redefiniéndolas y otorgándoles sentidos cualitativamente diferentes. (La subversión permanente de sentidos a la que aludíamos en la sección previa). Una muestra del intento precario de 'inclusión' de otros sujetos (constituidos en significaciones previas) en una realidad social caracterizada por una fuerte imposición y disciplinamiento.

Es cierto, también, que este cambio se construye de diferentes formas, con diferentes improntas y con diferente intensidad en este proceso sucesivo de materialización en el aparato que, a su vez, lo va configurando. Por eso cualquier generalización al respecto involucra también no perder de vista este escenario de diversidad y asincronía.

También, es importante considerar el recorte realizado sobre los enunciados de política educativa estatal. Este no incluye expresamente (aunque sin duda intervienen en la construcción de esta enunciación) los de un conjunto de sujetos y sectores sociales, aparentemente distantes de este aparato estatal pero presentes, en la medida que tienen capacidad de incidir sobre él, por su posición 'dominante' en la articulación social más vasta.

Incluso, en este conjunto capaz de intervenir en el cauce de la política educativa, la presencia del sujeto docente y su articulación con otros sectores sociales todavía es relevante. En nuestro encuadre, éste guarda una posición contradictoria respecto del aparato estatal: en sentido estricto pertenece a él, pero puede reposicionarse de manera tal que se recoloque 'externamente' (el proceso de sindicalización en el tiempo, aún muy presente, es un claro indicador en este sentido). Por eso, ha tenido en nuestro análisis un lugar importante el tipo de interpelación que la política educativa construía respecto de él

(aunque no su incidencia concreta en el cambio reformista, es decir, la respuesta 'convocatoria').

También, esta relación es importante porque esta posición contradictoria es particularmente significativa en relación con la construcción de un cambio realmente alternativo a la institucionalidad educativa. Es un sujeto anclado en la institucionalidad escolar pero que intenta tomar distancia, de construir una posición alternativa, pero sin desprenderse totalmente de aquella. Ciertamente, también, es clave para su reproducción, en la medida en que la distancia no se construya ni se consolide desde la reflexión autónoma y la construcción de un saber propio (sobre los condicionamientos políticos, sociales e ideológicos que constituyen esa institucionalidad educativa dominante) y, entonces, no exista una ruptura necesaria para la producción de prácticas educativas contestatarias.

Con estos recaudos, podemos concluir que la política educativa cambia, en este momento reformista (preeminentemente y como tendencia más general) hacia la institución educativa, articulada a la articulación mercantil (o de sus criterios fundantes) en el propio aparato educativo. Y, en tanto, la práctica educativa está constituida predominantemente en ella, la 'educación' en general.

Esto no involucra que la institucionalidad educativa más profunda se modifique o que modifiquen sus relaciones dominantes entre los sujetos involucrados en el proceso educativo (así como la reforma estatal no involucra tampoco que el estado pierda su capacidad de instituir, al interior de su aparato y socialmente, determinado tipo de articulación contradictoria).

Esta capacidad de instituir apareció a la largo de nuestro trabajo en diversas formas y desde diferentes perspectivas: en las sucesivas reasignaciones respecto de la responsabilidad, en el compromiso de los canales o las herramientas del cambio, en el no reconocimiento pleno de la identidad docente y de la institucionalidad educativa y escolar, en la ocultación de las sobredeterminaciones históricas, políticas y culturales que las configuran o, curio-

en la reproducción de una relación alienada con el 'saber', respecto de estas dimensiones constitutivas de lo educativo, en los propios enunciados de las políticas educativas.

Una transformación que, finalmente, puede leerse en términos simples de imposición y arbitrariedad. Es decir, como una toma de posición estatal 'particular' que procura construirse transcente y atendiendo al 'bienestar general' en la cual, sin embargo, es posible reconocer una tendencia consonante respecto de las nuevas condiciones económicas, políticas y culturales dominantes más amplias de la sociedad; por otro lado, equivalente a los sucesivos cursos de intervención del estado sobre el campo educativo en diferentes etapas desde su configuración.

En este plano más profundo que permanece, se inscribe el cambio. Lo que sí parece alterarse es la 'normalidad' educativa previa en tanto sentido o valor antes asignado a la educación, a los espacios escolares y al trabajo docente. Aquella transcendencia de lo educativo (reflejo especular de la transcendencia estatal sobre lo social) se deteriora a través de la producción de nuevas significaciones: un proceso predeterminado, fijo, casi mecánico, productor de sustancias delimitables y fácilmente apreciables en su 'calidad'. Las escuelas son espacios autónomos en esta producción, los docentes sus responsables inmediatos y la 'capacitación' la herramienta disponible, un vehículo del tránsito (la confirmación de su identidad alienada o la presencia de un nuevo 'mandato' estatal).

