



ASUNTOS PÚBLICOS, ESTADO Y REFORMA

La profesionalización docente en la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma, Argentina (1990-1999)

TESIS DE MAESTRÍA

LIC. SANDRA PITTET

DIRECTORA DE TESIS: DRA. ADRIANA CHIROLEU

Rosario, Argentina

Julio de 2007

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mi agradecimiento a todos aquellos que de diferente modo, han contribuido a la realización de este trabajo.

A Adriana Chiroleu. En lo académico, por su trabajo sostenido en la dirección de esta Tesis, la precisión de sus señalamientos y su actitud de apertura. En lo personal, por su inestimable contención, calidez humana y su aliento permanente.

Mi especial agradecimiento a las Autoridades de la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas de la UNR y en particular, a la Secretaría Académica, por el estímulo a este trabajo y el continuo reconocimiento a mi labor profesional en esa Institución.

Con particular afecto, mi reconocimiento al trabajo de Ana María Ricciardi, colega y amiga, por su colaboración en la revisión de la redacción final de este escrito.

A Estrella Mattía, porque dedicó su tiempo para las lecturas de los primeros borradores de este trabajo y fue quien aportó valiosos comentarios y críticas constructivas que han contribuido a mejorar la producción final del mismo.

A ambas, en lo personal, les agradezco su infinita generosidad.

Por último, pero también en primer lugar, quiero agradecer a quienes han sido mis compañeros incondicionales y mi sostén afectivo en este recorrido: a Marcelo, mi esposo; a Malena y Delfina, mis hijas.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	2
CAPÍTULO 1	
<i>Reforma del Estado, Reforma Educativa y Profesionalización Docente</i>	5
1. Puntos de partida y móviles de la investigación	5
2. Antecedentes del tema en el campo de la investigación educativa	8
3. Líneas conceptuales y alcances de la investigación	11
4. Aspectos metodológicos	14
CAPÍTULO 2	
<i>El posicionamiento del gobierno nacional frente a la profesionalización docente en los 90: sus escenarios</i>	18
1. El contexto interno: la Reforma del Estado en Argentina (1989-1999)	18
1.1. Neoliberalismo y Reforma del Estado	19
1.2. La Reforma del Estado en la gestión de gobierno de Carlos Menem	21
1.2.1. Aspectos políticos	21
1.2.2. Aspectos educativos	25
1.2.2.1. La Reforma Educativa como Política Pública	25
1.2.2.2. La Reforma Educativa como espacio de agrupaciones de políticas	26
1.2.2.3. La juridización de la Reforma	28
2. Patrones de análisis y de evaluación de la profesión docente en los 90	33
CAPÍTULO 3	
<i>La profesionalización de los docentes como “asunto público” en la agenda institucional: Elementos para su análisis</i>	37
1. La dimensión “pública” de las políticas y los deslizamientos del significado de lo público.....	37
2. La estructuración de los problemas en la agenda de gobierno	41
2.1. La definición de los asuntos públicos en la agenda gubernamental.....	42
3. Los archivos sociológicos de la categoría de profesionalización: implicaciones y usos en el ámbito de la docencia	44
3.1. Perspectivas sobre la profesionalización en el campo de la formación docente	53
CAPÍTULO 4	
<i>Itinerario de la profesionalización docente en la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma (1990-1999)</i>	57
1. ¿Qué entendió el gobierno por profesionalización docente?	58
1.1. Reconocimiento y adopción del problema: hacia la primera definición (1990-1992)..	58
1.2. Desarrollo y redefinición del problema (1993-1995)	62
1.3. Priorización y reacomodamiento del problema (1996-1999)	67

2. Interpretaciones e inferencias sobre el posicionamiento del gobierno en torno a la Profesionalización docente	74
CONCLUSIONES	82
BIBLIOGRAFÍA	86
FUENTES DOCUMENTALES	97

CAPÍTULO 1

Reforma Educativa, Reforma del Estado y Profesionalización de los docentes.

1. Puntos de partida y móviles de la investigación

La década de los '90 fue el espacio temporal en el cual los gobiernos de varios países del Cono Sur -entre ellos, los de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay-, emprendieron procesos de reformas educativas. Estas políticas se gestaron en sintonía con un escenario internacional caracterizado por la hegemonía de teorías económicas vinculadas al mercado, el fin de un modelo de intervención del Estado en materia social y las “recomendaciones” de diversas agencias internacionales sobre los cambios que debían instrumentarse en los sistemas educativos de la región. (Díaz Barriga, A.-Inclán Espinosa, C., 2001; Coraggio, J., 1993).

Las similitudes en los enfoques y en las modalidades de implementación de las reformas en cada uno de estos países, al igual que en otros países de América Latina (Rivero, J., 1999; Torres, R.M., 2000; CTERA-CNTE-Colegio de Profesores-AFUTU-FENAPES-LPP, 2005) permiten reconocer el lugar privilegiado de los organismos multilaterales de crédito en la fijación de los temas de la agenda reformista de las políticas educativas regionales.

Aunque es posible discernir rasgos propios vinculados a las particularidades de cada contexto local, en su conjunto las reformas respondieron a los principios que vertebraron el nuevo paradigma educativo de la década: descentralización de la gestión y del gobierno de la educación, racionalización en el uso de los recursos, incentivos a la innovación, aumento de la autonomía y de la responsabilidad de las instituciones, formación para la competitividad, profesionalización de los docentes y evaluación de los resultados (Tiramonti, G., 1998:74).

En este contexto, y durante los dos gobiernos del Presidente Carlos S. Menem (1989-1999) tuvo lugar la Política Educativa de la Reforma. En tanto política pública, la Reforma Educativa definió el contenido y la dirección del conjunto de las políticas públicas para la educación y estuvo indisolublemente ligada a los procesos de Reforma del Estado sustanciados en esta década.

Ambas reformas pueden ser vistas –coincidiendo con la valoración de Stephen Ball (2004)-, como la “recreación local de la nueva ortodoxia neoliberal de los ’90”. De hecho, la Reforma Educativa de los ’90 se entiende en el marco de la nueva ideología de mercado y, particularmente, en los principios que orientaron la reforma del Estado y del sector público.

La Reforma Educativa y la Reforma del Estado constituyeron en este sentido, dos aspectos de un proceso de reforma social global y componentes necesarios –según el gobierno nacional- para encauzar un proceso de “transformación nacional” cuya viabilidad dependía no sólo de la implementación de reformas económicas de ajuste estructural y de una reforma del sector público, sino también, de una “transformación educativa”.¹

La dinámica política en que se inscribió la reforma educativa en Argentina, tuvo como componentes esenciales: un nuevo modelo de intervención del Estado y la promulgación de nuevos cuerpos normativos². Un modelo de Estado “mínimo” -en términos del cumplimiento de sus funciones en materia social- y, a la vez, “fuerte” -en términos de su capacidad de centralizar decisiones y de concentrar recursos técnicos y financieros-. (Felfedber, M., 2002). Un Estado devaluado en su capacidad de sostener la provisión de servicios públicos (educación, salud, seguridad social) y sobreevaluado en su capacidad para liderar y gestionar un proceso de “transformación nacional”. Esta singular y paradójica combinación, redefinió las modalidades de actuación estatal en materia educativa y marcó el carácter centralizador de la reforma que se observó con mucha nitidez en el papel asumido por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y por el Ministerio de Educación de la Nación (MEC) en la definición y en la evaluación de la implementación de las políticas educativas de reforma.

En el campo específico de las políticas de formación de docentes, las reformas introducidas por el gobierno nacional fueron funcionales a las modificaciones estructurales del sistema educativo: cambios en el currículum de la formación de grado, incorporación de nuevas funciones para las instituciones de nivel superior no universitario formadoras de docentes, institucionalización de instancias de capacitación y actualización para los docentes en

¹ Esta vinculación, la hizo explícita el Presidente Carlos Menem en el Discurso “Hacia una Nueva Educación Argentina” del 16 de agosto de 1991: *“El proceso de transformación nacional (...) es un proceso en marcha, (...). Hoy podemos afirmar que no será posible una sólida y efectiva transformación nacional sin la transformación de la educación”*. Síntesis del Documento Bases para la Transformación Educativa, en *Transformación de la Educación Nacional*, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, setiembre de 1991, pp.: 5, 6

² Ley N° 24.049 de Transferencia de los Servicios Educativos, promulgada en enero de 1992; Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada en 1993; Ley de Educación Superior N° 24.521, sancionada en agosto de 1995 y el Pacto Federal Educativo, suscripto en setiembre de 1994 y convertido en Ley N° 24.856 en agosto de 1997.

servicio y, la creación de un sistema de evaluación y acreditación permanente de las instituciones y de sus agentes.

Desde el punto de vista de la legislación, las disposiciones contenidas en varios artículos de la Ley Federal de Educación (1993) y la Ley de Educación Superior (1995), cambiaron radicalmente la concepción de la formación de docentes, concebida de aquí en más, como un proceso de formación continuo abarcando la formación de grado, el perfeccionamiento docente en actividad, la capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales y la capacitación de graduados no docentes.

En este contexto, la profesionalización de los docentes adquirió centralidad en la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma.