La construcción de esta nueva significación en términos de articulación intraburocrática también se expresa en diferentes planos e instancias. Como vimos en este recorrido de la política de capacitación, la desregulación y sobrerregulación aparecen como cuestiones claves. Estas se presentan en el requiebramiento de la anterior articulación intraburocrática en relación con esta actividad y en la introducción de una nueva lógica.

Las alteraciones son múltiples: se demarcan instancias estatales de regulación respecto de otras dedicadas al desarrollo de la capacitación en sentido estricto, con lo cual aquellas preexistentes se le yuxtaponen otras nuevas de control. Se incorporan para su 'prestación' otras estatales, independiente de su relación burocrática con el aparato educativo, y se

suman otras directamente no estatales. A su vez, todo este último conjunto de propuestas institucionales se 'horizontaliza' y adquiere un estatus homogéneo en términos de 'oferta' profundamente diferenciadas pero equivalentes. La 'demanda' se configura a través de establecer (más expresa o veladamente) la obligación para todos los docentes, concebida como responsabilidad individual o beneficio personal.

La formación docente en términos de capacitación y como una actividad propia de la estatal que se materializaba en agencias articuladas verticalmente con competencias exclusivas, pasa a expandirse y desarrollarse en términos de una oferta 'desmonopolizada', diversificada, sujeta a la competencia (por el financiamiento estatal involucrado), con una demanda cierta (construida por la imposición estatal de una obligación), y una regulación de estos intercambios demarcada y exterior a estos ámbitos 'ofertantes'. Un nuevo 'mercado educativo' generado y sostenido por el propio esfuerzo estatal.

Un proceso intraburocrático, respecto de la capacitación docente, que es equivalente a la reconfiguración del sistema educativo en los enunciados reformistas generales. Un conjunto agregado de escuelas como instancias equivalentes que ofertan 'educación', en situación de competencia y de regulación por parte de las instancias centrales del sistema. Esto fortalece el esquema general otorgándole transparencia y coherencia a través de la evaluación periódica y la definición de los lineamientos generales que configuran los términos precisos en qué consiste o debe consistir la educación, una 'oferta' educativa de 'calidad'. Es decir, la configuran y aprecian y, entonces, la significan y constituyen un nuevo 'producto'.

La formación docente en particular o la educación que proveen las escuelas en particular adquiere entonces todos los requisitos necesarios para que pueda ser significativa en términos de un 'bien personal', que el estado puede proveer (a cambio de la contraprestación fiscal correspondiente) a estos nuevos ciudadanos- consumidores en condiciones equivalentes a las instituciones educativas no estatales (ahora, provee una educación tan 'pública' como la estatal).

La educación no es más una dimensión de la ciudadanía (porque ésta también se redefine) y debe perder este carácter constitutivamente ligado a la construcción de 'estatalidad' y a su posterior consolidación en el tiempo, especialmente en términos de construcción de 'lo nacional'. En este plano, la reforma educativa se encuentra directamente ligada a la reforma del estado. Involucra la disolución de un 'derecho' ciudadano singular. Y, en este sentido, también altera la modalidad previa de articulación estado-sociedad.

La educación, en tanto componente de la ciudadanía, fue emergente de la construcción del estado, como instancia que vela por el bienestar general y trasciende, a la vez que constituye, una sociedad configurada por sujetos individuales, libres e iguales: sus ciudadanos.

Este derecho se fue consolidando en el tiempo y se materializó en la expansión del sistema educativo, en términos de cobertura y de la diversidad de los sujetos que incluía, con un claro propósito de normalización sobre el conjunto social (la constitución de una sociedad en aquellos términos de 'ciudadanía' y la interiorización de las relaciones sociales capitalistas). Pero como contraparte, se fue consolidando también en términos de 'derecho social' una demanda que el estado debía atender (visible y progresivamente) para mantener su legitimidad, en tanto materialización del principio de igualdad.

Desde nuestra perspectiva, la reforma estatal involucra un cierre progresivo a aquellas demandas sociales (sin duda, no sólo educativas) que, en tanto radicalizaban la democracia, ponían en jaque la gobernabilidad del esquema de dominación previo. Por esto el estado (y la educación) deben reconfigurarse a medida que también se reconfiguran las formas que adquiere el tipo de articulación social predominante. Por esto también, el punto de referencia es la articulación mercantil.

El estado debe perder este carácter de arbitrio público, por 'fuera' de lo social, que dirime conflictos visiblemente en su aparato, atendiendo a la 'igualdad' y la 'justicia', a partir de los cuales se expande. Deben operar otras 'barreras naturales' al crecimiento de necesidades de los sectores subalternos y su expresión política. Esta más bien debe quedar redefinida en términos de 'consumo' y su imposibilidad en términos de incapacidad

individual que sólo atiende el estado de acuerdo al principio de 'equidad'. Uno cualitativamente diferente al de igualdad, que establece tácitamente más bien su reverso: una diferencia institucionalizada estatalmente respecto aquel resto de la población excluida de la nueva ciudadanía del 'consumo'.

Es decir, la articulación mercantil, más allá de sus implicancias económicas directas tiene fundamentalmente bases y consecuencias sociales de orden político, en términos de relaciones de poder.

En este punto, la reforma del estado no puede sino interpretarse como reforma social. Una nueva relación de fuerzas sociales que impulsa la transformación estatal, su reconfiguración intraburocrática, los sentidos de su intervención social y las nuevas relaciones sociales a instituir y consolidar. Direcciones todas que expresan una mutación de las bases dominación social.

Para el campo educativo, desde nuestras preocupaciones, lo señalado respecto de la reforma estatal y social que se produce nos devuelve al orden político y, una vez más, a los docentes como potenciales agentes de cambio social. Cualquier posibilidad de cambio alternativo los presenta como protagonistas indispensables, con posibilidades ciertas para operar sobre esa profunda institucionalidad educativa que se expresa en el espacio escolar y que no es sino expresión de esa dominación social más vasta que se recrea de diferentes formas, con diferentes alcances en distintos períodos históricos.

Para este sujeto se trataría de resignificar aquella transcendencia social, constitutiva de su identidad histórica, en términos cualitativamente diferentes a la de esa constitución original vinculada a la construcción de estatalidad. Una preocupación por alterar relaciones de dominación que sin duda puede resultar muy próxima para algunos de ellos:

“En ningún lado el desafío de conformar la historia social, dar formas a nuevas narrativas culturales y de repensar la naturaleza y el propósito de la escuela se vuelve tan importante como en la lucha por definir la responsabilidad del maestro.(...) La enseñanza siempre toma lugar en relación con el régimen de verdad dominante. No proporciona a los estudiantes un reflejo del mundo; crea una imagen específica del mundo que es solamente inteligible dentro de configuraciones ideológicas particulares, formaciones sociales o sistemas de mediación. La enseñanza en sí misma funciona para producir estudiantes y maestros como sujetos sociales y culturales.(...) La tarea del maestro debe tomar la forma de una pedagogía crítica. El maestro debe hacer algo más que avanzar en la legitimidad de los supuestos compartidos o establecer convenciones. Debe convertir los salones de clases en espacios críticos que verdaderamente pongan en peligro la obviedad de la cultura, la forma en que usualmente es contruida la realidad como una colección de verdades inalterables y relaciones sociales incambiables.” (Mc Laren, 1989:285)

Bibliografía citada

- Achilli, E. (2000); *Investigación y formación docente*. Laborde Editor. Rosario
- Aguerrondo, I. (1993); *Buscando la Nueva Escuela para el siglo XXI*. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires.
- Alonso Brá, M. y Felder, R. (1998); *La participación en la gestión estatal: ¿Sólo una cuestión del 'buen hacer' en la administración pública?* Trabajo presentado a las III Jornadas Internacionales. Estado y Sociedad. CEA-UBA. Setiembre-octubre
- Alliaud, A. (1993); *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*. CEAL. Buenos Aires.
- (1994); "¿Maestras eran las de antes?. Una historia para recordar. El caso de Argentina. En: 'La Educación'. Revista interamericana de desarrollo educativo. N°117/I.
- Anderson, P. (1999); "Más allá del neoliberalismo. Lecciones para la izquierda". En: Sader y Gentili (comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. EUDEBA-CLACSO. Buenos Aires.
- Apple, M. (1996); *Política cultural y educación*. Morata. Madrid.
- Batallán, G y García, F. (1992); "La especificidad del trabajo docente y la transformación escolar". En: Alliaud y Duschatzky (comps); *Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*. Niño y Dávila Eds. Buenos Aires.
- Barrow, R. (1992); " Formación de maestros: teoría y práctica". En: Alliaud y Duschatzky (comps); *Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*. Niño y Dávila Eds. Buenos Aires.
- Beltrán, F. (1995); *Desregulación escolar, organización y curriculum*. En: Volver a pensar la educación. Ediciones Morata. Madrid.
- y San Martín Alonso (2000); *Diseñar la coherencia escolar*. Morata. Madrid.

Birgin, A. (1999); *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: nuevas reglas de juego*. Troquel. Buenos Aires.

Borón, A. (1999); "La sociedad civil después del diluvio neoliberal". En: Sader y Gentili (comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. EUDEBA-CLACSO. Buenos Aires.

Bourdieu, P. (1983); *Campo del poder y campo intelectual*. Folios Eds. Buenos Aires. (Primera edición 1971)

Bravo, H. (1994); *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

----- (1987); *Reflexiones sobre política educacional*. CEAL. Buenos Aires.