Entre 1989 y 1995, y en simultáneo a los procesos de reforma del Estado implementados durante esta etapa, se formula e implementa la denominada Política de Formación Docente Continua a través de diversos programas nacionales de capacitación y actualización de docentes. En el marco de esta política, se agruparon un conjunto de políticas - que en su formulación explícita-, declaraban atender aspectos de la formación inicial y de la formación en servicio (aquella que se realiza simultáneamente al desempeño de la función docente), desde una “perspectiva de formación continua o permanente”. Estas acciones, fueron fuertemente vinculadas por el gobierno nacional al objetivo de “profesionalizar la formación de los docentes” en actividad. El discurso oficial del gobierno nacional vinculó esta política con “la jerarquización de la profesión docente”, “la profesionalización de la formación de los docentes en servicio” y la “reconversión de la formación de todos los docentes en actividad”, declarando prioritaria la reconversión de la formación en servicio de los docentes formadores en docencia.

A partir de 1996 y durante la segunda generación de reformas del Estado, se redefinen las funciones de las instituciones formadoras de docentes en el marco de la política de reforma de los Institutos de Formación Docente. En esta etapa, las acciones del gobierno nacional se encaminaron a “profesionalizar la carrera docente” mediante la modificación del régimen laboral vigente por entonces y la configuración de un nuevo régimen de ingreso y ascenso a la carrera docente basado en la capacitación, la calificación y la evaluación del desempeño profesional.

En esta apretada síntesis del contexto que enmarca el discurso gubernamental de la profesionalización docente se localizan un conjunto de interrogantes que movilizaron la presente investigación: ¿ cómo se definió el problema de la profesionalización docente en la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma?, ¿cómo se vinculan las definiciones elaboradas para este problema con el modo de “resolver” el/los problemas del Estado nacional en los ’90? . En definitiva, ¿cuál fue la posición del gobierno nacional frente a esta cuestión durante la 1ª y la 2ª etapa de Reforma del Estado?

2. Antecedentes del tema en el campo de la investigación educativa

La temática que nos ocupa, ha sido extensamente tratada en la literatura educativa propositiva y crítica de los años 80 y 90³; especialmente convocante en distintos espacios académicos de reflexión y análisis de las políticas de formación docente en Argentina⁴ y, particularmente, prolífero en el campo de la investigación educativa. Conscientes de la imposibilidad de dar cuenta de “todo lo producido” al respecto, nos interesa destacar en esta presentación, las principales contribuciones de algunos estudios realizados en la primera mitad de la presente década que analizan este tema en el campo de las políticas educativas de reforma en los años 90.

Las investigaciones realizadas en el marco de un programa de estudios sobre la profesionalización docente iniciado en el año 2000 en el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE, sede regional de Buenos Aires) aportan valiosa información empírica a partir de un análisis comparado sobre la condición del trabajo docente en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay⁵. Estos trabajos abordan la profesionalización desde las valoraciones y expectativas de los propios docentes y como tema de la agenda política de los ministerios de educación de la región en los años 90. Un primer informe muestra que, si bien los ministerios de educación de estos países incluyeron en su agenda espacios que contribuyeron a la profesionalización de los docentes -programas de formación inicial y permanente, sistema de

³ Ver al respecto, el análisis efectuado en el Capítulo 3.

⁴ A modo de ejemplo, cabe citar el Seminario Internacional sobre Políticas de Formación Docente organizado por el área de Educación y Sociedad de la FLACSO, Argentina (junio de 1996) y el Seminario Internacional “El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI”, realizado en el IIPE-Buenos Aires (noviembre de 2005). Las ponencias presentadas en estos Seminarios han sido publicadas en las compilaciones realizadas por Alejandra Birgin y otros (1998) y Emilio Tenti Fanfani (2006), respectivamente.

incentivos y mecanismos de evaluación del desempeño docente, etcétera-, en el tratamiento de estos temas no se consideró “el estado de opiniones, actitudes, valoraciones y expectativas de los propios docentes sobre aspectos sustantivos de su actividad y del contexto en las cuales las desarrollan” (Tenti Fanfani, E., 2003).

Un segundo informe (2005) amplía la base empírica incluyendo el caso de Brasil, abordando las representaciones de los docentes sobre los componentes que les imprimen identidad como grupo profesional (la vocación, la profesión y la politización) y, en relación con ello, los factores que pueden favorecer y obstaculizar su profesionalización. Respecto a lo primero, se muestra que si bien en los cuatro países analizados la mayoría de los docentes ven a su actividad como vocacional y profesional, al mismo tiempo, la edad y la importancia relativa del salario en los ingresos disponibles para “vivir” del trabajo docente, tienen implicancias directas sobre los componentes que definen la profesionalización del docente (dominio y uso de un conocimiento racional experto, autonomía, elevado reconocimiento que se otorga a la actividad que realiza, ejercicio profesional de la actividad y valoración positiva a invertir en su formación profesional). Desde esta perspectiva, la inversión y la predisposición positiva [de los docentes] hacia su formación profesional y el creciente nivel de politización de los mismos (elevada conciencia de las implicancias culturales, éticas y políticas de su trabajo) operan como factores que facilitan su profesionalización. Por su parte, la pobreza de los recursos en sus hogares y en sus condiciones de trabajo conjugado con la pobreza de los alumnos y las familias, son los principales obstáculos para su profesionalización. Por otra parte, el estudio muestra que “cuanto mayor es la dependencia de los docentes respecto a su salario, mayores son sus limitaciones materiales para invertir en su propia formación”.

En otra línea de investigación y circunscripto al caso argentino, cabe mencionarse dos tesis de maestría realizadas en la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO), sede Buenos Aires. Una de autoría de Juan Carlos Serra (2004) en la cual analiza las posibilidades de profesionalización de los docentes a través de la denominada política de Formación Docente Continua implementada en nuestro país entre 1994 y 1999. En este trabajo, el autor abona la hipótesis de que la política de capacitación docente desarrollada en el marco de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) y diseñada sobre el

⁵ El estudio recayó sobre una muestra representativa de docentes de nivel primario y secundario del sector público y privado de los cuatro países mencionados. Una nómina completa de los trabajos producidos y publicados en el marco de este programa de investigación, se encuentra en Tenti Fanfani (2005).

modelo tradicional de cursos de capacitación, no sólo no favoreció la profesionalización sino que, obturó el objetivo de profesionalizar a los docentes. En este aspecto, las acciones implementadas por el gobierno nacional para “profesionalizar” vía la capacitación y la formación continua no sólo resultaron insuficientes sino, principalmente, incongruentes y hasta contrarias a los propósitos declarados.

La segunda tesis corresponde a Miriam Felfedber (2004) y está centrada en el estudio de la relación entre profesionalización docente y reforma educativa en Argentina en los años 90. En este contexto, la autora resalta que las diversas propuestas de profesionalización de los docentes fueron implementadas al margen de las condiciones laborales del trabajo docente, en tiempos tecnocráticos y en el marco de las medidas de flexibilización laboral. En contraste con las políticas nacionales de profesionalización de la docencia que la precedieron –la propuesta de transformación de la formación de Maestros de Educación Básica (MEB) de 1988 y el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) de 1991-, la que se desarrolla a partir de la constitución de la RFFDC, ha sido clave para la instrumentación política de la Ley Federal de Educación y la asimilación de los principios que orientaron la reforma educativa.

Por último, merecen una mención aparte, un conjunto de investigaciones sobre políticas regionales de formación inicial y continua de docentes, situación laboral y gestión institucional de la docencia, realizadas por el Grupo de Trabajo de Profesionalización Docente (GTD) constituido en el marco del PREAL (Programa de Reformas Educativas para América Latina)⁶. Los móviles que dieron origen a la constitución del GTD constituyen un signo evidente de la intencionalidad del accionar de organismos internacionales en la construcción de un consenso respecto a la formación de los profesores como factor decisivo de la socialización de las reformas educativas neoliberales.

Aunque con enfoques y alcances distintos, los trabajos hasta aquí mencionados han realizado importantes contribuciones al estudio de la profesionalización de los docentes en el

⁶ El PREAL es una red hemisférica de organizaciones públicas y privadas creada en 1995 en la que participan instituciones y personas de diversos ámbitos (la empresa, organizaciones de la sociedad civil, gobierno, universidades y organismos internacionales). Con el aporte financiero de diversas agencias internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, International Development Research Centre, United States Agency for International Development) ha constituido una usina de pensamiento sobre política educacional y reforma educativa en los 90. En este marco, el GTD se orientó específicamente al análisis y la difusión de experiencias regionales “innovadoras” en materia de profesionalización docente (desarrollo de estándares de formación, propuestas para la selección y capacitación de formadores de docentes, programas de inserción profesional para docentes principiantes y sistemas de certificación y recertificación periódica de docentes). Las publicaciones de este Grupo pueden verse en la Web en la dirección: <http://www.preal.org/gtd/> [consulta: 24-04-05].

contexto de las políticas educativas de reforma implementadas a escala regional durante la década de los '90.

Este trabajo procura avanzar en una comprensión de sentido de la profesionalización docente como asunto público de la agenda gubernamental, aportando una nueva mirada sobre este problema desde el prisma de los enfoques de políticas públicas. Con este propósito se consideran las posibles relaciones entre las definiciones elaboradas por el gobierno nacional sobre la profesionalización y las nuevas modalidades de intervención del Estado en materia educativa, en el contexto de la reforma del Estado en los '90. Para ello, recurrimos a una serie de líneas conceptuales y metodológicas provenientes de la Sociología de las Profesiones – ámbito natural en que tienen anclaje las principales tradiciones teóricas sobre la profesionalización- y los aportes procedentes de las Políticas Públicas centrados en el proceso de conformación de la agenda de gobierno y en el tratamiento de los asuntos públicos.