Brown, M. y Erie, S. (1984); "Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática". En: Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós. Buenos Aires.

Buenfil Burgos, R. (1993); "Análisis del discurso y educación" en Documentos DIE 26. DIE-CINVESTAV. México.

Burbules, N y Desmore, K. (1992); "Los límites de la profesionalización en la docencia". En *Revista Educación y Sociedad* N° 11.-

Campione, D. (1996); *El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas*. Ponencia presentada en el II Congreso Interamericano del CLAD. Río de Janeiro.

Cardelli, J. (1998); "Elementos en la dinámica de poder en la actual Reforma Educativa". En: Birgin, Dussel, Duschatzky y Tiramonti (comps.); *La formación docente. Cultura, escuela y política*. Troquel. Buenos Aires.

Carrizales Retamoza, C. (1992); "Alienación y cambio en la práctica docente". En: Alliaud y Duschatzky (comps); *Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*. Niño y Dávila Eds. Buenos Aires.

Coraggio, J. (1990); "Las dos corrientes de la descentralización". En *Revista Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Quito.

Davini, M. (2001); *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Paidós. Buenos Aires. (Primera edición 1995).

Díaz Barriga, A. e Inclán Espinosa, C. (2001); "El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos". En: *Revista Iberoamericana de Educación*. OEI N° 25. Madrid.

Dusell, I. (2001); "¿Existió una pedagogía positivista?. La formación de discursos pedagógicos en la segunda mitad del siglo XIX.". En Pinau, P., Dussel I. y Caruso, M.; *La escuela como máquina de educar*. Paidós. Buenos Aires.

Evans, P. (1996); "El Estado como problema y solución ". En: *Desarrollo Económico* N° 140. Buenos Aires.

Fanelli, A. (1998); "*La universidad pública frente a la nueva lógica de las políticas públicas y del mercado*". Buenos Aires. (Mimeo). CONICET-CEDES.

Fardelli, C (1996) *Las pymes en la educación: los colegios e institutos privados*. Informe final. IIA-FCE-UBA

Felder, R. (2000); *La reforma del estado en Argentina. Cambio institucional y transformación de lo político*. Mimeo. Buenos Aires.

Fernández Enguita, M. (2001); "A la búsqueda de un modelo profesional para la docencia ¿liberal, burocrático o democrático?". En *Revista Iberoamericana de Educación*. Número 25; enero – abril de 2001.

Fernández Lamarra, N. (1987); *Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación. Lineamientos conceptuales y metodológicos*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires.

----- y Vitar, A (1989); *La planificación en el marco de la descentralización y la regionalización de la educación*. Versión preliminar. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires

Fernández Lamarra, N.(1991a); "Planificación y calidad de la educación: una perspectiva argentina y latinoamericana" en *Calidad de la Educación. Aportes para un debate desde la perspectiva de planeamiento*. PRONATASS. Gob. Arg/ BIRF/ PNUD.

----- (1991b); *Nuevas perspectivas de la planificación en el proceso de transformación educativa*. MCE, Buenos Aires.

----- y otros (1993); "El funcionamiento de la gestión institucional y pedagógica" en *Regionalización y nuclearización del sistema educativo provincial*. Gobierno de la Provincia de San Luis. Ministerio de Cultura y Educación. San Luis.

Fernández Lamarra, N. (2000); El rol de la cooperación UNESCO-OEALC en el desarrollo de la política educativa (1989-1999).

Foucault, M. (1981); *Microfísica del poder*. La piqueta. Madrid.

Gibaja, R. (1997); "La imagen del rol docente". En: *La Educación. Revista Interamericana de desarrollo educativo*; I-III. N° 126-128.

Gimeno Sacristán, J.(1993); *La descentralización del sistema educativo y sus implicancias pedagógicas y sociales*. En movimiento pedagógico N° 3. Revista de la Escuela de Capacitación Marina Vilte. CTERA. Buenos Aires.

- Giroux, H. (1992); *Teoría y resistencia en educación*. Siglo XXI. México
- Giroux, H y Aronowitz, S. (1992); "La enseñanza y el rol del intelectual transformador". En: *Alliaud y Duschatzky (comps); Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*.
- Hargreaves, A. (1998); *Profesorado, cultura y postmodernidad*. Morata. Madrid.
- Imen, P. (1999- 2000); *En torno a la profesionalización docente y las instituciones educativas. Apuntes para el debate*. Ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación. Universidad Nacional de General San Martín. Buenos Aires.
- José, S. (1988); "Las alternativas del nacionalismo popular". En: AAVV, *Hacia una pedagogía de la imaginación para América Latina*. Contrapunto. Buenos Aires.
- Laclau, E. (1993); *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Lerena, C. (1992); "El oficio del maestro. Posición y papel del profesorado de primera enseñanza en España". En: *Alliaud y Duschatzky (comps); Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*. Niño y Dávila Eds. Buenos Aires.
- Lo Vuolo, R. (1995); "Estabilización, Ajuste Estructural y Política Social. Los inocentes son los culpables". En: Bustos (comp) *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de Globalización y la Regionalización*. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires.
- Lugo, T. (1997); *Gestión por proyecto: Del proyecto educativo institucional al proyecto educativo de supervisión*. Revista Novedades Educativas. N° 71.
- Mérega, H. (1995); *Cien respuestas sobre la transformación educativa*. Entrevista realizada a Inés Aguerrondo. Santillana. Buenos Aires.
- Mc Laren, P. (1984); *La vida en las escuelas. Una introducción a la pedagogía crítica en los fundamentos de la educación*. Siglo XXI. México
- Morgan, G. (1980); *Imágenes de la organización*. Ed. Ra-ma. Madrid
- Oszlak, O. (1980); *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Estudios del CEDES, vol 3, N° 2, Buenos Aires.
- (1984); "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En: Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós. Buenos Aires.
- (1990); *La formación del Estado Argentino*. Ed. Belgrano. Buenos Aires.
- (1992); *Estado y Sociedad. Las nuevas fronteras*. Ponencia del IX Congreso en Administración Pública. Mendoza.

----- (1997); "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?". En: *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD N° 11. Caracas

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982); "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En: *Revista Venezolana de desarrollo administrativo*. N° 1. Caracas

O' Donnell, G. (1984); "Apuntes para una teoría del Estado". En: Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós. Buenos Aires.

----- (1993); "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países postcomunistas". En: *Desarrollo Económico* N° 130, vol. 3. Buenos Aires.

----- (1996); "Otra institucionalización" En *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*. Buenos Aires.

Paviglianiti, N. (1993); *Neoconservadurismo y Educación: Un debate silenciado en la Argentina del 90*. El Quirquincho. Buenos Aires.

Pinau, P., Dussel, I. y Caruso, M. (2001); "A modo de introducción. La escuela moderna como modelo para armar". En *Pinau, P., Dussel I. y Caruso, M.; La escuela como máquina de educar*. Paidós. Buenos Aires.

Pinau, P. (2001); "¿Por qué triunfó la escuela?...". En: *Pinau, P., Dussel I. y Caruso, M.; La escuela como máquina de educar*. Paidós. Buenos Aires.

Pipitone, U. (1986); *El capitalismo que cambia. Industria, trabajo y Estado en medio de la Crisis*. Nueva Era. México.

Popkewitz, Th. (1992); "Incentivos docentes como reformas: trabajo docente y cambio de los mecanismos de control en educación". En: *Alliaud y Duschatzky (comps); Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*. Niño y Dávila Eds. Buenos Aires.

----- (1994); *Sociología política de las reformas educativas*. Ed. Morata. Madrid.

----- (1995); *La relación entre poder y conocimiento en la enseñanza y en la formación docente*. En *Propuesta educativa* N°13. FLACSO. Bs.As.

Popkewitz, Th. y Pereyra, M. (1994); "Estudio comparado de las prácticas contemporáneas de reforma de la formación del profesorado: configuración de la problemática y construcción de una metodología comparativa". En: *Popkewitz, Th.*

(comp.), *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía*. Pomares-Corredor. Barcelona.

Puigros, A. (1990); *Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Ed. Galerna. Bs.As.

----- (1991); *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Ed. Galerna. Bs.As.

----- (1995); "Reflexiones para pedagogos". En: *Volver a Educar*. Ariel. Buenos Aires.

----- (1998); "La escuela suspendida y el problema del trabajo". En: Birgin, Dussel, Duschatzky y Tiramonti (comps.); *La formación docente. Cultura, escuela y política*. Troquel. Buenos Aires.

Pérez, H. y Alonso Brá, M (1998); *La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?*. En "El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública. Perspectivas, posibilidades y limitaciones". UNESCO- CLAD. Caracas.

----- (2001); "Apuntes para pensar la reforma educativa argentina". En: *Realidad Económica. Revista de Economía del IADE*. N° 177 – Febrero-marzo de 2001.

Salonia, A. (1995); *Antecedentes de la Ley Federal de Educación*. En Ley Federal de Educación y transformación del sistema educativo. AAVV. El Ateneo. Buenos Aires.

Suárez, D. (1994); "Normalismo, profesionalismo y formación docente: notas para un debate inconcluso". En: *'La Educación'. Revista interamericana de desarrollo educativo*. N° 118-II

Sverdlick, I. (2000); *"La gestión escolar como curriculum. El estilo de la gestión y la responsabilidad ciudadana. Un estudio de caso"*. Tesis de Doctorado. Universidad de Málaga

Tamarit, J. (1992); *Poder y Educación Popular*. Libros del Quirquincho. Buenos Aires.