3. Líneas conceptuales y alcances de la investigación

Un núcleo de concepciones básicas atraviesan el análisis que nos proponemos efectuar.

En primer lugar, sostendremos con Thomas Popkewitz (1994a; 1994b) que una reforma es, ante todo, una política de intervención y un componente integral de la regulación, el control y el gobierno del Estado. Las reformas significan una movilización de los estamentos públicos y tocan las relaciones de poder que definen el espacio de lo público. En consecuencia, consideramos que la Reforma Educativa al igual que la Reforma del Estado formaron parte de un proceso de regulación social que definió tanto las orientaciones de las políticas públicas gubernamentales como las posibilidades y limitaciones de las instituciones y de sus actores.

En segundo lugar, la Política Educativa de la Reforma -en tanto política pública- es concebida aquí, en una doble dimensión: como un campo de posiciones articulado en torno a relaciones de competencia y/o conflicto que se manifiestan en términos de una disputa específica (Cox, C., 1993) y como un espacio de agrupaciones de políticas estrechamente vinculadas entre sí (Majone, G., 1997). En materia de políticas de formación docente, uno de los puntos en conflicto fue la definición de propuestas de profesionalización docente que permitiesen legitimar las políticas de reforma.

En tercer lugar, y con base conceptual en Cristián Cox (1993: 3) cualquier problema [de política pública] refiere siempre a una condición socio-política que no cumple con un determinado estándar evaluativo. Por lo tanto, un mismo problema es objeto de múltiples políticas. Esto ocurrió con la profesionalización de la formación de los docentes como problema que hace su ingreso en la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma.

Por último, el concepto de toma de posición de Oszlak y O'Donnell (1976: 25) direcciona el análisis por cuanto remite al “conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión”.

Por posición del Estado entendemos las modalidades de intervención o actuación estatal, materializadas o no en actos formales de gobierno que indican formas de resolver los problemas públicos. Estas modalidades de actuación estatal involucran intenciones, decisiones, acciones y omisiones del gobierno, trasuntan en políticas gubernamentales específicas y son el resultado de un complejo juego político del gobierno con otros actores sociales y políticos que –en mayor o menor grado- se ven afectados por el problema en cuestión.

La génesis de las modalidades de actuación estatal se encuentra en el proceso de construcción de la agenda institucional y, particularmente, en el modo en cómo se construyen y definen los problemas públicos en esta agenda.

En cuanto a la delimitación temporal, el estudio se circunscribe al período 1989-1999. Dentro de este período, realizamos una subperiodización (1989-1995; 1996-1999) que toma como referente la 1ª y 2ª generación de reformas del Estado. En ambos casos, utilizamos un criterio de periodización macropolítica⁷ que considera para el período general, el ciclo político en que transcurren las dos presidencias de Carlos Menem y para los subperíodos, la sanción de leyes, decretos y normativas en general vinculadas a la Reforma del Estado.

En consecuencia, trataremos de inferir la toma de posición del gobierno nacional examinando el “ciclo vital”⁸ seguido por esta cuestión entre 1989-1995 y 1996-1999,

⁷ Nos apoyamos en este aspecto, en la definición de Mariano Narodowski (1997:150): “Por periodización macropolítica se entiende el mecanismo por el cual las discontinuidades en el devenir histórico están representadas, en el discurso de la historia de la educación, por acontecimientos intrínsecos a los procesos políticos e institucionales operados en el más alto nivel gubernamental o estatal”.

⁸ Es preciso aclarar que se trata de una adaptación de la propuesta de análisis elaborada por Oszlak y O'Donnell (1976) en lo que respecta al estudio del período previo al surgimiento de una cuestión como tema de agenda

poniendo en relación dos dimensiones de análisis: una contextual -¿en qué escenario hizo o dejó hacer?- y otra procedimental -¿qué hizo?, ¿qué dejó de hacer?, ¿cómo lo hizo?-.

En cuanto a la primera dimensión, consideramos como contexto al *escenario o continente* en el cual se enmarcan las toma de posición gubernamental (tanto interno como externo). Atendiendo a la delimitación temporal, el análisis del contexto en el plano interno recae, principalmente, sobre los aspectos políticos de los procesos de reforma del Estado y su correlato en las políticas de reforma de la Educación Superior no universitaria en materia de formación de docentes. El contexto externo queda circunscripto a examinar -aunque de modo tangencial- la incidencia de las propuestas de profesionalización de agencias y organismos internacionales en el posicionamiento del gobierno.

La segunda dimensión, nos conduce a reconstruir el itinerario de la profesionalización de los docentes como *“asunto socialmente problematizado”* a partir de su surgimiento (reconocimiento y adopción), desarrollo y eventual resolución (priorización y mantenimiento) en la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma. Mediante este análisis procuramos dar cuenta del proceso de etiquetación del problema en cada uno de los momentos mencionados.

Ubicados en este plano, **el análisis del surgimiento** remite a la definición inicial de la cuestión como problema que ingresa a la agenda institucional y responde a las preguntas: ¿a partir de cuándo y cómo comienza a problematizarse este asunto? y ¿cómo se lo define inicialmente? ; **el análisis del desarrollo**, indica el tratamiento del problema en el proceso de estructuración de la agenda y responde a la pregunta: ¿cómo se va redefiniendo el problema? y **el análisis de la “resolución”** remite las respuestas elaboradas para este problema en términos de cursos de acción diseñados y efectivamente seguidos y materializados en programas y planes de acción específicos y responde a las preguntas: ¿cuáles fueron las soluciones delineadas por el gobierno?, ¿de qué modo procuró resolverlo?, ¿mediante qué políticas?.

Como hipótesis central que orienta la investigación, postulamos que: la posición adoptada por el gobierno nacional en relación al problema de la profesionalización de los docentes requiere ser analizada en el contexto de dos procesos simultáneos y relacionados entre sí. Uno de naturaleza político, vinculado a las nuevas modalidades de intervención del Estado nacional en las políticas públicas que resultaron de los procesos de reforma del Estado

gubernamental. Esta adecuación responde al criterio de periodización macropolítica adoptado en este trabajo así

sustanciados en los '90. El otro de naturaleza teórico e ideológico constituido por la consolidación de una concepción de matriz funcionalista de profesionalización que merced a la ideología del profesionalismo pudo cristalizarse en un programa de acción de política educativa .

En este sentido, entre 1990 y 1999 hubo dos grandes definiciones sobre la profesionalización docente en la agenda gubernamental de la Política Educativa:

-la primera, acentúa la profesionalización de la formación docente en actividad y se presenta como sinónimo de “imperativo de la profesionalidad docente”. El surgimiento y el desarrollo de esta definición es coincidente con la 1ª Reforma del Estado.

-la segunda, coloca el acento en la profesionalización de la carrera docente y se entiende como sinónimo de “profesionalidad de la carrera docente” asociada al desarrollo profesional. Esta definición aparece y se consolida durante la 2ª Reforma del Estado.

4. Aspectos metodológicos

El posicionamiento del gobierno nacional es analizado a partir del conjunto de iniciativas y de decisiones adoptadas, particularmente, por el Poder Ejecutivo Nacional, el Ministerio de Educación de la Nación -organismo político que condujo la Reforma Educativa y actor principal en la formulación de las políticas que la instrumentaron- y el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) -órgano encargado de “concertar” las políticas educativas de la Reforma. Para ello, seleccionamos del conjunto de documentos públicos oficiales producidos entre 1989 y 1999 aquellos que ponen de manifiesto el objeto a estudiar. A saber: a) publicaciones del Ministerio de Educación de la Nación referidas a la denominada “Transformación Educativa”⁹; b) normativa referida a la formación de docentes (resoluciones emitidas por el CFC y E y por la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (SPEE) del MC y E)¹⁰; c) Documentos de trabajo elaborados por la SPEE y documentos para la

como también, a los propósitos y alcances del mismo.

⁹ *Bases para la Transformación Educativa* (1991), que compendia: *Hacia una Nueva Educación Argentina* (discurso del presidente Carlos Menem en la Escuela Normal de Paraná, del 16/08/91), *Síntesis del Documento Bases para la Transformación Educativa y Convocatoria para la Transformación Educativa* (discurso del Ministro de Educación, Antonio Salonia, pronunciado en Cadena oficial el 29/08/91).

¹⁰ Resoluciones del CFC y E: n° 9/90; n° 32/93; n° 36/94; n°28/96; n°52/96.; n° 56/96; n°63/97; n° 78/98; n° 92/99; n° 100/99; n° 102/99; n° 111/99; n° 123/99. Resolución n° 28/96, SPEE.

consulta del CFC y E¹¹; d) programas producidos por distintas dependencias del MC y E referidos a la formación de docentes¹²; e) principales cuerpos normativos sancionados para legitimar la Reforma Educativa (Ley Federal de Educación, Ley de Educación Superior y la Ley N° 24.856/97, Pacto Federal Educativo) y f) iniciativas legislativas referidas a la profesionalización docente¹³.

La muestra está compuesta por 27 documentos escritos que fueron seleccionados en base a dos criterios: 1) de proximidad con la materia o asunto que es objeto de análisis (profesionalización docente) y 2) de adecuación al criterio de periodización macropolítica adoptado en el trabajo.

Los documentos escritos son susceptibles de ser estudiados desde diferentes puntos de vista y apelando a diversas estrategias de análisis. Los documentos son concebidos aquí, desde el punto de vista textual, como discursos sociales¹⁴ cuya significación no es inmanente al texto sino que, requiere ser comprendida en el contexto en que fueron producidos. Atento a esto, los documentos son analizados considerando tanto sus *características internas*¹⁵ como sus *relaciones externas* –vinculadas al contexto histórico de su producción-. Para el análisis de las características internas y, atendiendo a los intereses particulares de la investigación, seleccionamos *unidades de análisis de base no gramatical* (Duverger, M., 1986: 180) para destacar en los documentos aquellos segmentos textuales que refieren explícita o

¹¹ Documentos correspondientes a la Serie A: N° 3, *Alternativas para la Formación, el Perfeccionamiento y la Capacitación Docente* (1993); N° 9, *Red Federal de Formación Docente Continua* (1994); N° 11, *Bases para la organización de la Formación Docente* (1996) y N° 14, *Transformación gradual y progresiva de la Formación Docente Continua* (1997).

¹² *Programa de Transformación de la Formación Docente. "Documento Base II. Propuesta curricular-institucional para la formación docente continua. Documento para la discusión"*, Buenos Aires, Dirección de Formación y Capacitación Docente, MC y E, febrero de 1992.

¹³ Proyecto de creación de un Fondo de Profesionalización Docente (1997) y Proyecto de creación de un Fondo Nacional de Incentivo Docente (1998).

¹⁴ El discurso, en las ciencias sociales, es comprendido "como una práctica social en relación con las condiciones sociales en que se produce" (Hernández, G., 2000: 215).

¹⁵ Desde el punto de vista procedimental, se tienen en cuenta **cuestiones generales y comunes** a partir de las cuales interrogamos a las fuentes documentales (sujeto u organismo que lo elabora, circunstancias de lugar y tiempo, propósitos e incidencias en un campo social determinado) y **cuestiones específicas**, según el tipo de documento a analizar. En el caso de las resoluciones, el análisis recae en las partes que la componen: vistos – diagnóstico de situación-, considerandos –objetivos o propósitos- y resolución –decisión o acción -. En el caso de los cuerpos normativos legislados y los proyectos de Ley presentados por el Poder Ejecutivo Nacional, el análisis focaliza en aquellas partes del articulado que remiten al objeto de análisis aludiéndose al contexto de producción de los mismos únicamente en los dos proyectos de Ley referidos a la profesionalización docente. Los documentos y los Programas elaborados por organismos ministeriales son interrogados atendiendo a su propia estructuración.

ímplicitamente al asunto que se analiza. El análisis de relaciones externas se realiza determinando *unidades de contexto* definidas con criterio extratextual¹⁶.

Desde esta perspectiva, apelamos al análisis de contenido como estrategia para el análisis documental y lo definimos con Díaz y Navarro (1998: 181, 182) como el “conjunto de procedimientos que tienen como objetivo la producción de un meta-texto analítico en el que se representa el corpus textual de manera transformada “.

La hipótesis que orienta este trabajo se intenta explicar a lo largo del desarrollo de tres capítulos.

En el primero, *El posicionamiento del gobierno nacional frente a la profesionalización docente en los '90: sus escenarios*, se abordan las principales características de la reforma del Estado en Argentina, en sus aspectos políticos y educativos y se realiza una sintética revisión de los patrones de análisis y de evaluación de la profesión docente elaborados por diversos organismos internacionales durante esta década.

En el segundo, *La profesionalización de los docentes como “asunto público” en la agenda institucional: elementos para su análisis*, se despliegan las líneas conceptuales y metodológicas que se consideran necesarias para analizar el “ciclo vital” de la profesionalización docente en la agenda de gobierno. A partir de los aportes de las Políticas Públicas, se analiza la “dimensión pública” de las políticas en conexión con los deslizamientos del significado de lo público, el estudio de la agenda de gobierno y el proceso de definición de los asuntos públicos. Los dos últimos apartados del capítulo, focalizan en el análisis del concepto de profesionalización a partir de los aportes conceptuales de la Sociología de las Profesiones.

En el último, *Itinerario de la profesionalización docente en la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma (1990 –1999)*, se analiza el proceso de etiquetación del problema a través de tres etapas: reconocimiento y adopción (1990-1993); desarrollo y redefinición (1993-1995) y priorización y reacomodamiento (1996-1999). En este capítulo se procura ensamblar tres niveles de análisis: el primero, centrado en el discurso explicitado por el gobierno nacional a través de sus documentos oficiales; el segundo, desde el cual se intenta

¹⁶ Basándonos en Fernández Chávez, F. (2002: 38) definimos a *las unidades de análisis* como “los segmentos que interesa investigar del contenido de los mensajes escritos, susceptibles posteriormente de ser expresados y desglosados en categorías” y a *las unidades de contexto* como “las bases de sentido localizables dentro del texto [que] constituyen el marco interpretativo de lo sobresaliente de las unidades de análisis [y que] se delimitan de acuerdo con ellas y en función del planteamiento teórico y metodológico de la investigación”.

interpretar el discurso oficial sobre la profesionalización docente a partir de los aportes conceptuales de la Sociología de las Profesiones y, un tercer nivel de análisis que intenta inferir la posición adoptada por el gobierno nacional, confrontando el discurso oficial con las construcciones teóricas sostenidas en este trabajo.

Finalmente, en las **Conclusiones** se retoman los aspectos más destacados en relación a la problemática abordada y se propone discutirlos en un contexto de problemas más generales vinculados a la dimensión pública de la profesionalización docente.

CAPÍTULO 2

El posicionamiento del gobierno nacional frente a la profesionalización docente en los '90: sus escenarios

1. El contexto interno: La Reforma del Estado en Argentina (1989-1999)

Durante la década del '90 acontecieron las transformaciones más radicales en la configuración, el tamaño y en el papel del Estado nacional frente a la sociedad que, afectaron profundamente los tres dominios funcionales de la actividad estatal, esto es, la producción de bienes, la prestación de servicios y la regulación de la actividad socioeconómica.

En un balance de una década de reforma estatal en Argentina, Oscar Oszlak (2000:2) destaca - al igual que lo hacen otros autores (Quiroga, H., 1995; Orlansky, D., 1996; Bozo, C., López, B y Zapata, A., 1996)- que “ (...) en términos cuantitativos, el estado nacional argentino guarda hoy un lejano parentesco con el aparato institucional que poco más de diez años atrás lo triplicaba en tamaño y era responsable de numerosas gestiones de las que actualmente ya no se ocupa”.

Ciertamente, se trató de un fenómeno sumamente complejo que trascendió la esfera de lo estatal y abarcó el conjunto de la sociedad, ocasionando una ”metamorfosis”¹⁷ del Estado nacional como instancia supra de coordinación social (Oszlak, O., 2000; 2001).

La reforma del Estado que comenzó en Argentina finalizando los años '80 y se extendió en la década siguiente, admite dos etapas nítidamente diferenciadas que son denominadas genéricamente como *primera* y *segunda generación* de reformas. La primera, tuvo lugar durante el primer mandato presidencial de Carlos Menem –entre julio de 1989 y mayo de 1995- mientras que, la segunda fase transcurrió durante el último período de su gobierno –entre mayo de 1995 y diciembre de 1999-.

Aunque con diferencias y características propias, ambas reformas operaron en los dos niveles constitutivos del Estado: como relación social de dominación –redefiniendo sus

¹⁷ En esta línea de interpretación, el autor conceptualiza a la nueva forma estatal resultante de las transformaciones del Estado nacional, como *Estado Transversal*. Se trata de una forma de Estado que atraviesa las distintas instancias jurisdiccionales, estableciendo nuevas formas de interacción en cuanto a la distribución de poder, de responsabilidades funcionales y de financiamiento de la gestión pública estatal.

relaciones con el mercado y la sociedad civil- y como aparato institucional –transformando la estructura y la dinámica organizativa y de gestión del aparato público (Camou, A., 2003: 134).

La distinción entre 1ª y 2ª generación de reformas reconoce “derechos de autor”. Esta expresión fue acuñada por el Banco Mundial, para englobar los programas gubernamentales de reformas orientadas a “achicar” el Estado mediante políticas de privatización, descentralización, terciarización y de reducción de las dotaciones de personal. Bajo el rótulo de “reformas de 1ª generación”, el Banco Mundial presagiaba a modo de “recomendación” una “2ª generación de reformas” que completarían la tarea de “mejorar” el aparato estatal remanente (Oszlak, O., 2001).

En virtud de esto, nos parece pertinente aclarar que el uso de esta distinción en la literatura especializada aquí referida -al igual que el nuestro- responde a una intencionalidad analítica encaminada a ilustrar el sentido y el contenido de ambos tipos de reformas para diferenciar, por contraste, los rasgos distintivos de cada una de ellas. Intención que de modo alguno, supone convalidar la “linealidad” que subyace en esta distinción de origen.

La delimitación de la reforma del Estado por generaciones, enmarca específicamente, el conjunto de experiencias de reformas estatales en gran escala implementadas en la mayoría de los países de América Latina y del mundo, a partir de finales de los ’80 y durante los años ’90, bajo la hegemonía de la ideología neoliberal. Un mismo modelo económico las unifica¹⁸ y políticas específicas que componen éste modelo, las diferencian. Como consecuencia de la redefinición neoliberal del papel del Estado y de su relación con la sociedad y el mercado, se identifican como reformas de 1ª generación, las que tuvieron como finalidad “minimizar el aparato estatal” y como reformas de 2ª generación las encaminadas a producir transformaciones hacia dentro del Estado mediante la mejora de su gestión (Oszlak, O., 1999a; 1999b).