Tadeu da Silva, T. (1998); "Educación poscrítica, curriculum y formación docente". En: Birgin, Dussel, Duschatzky y Tiramonti (comps.); *La formación docente. Cultura, escuela y política*. Troquel. Buenos Aires.

Tenti, E. (1992); "El oficio del maestro. Contradicciones iniciales". En: *Alliaud y Duschatzky (comps); Maestros. Formación, práctica y transformación escolar*.

Tiramonti, G. (1996); *El escenario político educativo en los 90*. Revista Paraguaya de Sociología. Año 33, N° 96.

- Tedesco, J.C. (1980); *La educación argentina (1930-1955)*. CEAL. Bs.As.
- (1986); *Educación y Sociedad en la Argentina -1880/1945-*. El Solar. Bs.As.
- Terrén, E. (1999); *Educación y modernidad. Entre la utopía y la burocracia*. Antrophos. Barcelona
- Torres, R. (1999); *Aprender para el futuro. Nuevo marco de la tarea docente*. Fundación Santillana. Madrid.
- (2001); "Negociando la Reforma educativa con los sindicatos docentes en América Latina y el Caribe". En: *Carta Informativa del IIPE*, Vol. XIX, N°2. Paris.
- Vazquez, S. (1995); *De gestiones, demandas e instituciones*. En: *Revista del SUTIBA*, Año 4, N°34. Bs.As.
- Zuleta, I., Alonso, V. y Alonso Brá, M. (1997) "Acá deberían estar los políticos": *Reflexiones acerca de la relación entre lo técnico y lo político en un proyecto de capacitación de agentes de salud*. II Jornadas Internacionales: Estado y Sociedad. CEA. UBA.
- Zemelman, H. (1987); *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad*. Universidad de las Naciones Unidas -Colegio de México. México.

Documentos y publicaciones oficiales citadas

- Bases para la transformación educativa. Ministerio de Cultura y Educación. Bs.As., 1991.
- Marco General de Política Educativa. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, 1993.
- Acciones Desarrolladas. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires Mayo-Abril, 1994.
- La Transformación en marcha. Ministerio de Cultura y Educación, 1995.
- Principios organizadores de la Nueva Escuela. Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI. Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos. Ministerio de Cultura y Educación. 1995.
- Ley Federal de Educación: Alternativas para la formación el perfeccionamiento y la capacitación docente. Documento del consejo Federal de Cultura y Educación. Serie A. N° 3. Acuerdo transitorio para la consulta. 1995

La transformación del sistema educativo. Temas básicos. Nueva escuela. Serie 1 al 5. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Ministerio de Cultura y Educación. 1996.

Cuadernillos para la transformación. Hacia la escuela de la ley 24.195. La transformación del sistema educativo. Temas básicos. Nueva escuela. Serie 1 al 5. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Ministerio de Cultura y Educación. 1996.

La evaluación, una herramienta para mejorar la calidad de la institución. Versión preliminar. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa. Ministerio de Cultura y Educación, 1997.

Zona Educativa, *La escuela como organización inteligente*. Año I N° 4. Ministerio de Cultura y Educación, 1996.

Zona Educativa, *Cómo iniciar el camino del cambio*. Año I N° 4. Ministerio de Cultura y Educación, 1996.

Zona Educativa; *Gestionar ¿es lo mismo que administrar?*. Año II N° 11. Ministerio de Cultura y Educación. 1997.

Zona Dirección; *Dirección Transformadora*. Año II, N° 10. Ministerio de Cultura y Educación, 1997.

Zona Dirección; *El director como desarrollador creativo*. Año II, N° 11. Ministerio de Cultura y Educación, 1997.

Red Federal de Formación Docente Continua- Documentos para la concertación- Serie A N° 9. MC y E, 1994.

La Transición de la Formación Docente. Documento A-12. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, MC y E, octubre 1995.

Bases para la Organización de la Formación Docente. Documento A-11. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, MC y E, noviembre 1995.

Red Federal de Formación Docente Continua. Programa Nacional de Perfeccionamiento Docente. Criterios Generales de Organización. MC y E, noviembre 1994.

Reunión Nacional de Cabeceras Jurisdiccionales. RFFDC. Programa Nacional de Perfeccionamiento Docente. Orientaciones para las Jurisdicciones. MC y E, noviembre 1994.

Reunión Nacional de Cabeceras Jurisdiccionales. RFFDC. Programa Nacional de Perfeccionamiento Docente. Acciones Básicas a desarrollar. MC y E, noviembre 1994.

Reunión Nacional de Cabeceras Jurisdiccionales. RFFDC. Programa Nacional de Perfeccionamiento Docente. Criterios Generales de Organización. MC y E, noviembre 1994.