1.1 Neoliberalismo y Reforma del Estado

La naturaleza de los cambios buscados y las orientaciones seguidas para hacer de un “Estado mínimo” un “Estado eficaz” tuvieron una ideología invariable: la neoliberal.

¹⁸ Seguimos en este aspecto, a Antonio Camou (2003: 14) para quien: “las líneas generales de un modelo vienen definidas por dos coordenadas básicas, la modalidad de integración al mercado mundial y la relación entre Estado y mercado”. Así un modelo económico se compone de políticas que definen su arquitectura fundamental y de políticas que actúan sobre zonas específicas.

El neoliberalismo ha sido objeto de análisis crítico en numerosos estudios. Muchos autores (Borón, A., 1992, 1997; Sader, E., 1997; Anderson, P., 1997; Salama, 1997; Therborn, 1997; Lechner, N., 1997) han destacado sus rasgos definitorios, sus particularidades, los efectos de la aplicación de sus programas en diversos escenarios histórico-geográficos así como también su evaluación en prospectiva.

La abundante literatura sobre este fenómeno nos exime de ahondar en los distintos modos de concebirlo y abordarlo. No obstante, por considerarlo el sustrato ideológico de las políticas públicas implementadas durante la década del '90, explicitaremos el significado que aquí le daremos.

Entendemos con Therborn (1997) que el término neoliberalismo posee *“un significado específico en lo concerniente a un conjunto de recetas económicas y de programas políticos que comenzaron a ser propuestos en los años 70”*.

Surgido a partir de una crítica económica al Estado de Bienestar pronto se estableció como una reacción teórica y política contra aquél. En este sentido, lejos de ser una “mera respuesta técnica” a la crisis del modelo económico de posguerra imperante hacia 1973 -que sumergió al mundo capitalista avanzado en una profunda recesión-, el neoliberalismo constituye una propuesta que contiene en mayor o menor grado de elaboración una teoría política sobre la organización del Estado, su naturaleza y funciones y sobre el papel que la ciudadanía puede desempeñar en su seno (Borón, A., 1992).

Coincidiendo con este autor, en la década del '80 varios factores en América Latina convergen en el cuestionamiento del Estado. Entre ellos, el clima ideológico mundial dominado por el paradigma neoconservador -que desde la administración de R. Reagan (1980) ejerció un fuerte impacto en las sociedades latinoamericanas-, el contexto de crisis financiera agravada por el endeudamiento externo de las economías de la región y el marco político signado por los desafíos que implicaba la democratización política.

En el inicio de esta década, el contexto socioeconómico de los países de la región se caracterizaba por el estancamiento económico, el endeudamiento externo, la crisis fiscal y la pérdida de capacidad de los Estados para satisfacer las demandas sociales y sostener su capacidad redistributiva. Sin duda, éste era un escenario propicio para que se gestara y prosperara cualquier propuesta que tuviera como meta disminuir el papel del Estado.

Cuando finaliza la década del '80, América Latina se había convertido en el tercer gran escenario de experimentación neoliberal. Este “viraje continental en dirección al neoliberalismo” se inicia con la presencia de Salinas en México (1988), con el arribo de Menem al poder en Argentina (1989), con la segunda presidencia de C. Andrés Pérez en Venezuela el mismo año y con la elección de Fujimori en el 90 (Anderson, P., 1997).

Desde su cuestionamiento al Estado y la exacerbación del mercado, el neoliberalismo produjo un discurso hegemónico mediante el cual equiparó lo estatal a la “ineficiencia, la corrupción y el despilfarro” y lo privado –entiéndase el mercado- a la “eficiencia, la austeridad y la probidad” (Borón, A., 1997). Pero al mismo tiempo, desplegó un conjunto de políticas gubernamentales que suponían una identificación entre Estado y mercado en tanto instituciones que cumplen idénticas tareas y persiguen idénticos objetivos.

En los hechos -y tal como lo demuestran los procesos de reforma del Estado implementados en Argentina en los años '90-, la desmantelación del Estado requirió de una fuerte conducción política del Poder Ejecutivo Nacional poniendo en evidencia la “falacia” de la paradoja neoliberal del “Estado mínimo”: una estrategia de “menos Estado” que trasuntó en “más Estado” junto a una “extraña” combinación de un Estado que se retira y se privatiza en algunos aspectos y que en otros, intensifica su capacidad de dirección y de control.

1.2. La Reforma del Estado en la gestión de gobierno de Carlos Menem.

1.2.1. Aspectos políticos

Del conjunto de las experiencias de reformas estatales que tuvieron lugar en la mayoría de los países de América Latina en la década de los '90, la argentina, sobresalió como un claro ejemplo de reformas secuenciales (Oszlak, O., 1999a). Este particularismo local, se insinuó tanto en la secuencialidad de las normas que reglamentaron los procesos de reforma del Estado como en las políticas que la instrumentaron.

Considerando el ciclo político (1989-1999) en que transcurren las presidencias de Carlos Menem, la primera fase de primeras reformas orientadas al mercado, corresponden a su primer período de gobierno (julio de 1989 a mayo de 1995), mientras que la segunda fase de reformas se ubican en su segundo período de gobierno (mayo de 1995 a diciembre de 1999)¹⁹.

¹⁹ Los instrumentos jurídicos que dieron sustento a la 1° fase de la Reforma fueron: la Ley N° 23.696 (Ley de Reforma del Estado) y la Ley N° 23.697 (Ley de Emergencia Económica), ambas sancionadas en 1989 y cuatro decretos presidenciales de Necesidad y Urgencia –el Decreto N° 435/90, de Reordenamiento del Estado; el

La primera generación de reformas del Estado, siguió los tópicos de la “agenda neoliberal” consensuada en Washington en noviembre de 1989 (comúnmente conocida como *Consenso de Washington*²⁰) entre técnicos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, el BID, agencias económicas del gobierno estadounidense, el Comité de Reserva Federal de ese país y los “*think tanks*”²¹ dedicados a la formulación de políticas macroeconómicas estructurales para los países latinoamericanos.

Siguiendo a Antonio Camou (1997: 9), podríamos decir que, la 1ª generación de reformas fueron dinamizadas tanto por el papel destacado que tuvieron los organismos multilaterales de crédito para “condicionar financieramente” el “convencimiento” de los encargados de tomar las decisiones políticas a favor del llamado ajuste estructural como por el diagnóstico vernáculo, especialmente promovido por **grupos de especialistas y técnicos** incorporados a la función pública.

En el marco de las políticas de ajuste estructural y de estabilización económica surgidas de la agenda de Washington, el gobierno nacional adoptó con firmeza un conjunto de medidas que modificaron por completo el mapa político del Estado: reducción del déficit fiscal, desestatización –abandono estatal de funciones productivas y de prestación de servicios públicos-, transferencia de funciones y de servicios del estado nacional al sector privado, a las provincias y a los municipios y eliminación de mecanismos de regulación y control –medida que se afianzó en a partir de 1996- (Quiroga, H., 1995).

Decreto n° 1457/90, denominado Omnibus y destinado a acelerar la reforma estatal; el Decreto n° 2476/90, de Racionalización del Estado y la Disposición n° 992/91, referida a la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). En cuanto a la segunda fase de reformas, la Ley N° 24.629 sancionada en febrero de 1996 y sus decretos reglamentarios -n° 558/96 y 660/96- fijaron las orientaciones de la 2ª fase de la reforma.

²⁰ Expresión acuñada por John Williamson, economista inglés, investigador del Institute for International Economics y uno de los más destacados *think tanks* del gobierno estadounidense. Las recomendaciones desde Washington para combatir los dos grandes males de las economías latinoamericanas de posguerra (excesivo crecimiento del Estado y “populismo económico”) dieron lugar a diez políticas maestras: disciplina fiscal, establecimiento de prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización financiera, tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, fomento de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y establecimiento de derechos de propiedad. (Camou, A., 2003:135, 136).

²¹En inglés, este término designa un comité de personas expertas en una materia en particular, nombrados por una organización, gobierno, etc., para desarrollar ideas y opiniones sobre cuestiones relacionadas con tal materia (Dictionary of Contemporary English, New Edition, England, Longman Group UK, 1987, p. 1104).

En el campo de investigación en políticas públicas, se trata de una expresión que remite al fenómeno de la vinculación entre “el saber experto” y “la política” en las sociedades contemporáneas. En particular, un conjunto heterogéneo de personajes especializados y de instituciones que desempeñan una función estratégica en la orientación y formulación de las políticas públicas: “analistas simbólicos” (Reich, R, 1991).; “tecnopolíticos” (Feinberg, R.-Williamson, J., 1997) o “intelectuales-expertos”. Un análisis detallado de este tema con referencia al caso Argentino en la década de 1990 ha sido desarrollado por: Andrés Thompson (1994), Antonio Camou (1997), Osvaldo Iazzeta (2000), entre otros.

Realizadas bajo un criterio fiscalista de reducción del gasto público, estas reformas se dieron bajo un signo virtualmente “antiestatista”, produciendo una doble simplificación de la estructura y del rol del Estado en la sociedad: subestimando su papel activo en el desarrollo económico y simplificando sus capacidades para ejercer sus funciones básicas e indelegables como las de educación, justicia, salud y seguridad. (Camou, A., 2003: 137). Ejemplos de este proceso fueron: la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica -aprobadas en agosto 1989- el Plan de Convertibilidad –instrumentado por el Ministro Domingo Cavallo- y la Ley Nacional de Empleo (24.013) -ambas de 1991-.²²

Tres dimensiones fueron sustantivas en la primera reforma del Estado: la privatización del sector empresario estatal, la descentralización de las funciones sociales y la politización de la administración nacional (Orlansky, D., 1996: 3).

La reformulación del Estado por la vía de la privatización puso en manos de empresas privadas y de empresas estatales transnacionales, la provisión de los principales servicios públicos. Al tiempo que se cuestionaba la calidad y eficiencia de los servicios públicos y de la administración pública en general por la población, el gobierno canalizaba sus acciones como respuestas a esas demandas mediante la privatización de las empresas públicas²³ y la reducción del personal a través de la supresión de diferentes agencias estatales”.(Chiroleu, A.,-Iazzeta, O., 2005).

Con la descentralización de las funciones sociales básicas como las de salud, educación, asistencia y promoción social a la órbita de los Estados provinciales y locales, el gobierno nacional cierra el ciclo iniciado por la Dictadura institucional de las Fuerzas Armadas en 1978,

²² Lo Vuolo (1996: 7) sintetiza así el contenido de las dos primeras normas: “Mediante la Ley de Reforma del Estado se declara en “emergencia administrativa” a todos los organismos dependientes del Estado Nacional y se norma acerca de las “privatizaciones y participación del capital privado”, estableciéndose una metodología para declarar “sujetos a privatización” a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional. Al mismo tiempo, se modifica la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos (...). La Ley de Emergencia Económica suspende los subsidios y subvenciones que directa o indirectamente afecten al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial (...)También se faculta al Poder Ejecutivo Nacional para que desafecte los fondos fiscales con destino específico y revise los regímenes de empleo vigentes para la administración pública, se modifica el sistema de indemnización laboral y se establece un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales”. La Ley 24.013 (Ley Nacional de Empleo) fijó nuevos mecanismos de intervención estatal en materia de empleo, creando un Fondo Nacional de Empleo e introduciendo distintas modalidades de contratos por tiempo determinado, reducción o ausencia de montos indemnizatorios y rebajas o eliminación de cargas sociales (Golbert, 1998). No obstante, las transformaciones institucionales más estructurales en el campo laboral ocurrirán a partir de 1995, próximas a la segunda generación de reformas del Estado.

en un marco de constante intensificación de la tasa de desempleo - del 8.4% en 1989 al 18.6% en 1995- (Orlansky, D., 1996: 4).

Mientras el Estado nacional se “achicaba” –privatizando las empresas estatales, reduciendo el volumen del personal de la administración nacional y descentralizando sus funciones sociales-, “crecía” el volumen de cargos en los sectores más políticos del gobierno.
24

El revés del fenómeno del “achicamiento del Estado” tuvo su correlato en la estatidad de los estados subnacionales. Lejos de extinguirse, el Estado en sus tres niveles jurisdiccionales creció desmesuradamente. Los indicadores en este aspecto pueden constatarse en el crecimiento de los Estados subnacionales por el fenómeno de la “fuga del empleo público nacional” , el aumento del gasto público y en las fluctuaciones en la cantidad y la composición de las unidades organizativas del Estado²⁵.

La “extraña” combinación de un Estado que se retira y se privatiza en algunos aspectos y que en otros, intensifica su capacidad de dirección y de control, comienza a ser más evidente hacia 1996, cuando el gobierno del presidente Menem anuncia una segunda etapa de reformas encaminadas a “mejorar” el aparato institucional del Estado a través de la incorporación de instrumentos de gestión propios del ámbito empresarial (responsabilidad por resultados, contratos por objetivos, definición de estándares, incentivos al desempeño, en otros)

En la valoración de Oszlak (1999^a: 10), el programa que incluía la 2º Reforma del Estado (reestructuración organizativa, profesionalización de la función pública, desburocratización de normas y procedimientos e introducción de nuevas tecnologías de gestión) suponían una “transformación de la cultura y las tecnologías de gestión hasta entonces prevalecientes en el sector público”.

Este componente junto a la capacidad efectiva del gobierno de materializar los cambios propuestos en un Estado cada vez más “ausente”, lo llevan a concluir que esta segunda reforma

²³ Entre 1990 y 1995 se privatizaron 121 empresas públicas (CEPAL, 1995). El sector de empresas estatales pasó de 347.240 empleados en 1989 a 66.731 a fines de 1993. El 40% (11.538) de esta diferencia (280.509) fueron retiros voluntarios y despidos (Orlansky, D. 1996: 3, 4).

²⁴ A partir de 1990 se multiplican las estructuras orgánicas del Estado (Secretarías, Subsecretarías y Direcciones y aumenta el volumen de cargos principalmente, en la órbita de la Presidencia de la Nación, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía (Oszlak, O., 2000).

²⁵ Al respecto, son ilustrativos los siguientes datos proporcionados por Oszlak (2000: 14 y ss) : en 1989 existían 874.182 empleados públicos, cifra que descendió a 270.000 en 1999; en 1990 el gasto público era de 61.949 millones de dólares y hacia 1999 ascendía a 97.595 Las secretarías de estado y subsecretarías ascendieron de 150 en 1989 a 200 en el año 1990.

pareció “estar inspirada más por urgencias fiscales y presupuestarias, que por una legítima convicción acerca de la necesidad de preservar para el estado nacional un rol trascendente en la orientación y desarrollo de la economía o en la morigeración de las desigualdades sociales”.

1.2.2. Aspectos educativos

1.2.2.1. La Reforma Educativa como Política Pública

La Reforma del Estado como proceso de reforma social global, tuvo su correlato en la Reforma Educativa. La formulación de una reforma nacional, la sanción y promulgación de nuevas bases legales para el Sistema Educativo y la definición de un programa estatal en el plano nacional y jurisdiccional, fueron diferentes niveles de un proceso político orientado a convertir a la política educativa del período en una práctica institucionalizada (Almandoz, M. R., 2000).

Situándonos en esta perspectiva, es necesario retomar algunas consideraciones efectuadas en el campo de las Políticas Públicas respecto a la necesidad de diferenciar semántica y conceptualmente el término “política” de la expresión “políticas públicas” para trasladarlas luego, al análisis de la Política Educativa de la Reforma. Al respecto, Eugenio Lahera Parada (2002: 31) advierte que si bien es frecuente utilizarlos como sinónimos, se trata de cuestiones distintas.

El término política se emplea comúnmente para indicar el conjunto de actividades que de alguna manera guardan relación con la *polis*, es decir, con el Estado (Bobbio, N., 2002: 1125, 1130). De un modo más preciso, Max Weber (1998: 84) define a la política como la aspiración a participar o a influir en la distribución del poder entre los grupos que componen el Estado o entre distintos Estados.

Esta distinción reconoce por otra parte, un extenso tratamiento en la literatura “clásica” y “contemporánea” referida al estudio de las políticas públicas ²⁶.

En la opinión de Giovana Valenti Negrini y Gloria del Castillo Alemán (1998), la diferenciación entre “la política” y “las políticas” es tributaria de “la tríada conceptual” (*polity*, *politics* y *policy*) con la que se piensa el fenómeno estatal en la lengua y la tradición intelectual inglesas. ***Polity***, hace referencia al Estado en su dimensión jurídico-institucional; ***Politics***, denota el proceso de lucha, competencia, negociación y conflicto por la distribución del poder

²⁶ Una completa sistematización de las mismas se encuentra en Aguilar Villanueva, Luis. F (1992, 1993).

político y, *Policies*, designa las alternativas de decisión y de acción que de ser adoptadas por las autoridades conducirían a la resolución de los problemas de la *polity*. A partir de esta diferenciación anglosajona, se conviene utilizar el término política (*politics*) para hacer referencia a los problemas relativos al poder en una sociedad y, emplear la expresión políticas públicas o políticas (*policies*) en general, en un sentido más acotado para aludir a las decisiones y cursos de acción de una autoridad legítimamente constituida orientados a atender problemas sectoriales (Cox, C., 1993).

Trasladando esta distinción al campo educativo, ubicamos a la Política Educativa en la intersección de la *politics* y la *polity* para aludir de un modo genérico, al conjunto de relaciones de fuerzas entre distintos actores sociales y políticos entre ellos, principalmente el Estado, que en diferentes momentos históricos pugnan por direccionar la educación institucionalizada (Paviglianiti, N., 1991; Nosiglia, C., 2001). Y en sentido más específico, a las distintas modalidades históricas de vinculación entre el Estado en sus diferentes instancias territoriales y los sistemas educativos, expresadas en un conjunto de dispositivos de regulación y control (ordenamientos legales, académicos y administrativos) a través de los cuales los poderes del gobierno institucionalizan y gestionan los sistemas educativos.

Las políticas educativas correspondientes a cada sector y nivel del sistema se ubican, en cambio, en la dimensión de las *policies* quedando circunscriptas a los cursos de acción y a las decisiones en ellos implicadas para atender cuestiones específicas de cada sector.

Ahora bien, esta diferenciación no supone en modo alguno escindir dos planos de análisis. Por el contrario, requiere un abordaje inclusivo de las políticas educativas sectoriales en el contexto de las características que adopta el Estado en un momento histórico a partir de las cuales la Política Educativa adquiere sentido y significación.

De esta manera, la expresión que utilizamos -la Política Educativa de la Reforma- intenta destacar una modalidad de hacer política como sinónimo de reforma que fue dominante en la década de los '90 y que dio lugar a una nueva forma de vinculación entre el Estado y el Sistema Educativo.