"La construcción de espacios de capacitación para roles de conducción en el sistema educativo argentino". Dirección Nacional de Formación, Perfeccionamiento y Actualización Docente. Ministerio de Cultura y Educación. 1997. (Ponencia presentada por María Celeste Varela en el II Congreso Interamericano del CLAD. Isla Margarita. 1997)

"Una historia construida entre todos" Dirección de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización docente- Dirección General de Planeamiento-Educación. MCBA, junio de 1991.

Programa de Cursos de Capacitación e Innovaciones Educativas. Segundo Cuatrimestre. Escuela de Capacitación en Innovaciones Educativas. Secretaría de Educación. GCBA. 1997.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Convocatoria 1997. Cabecera: Ciudad de Buenos Aires. RFFDC. Dirección de Educación Superior, mayo de 1997.

"La Cartilla de la Red". Dirección de Educación Superior. Secretaría de Educación Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 1998.

"Capacitación docente en la Ciudad". Primer cuatrimestre de 1998. Escuela de Capacitación – CePA. Cabecera de la Red del GCBA. Secretaría de Educación. GCBA.

"Capacitación docente en la Ciudad". Segundo cuatrimestre de 1998. Escuela de Capacitación – CePA. Secretaría de Educación. GCBA.

"Un encuentro entre Profesionales". Cursos Intensivos en Julio de 1998. Escuela de Capacitación- CePA. Centro de Pedagogías de Anticipación. GCBA.

Informe de Evaluación. Versión preliminar. Documento interno. CePA. Centro de Pedagogías de Anticipación. Secretaría de Educación. GCBA. 1999.

Gestión educativa. Formación en Gestión. Programa del trayecto Formación en Gestión. Documento Interno. CePA – Escuela de Capacitación. Secretaría de Educación. GCBA. Abril 1998.

"Capacitación docente en la Ciudad". Primer cuatrimestre de 1999. Versión preliminar. Documento interno. CePA – Escuela de Capacitación. Secretaría de Educación. GCBA. Febrero 1999.

"Ley Federal de Educación: una mirada desde lo administrativo-legal" -Dirección de Formación Docente Continua. Secretaria de Educación y Cultura. MCBA, 1995.

(Curso semi-presencial de capacitación para equipos directivos).

“Gestión Institucional: condiciones para la transformación” -Dirección de Formación Docente Continua. Secretaria de Educación y Cultura. MCBA, 1995.

(Curso semi-presencial de capacitación para equipos directivos).

“Planeamiento Estratégico-Situacional” -Dirección de Formación Docente Continua. Secretaria de Educación y Cultura. MCBA, 1995.

(Curso semi-presencial de capacitación para equipos directivos).

Seminario Taller de Supervisores: La transformación educativa. Aplicación de la Ley Federal de Educación en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Secretaria de Educación. MCBA. Buenos Aires, desde el 15 de marzo al 28 de junio de 1995.

Seminario de Supervisores: El rol del supervisor. Dirección General de Planeamiento. Secretaria de Educación. GCBA. 1996

Leyes y resoluciones citadas

Ley N° 21.809/78 de transferencia de escuelas primarias de la jurisdicción nacional a las jurisdicciones provinciales.

Ley N° 21.810/78 de transferencia de escuelas primarias de la jurisdicción nacional a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Ley N° 24.049/92 de transferencia de los establecimientos de educación media a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Ley Federal de Educación N° 24.195/93.

Consejo Federal de Cultura y Educación, resoluciones N° 41 y 43 de 1995

(Nuevas modalidades de organización y gestión de las escuelas).

Consejo Federal de Cultura y Educación, resoluciones N° 32 de 1993 y N°36 de 1994 (“Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente”)

Ministerio de Cultura y Educación, Res. N° 836/97

(En relación con el auspicio del 34° Curso de Rectores del Consudec).

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Res N° 134 de 1995

(En relación con la acreditación de instituciones en la cabecera jurisdiccional).

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Res N° 759 de 1995

(En relación con la convocatoria de presentación de proyectos de capacitación de instituciones acreditadas).

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Res N° 336 de 1996

(En relación con la de la implementación de la Reforma en el nivel inicial, el primer ciclo y el primer año del segundo ciclo de la EGB).

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Decreto N° 1628 de 1997

(En relación con la creación de un área de coordinación de la formación docente continua y la designación del personal a cargo).

Estatuto del docente Municipal

"A los compañeros docentes". Junta de Clasificación docente. Area Primaria. Carta presentada al Secretario de Educación del GBA. Junio de 1997.

Otros documentos institucionales

El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial, 1997
Banco Mundial. Washington D.C. USA

El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política,
Banco Mundial. Washington D.C., USA, 1987.

Descentralización de la escuela primaria y media. FIEL, CEA. Bs.As, 1993.

La Gobernabilidad de la Democracia. Informe del Grupo Trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral.
Redactores: Michel Crozier, Samuel Hutinton y Joji Watanaki.