1.2.2.2. La Reforma Educativa como espacio de agrupaciones de políticas

En este apartado, nos detendremos en el análisis de la segunda dimensión desde la cual concebimos a la Política Educativa de la Reforma (Cfr. Cap. 1: 11).

Atendiendo a la distinción realizada por Eugenio Lahera Parada (2002:17), entre políticas de gobierno y políticas de Estado, es preciso indicar que éstas últimas denotan, tanto el conjunto de políticas de más de un gobierno como las políticas que en su diseño o ejecución involucran al conjunto de los poderes estatales así como también, las políticas referidas a un tema o cuestión específica (políticas simples) y el conjunto de políticas referidas a un tema o conjunto de temas (agrupaciones de políticas). Siendo más apropiado en este último caso, utilizar la expresión de Giandoménico Majone (1997): “espacio de políticas”²⁷.

Sobre la base de identificar cuatro componentes comunes a las políticas públicas - institucional, decisorio, comportamental y causal-, Luis F. Aguilar Villanueva (1992: 24, 25) acerca una primera definición descriptiva, lo suficientemente amplia que permite hacerla extensiva a las políticas educativas. Para este autor, las políticas designan un comportamiento propositivo, intencional y planeado que denota intenciones y consecuencias de las acciones de las fuerzas políticas –gubernamentales y no gubernamentales- que intervienen en su formulación y en su ejecución.

Interpretamos con este autor que las políticas educativas al igual que otras políticas públicas, expresan genéricamente, campos de actividad gubernamental -objetivos y programas de acción específicos, productos y resultados obtenidos en un área de actividad gubernamental determinada, en este caso, la educativa- y el impacto real que dicha actividad produce y, operacionalmente, los cursos de acción deliberadamente diseñados -lo que el gobierno declara que va a hacer- y efectivamente seguidos –lo que realmente hace por acción o inacción- en interacción con otros actores sociales y políticos.

De modo coincidente a como Oszlak y O’Donell (1976: 25) entienden a las políticas públicas, bajo la expresión las políticas educativas quedan englobados los modos en los que el Estado interviene por acción u omisión frente a cuestiones que afectan directamente al sector. Los posicionamientos del Estado, en este sentido, indican formas de resolver problemas o atender demandas específicas que se materializan en un conjunto de decisiones de una o varias organizaciones estatales simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo que, no necesariamente -como apuntan los autores- suponen resoluciones sustantivas a los problemas como tampoco, posiciones unívocas o permanentes del Estado.

²⁷ Con este concepto, el autor designa el “un conjunto de políticas tan estrechamente relacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto “. Majone, Giandoménico (1997: 17).

En esta perspectiva, las políticas dan cuenta del proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y “eventual” resolución de cuestiones ante las cuales el Estado y otros actores adoptan políticas. De este modo, las políticas resultan de complejas relaciones en las que intervienen diversos actores -entre ellos, el Estado como actor principal pero no exclusivo-, cuando lo que está en disputa son cuestiones de controversia pública.

En esta misma línea pero con base conceptual en P. Bourdieu (1998)²⁸, C. Cox (1993: 8) define a las políticas públicas como “*el espacio de posiciones articulado por relaciones de conflicto y/o competencia, que se estructuran en términos de una disputa específica*”.

Tomadas en su conjunto, estas caracterizaciones convergen hacia una concepción ampliada de las políticas públicas en la medida en que acentúan la concurrencia de diversos componentes que hacen a la dimensión pública de las políticas.²⁹

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, podemos inferir que, en lo que respecta al Estado -la reorganización de la que fue objeto, la mutación de sus funciones y de sus mecanismos de control y de regulación social-, afectó el espacio de las políticas educativas del período. En lo referente a las políticas de educación superior no universitaria en materia de formación de docentes, los programas, estrategias y acciones gubernamentales que procuraron modificar el Sistema de Educación Superior en nuestro país, se hicieron conforme a un diseño explícito de prioridades y objetivos (Rodríguez Gómez, R., 2002) fijados por los principios que orientaron la Reforma del Estado.

1.2.2.3. La juridización de la Reforma Educativa

Por lo que respecta a la “faz jurídica de la Reforma” -como veremos a continuación- ésta constituyó un claro indicio de la configuración legislativa que adoptaron las políticas educativas en los años '90. Este fenómeno conceptualizado por G. Neave (2001: 172) como la juridización de la Educación Superior conlleva “el recurso a la legalidad para forzar, bajo amenaza de castigo, lo que de otra manera resultaría inaceptable por negociación”.

La Reforma Educativa fue sustanciada por cuatro gestiones ministeriales: la primera de Antonio Salonia (julio de 1989 a diciembre de 1992), la segunda de Jorge Alberto Rodríguez

²⁸ Nos referimos a la noción de campo en tanto “una estructura de relaciones objetivas entre posiciones de fuerzas” y como “campo de las toma de posición, entendido como el sistema estructurado de las prácticas y expresiones de los agentes”.

²⁹ Volveremos sobre este punto en el Cap.3

(diciembre de 1992 a abril de 1996), la tercera de Susana Decibe (abril de 1996 a mayo de 1999) y la última de Manuel García Solá (de mayo a diciembre de 1999).

La gestión de Antonio Salonia, acompañó el tramo inicial de las políticas de reforma del Estado. Durante su gestión ministerial, se sanciona la Ley N° 24.049/91 de Transferencia de los Servicios Educativos, ley que le otorgó al PEN la facultad de transferir a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos que hasta el momento estaban bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Nación y del Consejo Nacional de Educación Técnica³⁰. Este fue el primer instrumento jurídico por el cual se legitimaba la lógica del ajuste estructural en materia educativa, marcando el inicio de una concepción subsidiaria del Estado y una política consecuente con tal concepción. El Estado nacional deja de garantizar el derecho a la educación y asume un rol subsidiario para “devolverle a la sociedad” funciones de las cuales había sido despojada e intervenir sólo cuando la actividad privada no alcance.

El gobierno nacional, a través de la gestión Salonia, abrió paso al último ciclo de una política errática de transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones iniciada en 1961 por el gobierno de Arturo Frondizi y continuada en 1966 y 1976 por las Dictaduras Institucionales de la Fuerzas Armadas.

La política de transferencia en el área educativa, fue el espejo en que se reflejó el nuevo esquema de distribución de poderes resultante de la descarga de competencias y funciones del Estado nacional a las provincias y municipios. Aquella respondió a un nuevo modelo de gestión de lo público en dos áreas bien diferenciadas: una administración central, representada por el Ministerio de Educación Nacional que formula y controla la gestión de las políticas y recentraliza decisiones aumentando su capacidad técnica y financiera. Por el otro lado, una administración descentralizada, localizada en los Ministerios de Educación provinciales, encargados de la implementación de las políticas (Nosiglia, C., 2000)

Durante la gestión de Jorge A. Rodríguez en el Ministerio de Educación de la Nación se completa el ciclo legislativo de la Reforma. Se efectúa la instrumentación política de la transferencia de los servicios de nivel medio y de nivel terciario no universitario y se sanciona

³⁰ El Art. 1° de la Ley, exceptuaba a las escuelas normales, a los institutos superiores tanto estatales como privados y a otras escuelas técnicas dependientes del Consejo Nacional de Educación Técnica pero hacía la salvedad que quedaba a criterio del PEN la oportunidad de decidir la transferencia total o parcial de los servicios exceptuados. Así, por el Decreto n° 964/92 del PEN se amplía la transferencia a las escuelas normales.

la Ley Federal de Educación (1993) –que marca el inicio de la implementación de la Política Educativa de Reforma- y, posteriormente, la Ley de Educación Superior (1995). Estos dos marcos normativos, direccionaron los cambios en la Formación Docente, redefinieron las funciones de las instituciones formadoras de docentes, los alcances del ejercicio profesional y “legalizaron” el contenido y las formas de tratamiento de los asuntos públicos en la agenda de gobierno.

Con la sanción de la Ley Federal de Educación, todos los estudios de formación docente quedan incorporados en el nivel superior con los siguientes objetivos: *preparar y capacitar para un eficaz desempeño* en cada uno de los niveles del sistema educativo nacional, *perfeccionar con criterio permanente* a graduados y docentes, *formar investigadores y administradores educativos* y fomentar el sentido de responsabilidad en el ejercicio de la docencia³¹.

En cuanto a los alcances del ejercicio profesional docente, la Ley establece que le corresponde al Estado nacional fijar los lineamientos de la política educativa respetando el derecho de todos los docentes a la dignificación y jerarquización de su profesión³². En el Capítulo III *De los Docentes*, Art. 46 se enumeran los derechos de los docentes (estatales y privados) que quedan bajo su resguardo y “sin perjuicio de los derechos laborales reconocidos por la normativa vigente”³³. Queda bajo la tutela del Estado Nacional los siguientes derechos: a) ejercer la profesión respetando la libertad de cátedra y a la libertad de enseñanza, b) el ingreso al sistema por un régimen de concurso que garantice: idoneidad profesional, respeto por las incumbencias profesionales y ascenso en la carrera docente, a partir de los méritos y la actuación profesional de los docentes, c) percibir una remuneración justa por sus tareas y capacitación, d) el cuidado de la salud y la prevención de las enfermedades laborales, e) el ejercicio de la profesión en condiciones de salubridad, seguridad y equipamiento, f) el reconocimiento de los servicios prestados y el acceso a beneficios especiales cuando éstos se realicen en zonas desfavorables, g) el disponer de un sistema previsional que permita, en el ejercicio de la profesión, la movilidad entre las jurisdicciones, el reconocimiento de los aportes y la antigüedad acumulada en cualquiera de ellas, g) la participación gremial y i) la

³¹Ley Federal de Educación, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 1993, Art. 19 [la bastardilla es nuestra]

³² Ley Federal de Educación, Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, 1993, p.9

³³ Se entiende aquí, el Estatuto Nacional del Docente.

capacitación, actualización y nueva formación en servicio para adaptarse a los cambios curriculares requeridos.