Consudec Presentación institucional - Homepage -Internet -.

"La Escuela Católica. Perspectiva ante el Próximo Milenio". Asamblea General de la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza. Publicada en Suplemento de Revista CONSUDEC N° 815. Julio de 1997.

"Dos consignas de CONSUDEC: actuar la Ley Federal de Educación y apoyar al docente". Comunicado de prensa del Presidente del CONSUDEC del 18 de julio de 1997. Publicado en la Revista CONSUDEC N° 816. Julio de 1997.

"La identidad está centrada en llevar al crecimiento de la fe". Exposición del presidente de la Comisión Episcopal de Educación en las II Jornadas La Iglesia y la reforma educativa actual. Publicado en la Revista CONSUDEC N° 820. Setiembre de 1997.

"Educamos por lo que somos". Entrevista televisiva al presidente de la Comisión Episcopal de Educación. Publicada en Revista CONSUDEC N° 817. Agosto de 1997

"Síntesis de las Evaluaciones del 33° curso de rectores". Revista Consudec N° 805, 1997.

"Respuestas de la educación a los desafíos de la sociedad del conocimiento". Exposición de F. Leocata en el 34° curso de Rectores. Publicado en el suplemento Revista Consudec N° 806, 1997.

"Fundamentos para la transformación educativa en la sociedad del conocimiento". Exposición de R. Arias en el 34° curso de Rectores. Publicado en el suplemento Revista Consudec N° 807, 1997.

"Ciencia moderna y teconología. Impacto en la cultura y la educación". Exposición de M. Redrado en el 34° curso de Rectores. Publicado en el suplemento Revista Consudec N° 808, 1997.

"Tecnologías de la información: una aplicación pedagógica". Exposición de J. Grau en el 34° curso de Rectores. Publicado en suplemento Revista Consudec N° 814, 1997.

"Educación tecnológica: su didáctica y desarrollo curricular". Exposición de J. Grau en el 34° curso de Rectores. Publicado en el suplemento Revista Consudec N° 813, 1997.

"Aprendizaje significativo y graficación del conocimiento". Exposición de N. Elola en el 34° curso de Rectores. Publicada en suplemento Revista Consudec N° 809, 1997.

"Contenido pedagógico: conceptos, procedimientos, actitudes, transversalidad". Exposición de M. Luque en el 34° curso de Rectores. Publicado en el suplemento Revista Consudec N° 810, 1997.

"Respuestas educativas a necesidades adolescentes". Exposición de J. Trossero en el 34° curso de Rectores. Publicado en el suplemento Revista Consudec N° 812, 1997.

"Posmodernidad y adolescencia". Exposición de J. Labaké en el 34° curso de Rectores. Publicado en el suplemento Revista Consudec N° 811, 1997.

"Prevención de adicciones: sida, droga y sexo". Exposición del P. F. Ronconi en el 34° curso de Rectores. Publicado en el suplemento Revista Consudec N° 817, 1997.

"Tercer ciclo de EGB, su organización pedagógica". Exposición de J. S. Magurno en el 34° curso de Rectores. Publicado en el suplemento Revista Consudec N° 816, 1997.

"La gestión institucional: ideario y proyecto educativo. El paradigma filosófico y pedagógico". Exposición de A. Berro en el 7° curso de directivos. Publicada en Revista Consudec N° 819. Setiembre de 1997.

"El directivo y el PEI". Exposición del Hno E. Magdaleno en el 7° curso de directivos. Publicada en Revista Consudec N° 824. Noviembre de 1997.

"Al servicio de Cristo Maestro". Exposición del Mons. Héctor Aguer en el 7° curso de directivos del Consudec. Publicada en el suplemento Revista Consudec N° 818. Agosto de 1997.

"Unidad pedagógica de la EGB y su articulación con el nivel inicial". Exposición de S. de Cruz en el 7° curso de directivos. Publicada en Revista Consudec N° 821. Octubre de 1997.

"La gestión institucional y curricular. Planeamiento de la institución escolar". Exposición de M. de Durand en el 7° curso de directivos. Publicada en Revista Consudec N° 821. Octubre de 1997.

"La gestión institucional: las tareas de enseñar y aprender". Exposición de S. Carena en el 7° curso de directivos. Publicada en Revista Consudec N° 820. Setiembre de 1997.

"La Educación General Básica. Caracterización". Exposición de G. Azar en el 7° curso de directivos. Publicada en Revista Consudec N° 823. Noviembre de 1997.

"La Educación General Básica: encuadre general. Expectativas de logro de ciclos y áreas y el sistema de evaluación, calificación, acreditación, certificación de aprendizaje y promoción de los alumnos". Exposición de G. Azar en el 7° curso de directivos. Publicada en Revista Consudec N° 822. Octubre de 1997.