En relación a esto último, la norma establece en su Art. 53 inciso g) que el PEN a través del Ministerio de Educación de la Nación, deberá “Promover y organizar concertadamente en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, una red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional”.

Entre los deberes que se prescriben en el Art.47, son obligaciones de los docentes: su formación y actualización permanente y afianzar el sentido de la responsabilidad en el ejercicio de la docencia y el respeto por la tarea educativa. Se observa que, la actualización permanente es a la vez un derecho y una obligación individual de los docentes.

Posteriormente y con el ordenamiento de toda la educación superior bajo un mismo sistema jurídico que dispondrá Ley de Educación Superior (1995), la formación docente quedará definitivamente incorporada al subsistema de educación superior no universitaria.

En el marco de esta normativa se establece que:

- las provincias y la Ciudad de Buenos Aires asumirán la responsabilidad de su gobierno y organización (Art. 15);
- serán funciones básicas de las instituciones de educación superior no universitaria, las de formar y capacitar para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios y proporcionar formación superior de carácter instrumental en las áreas humanísticas, sociales, técnico-profesionales y artísticas (Ar.17);
- la formación de docentes se realizará en instituciones de formación docente reconocidas por la Red Federal de Formación Docente Continua prevista en el Art. 53 de la LFE o en universidades que ofrezcan carreras con esa finalidad (Art. 18);
- el ingreso a la carrera docente en las instituciones de educación superior no universitaria de gestión estatal se hará por concurso público y abierto de antecedentes y oposición y la estabilidad en el cargo estará sujeta a un régimen de evaluación y control de la gestión docente (Art. 20);
- las jurisdicciones deberán arbitrar los medios para que sus instituciones de formación docente garanticen el perfeccionamiento y la actualización de los docentes en actividad, el desarrollo de la investigación (Art. 21);

- los planes de estudios de las instituciones de formación docente no universitario cuyos títulos habiliten para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema, serán establecidos respetando los contenidos básicos comunes que se acuerden el Consejo Federal de Educación (Art. 23);
- las instituciones de educación superior no universitaria que ofrezcan estudios cuyos títulos habiliten para el ejercicio de actividades reguladas por el Estado que, pudieren comprometer de modo directo el interés público, deberán ajustarse a los criterios, condiciones y requisitos adoptados por el Consejo Federal de Cultura y Educación para su evaluación institucional. En consecuencia, la evaluación de la calidad de la formación docente se hará conforme a lo establecido en el Art. 48 de la Ley Federal de Educación. (Art. 25)³⁴.

Con un fuerte componente de control y de validación de la Política Educativa de la Reforma, la evaluación fue -como advierte Susana Celman (2000: 2)- uno de los nexos privilegiados por la reforma en la construcción de sentidos y de prácticas tendientes a legitimar sus decisiones. La evaluación se planteó durante todo el período como *Assessment* (medición de la calidad educativa a través del rendimiento) y como *Accountability* (rendición de cuentas, verificación y control).

En el caso puntual de la formación docente, el gobierno nacional a través de la gestión ministerial de Susana Decibe se encargó de materializar esta perspectiva en proyectos y programas orientados a lograr y garantizar la “calidad” de la formación de los docentes a través de “incentivos” que asegurasen un buen y eficaz desempeño docente.

De este modo, la creciente preocupación por mejorar “la efectividad del trabajo docente” llevó al gobierno a proponer e implementar idénticos mecanismos de *accountability* de la administración pública estatal en el campo de la formación docente. Como se verá en los capítulos siguientes, el establecimiento de estándares de acreditación de las instituciones de formación docente y la evaluación de las competencias docentes fueron los instrumentos de

³⁴ El Art. 48 dispone que: “ EL Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley, (...). A ese fin deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollar investigaciones pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas (...)”.

una política de evaluación docente asociada, una vez más, al objetivo de profesionalizar la formación y la carrera docente.

2. Patrones de análisis y de evaluación de la profesión docente en los '90

Examinaremos aquí -aunque de modo tangencial- los patrones de análisis y de evaluación de la profesión docente efectuados por diversos organismos internacionales³⁵, cuya gravitación fue determinante en la arquitectura de la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma y, por ende, en las iniciativas y decisiones del gobierno nacional en materia de profesionalización docente.

La Conferencia Mundial *Educación para Todos*³⁶ celebrada en Jomtien (Tailandia, 1990), la reunión de ministros de educación de la región realizada en Quito (Ecuador, 1991) y la propuesta elaborada por la CEPAL-UNESCO *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (1992) señalaron la apertura de un nuevo ciclo educacional para los países de América Latina.

En Jomtien, se establecieron algunas líneas de política que debían tomar los gobiernos de la región para la formación de los docentes. Entre ellas, “medidas para mejorar las condiciones de trabajo y el “estatus de los docentes” así como también, medidas referidas “ a su reclutamiento, capacitación antes y durante el servicio, remuneración y posibilidades de desarrollo de la carrera [profesional docente]”³⁷.

La declaración de Jomtien fue el punto de apoyo de los compromisos que los ministros de educación de la región asumirían en la reunión de Quito de abril de 1991 en marco del Proyecto Principal para la Educación en América Latina y el Caribe (PROMEDLAC)

³⁵ De los organismos internacionales que adquirieron una fuerte relevancia en las orientaciones de las políticas económicas y sociales y de educación superior en los países de América Latina y el Caribe, cabe diferenciar aquellos que realizan estudios y emiten recomendaciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las agencias financiadoras de proyectos, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Más allá de las características que distinguen a estas agencias, todas han tenido un especial interés por la formación y la profesionalización de los docentes.

³⁶ Iniciativa promovida por la UNESCO, UNICEF, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM).

³⁷ *Conferencia Mundial Educación Para Todos*, Jomtien, Tailandia, 5 y 6 de marzo de 1990, p. 21.

promovido por la UNESCO³⁸. Los acuerdos que allí se establecieron marcarán el inicio de un nuevo ciclo educacional para los países de la región en la década de los '90³⁹.

En lo atinente a la formación de los docentes, el documento de la Declaración de Quito puso énfasis en “el escaso desarrollo de la capacitación profesional” y la consecuente necesidad de “crear mecanismos permanentes de perfeccionamiento profesional o de formación durante el empleo”.

La vinculación entre profesionalización e instancias de formación en servicio comenzaron a acentuarse cada vez más y ligarse con el papel otorgado a la educación como factor estratégico de desarrollo sostenido de los países de la región. En esta dirección, el informe de la CEPAL/UNESCO *Educación y Conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad*, elaborado en Santiago de Chile en 1992 constituye el primer esbozo de “los lineamientos para la acción en el ámbito de políticas e instituciones que [pudiesen] favorecer las vinculaciones sistémicas entre educación, conocimiento y desarrollo” (Rivero, J., 1999: 206).

El documento señala que la transformación del sistema exige modificar el rol de los docentes en un rol profesional “como elemento dinamizador de los procesos educativos”. Para ello, sugiere que “el proceso de formación docente debería contemplar una preparación pedagógica más breve, combinada desde el inicio con prácticas directas (...). Esto significa que, al contrario de la práctica prevaleciente, la formación continua, a lo largo de toda la vida profesional, tendría mayor preponderancia que la formación inicial”⁴⁰.

En la misma línea de pensamiento y de argumentación, la Conferencia Internacional de Educación: *Fortalecimiento del papel de los docentes en un mundo cambiante* realizada en Ginebra en 1996, planteó la necesidad de integrar en un sistema único la formación docente inicial y la formación en servicio. No obstante, hay que señalar con J.C. Serra (2004: 59) que las recomendaciones de Ginebra hacían hincapié en la necesidad de un enfoque sistémico e

³⁸ *Avances, Limitaciones, Obstáculos y Desafíos*, Boletín 24, abril 1991/ IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental, Quito 1991.

³⁹ José Rivero (1999: 208 y ss) resume las principales estrategias en cuatro grandes líneas de transformación: en el plano político, la educación se postula como un asunto de Estado más que de gobierno o de gestiones ministeriales; en lo estratégico, se plantea la incorporación de nuevos actores y de recursos para generar iniciativas en pro del cambio planeado; en lo pedagógico, adquiere centralidad la transformación de la gestión educativa y en lo institucional, el impulso dado a los procesos de descentralización, regionalización y desconcentración mediante un esquema de administración y gestión que asocie mayores grados de autonomía con una mayor responsabilidad por los resultados.

integral para encarar la transformación del rol de los docentes y revalorizar su condición de profesionales (mejoramiento de la situación salarial, aumento de la autonomía y la participación en la toma de decisiones pedagógicas, fortalecimiento de la formación inicial y en servicio y creación de estructuras de carrera diversificadas basadas en sistemas de evaluación).

En base a las recomendaciones de Ginebra, la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO produce el Informe Mundial: *Los docentes y la Enseñanza en un mundo en mutación* (1998), en el cual reitera algunas observaciones respecto a la profesión, las condiciones de trabajo y la formación de los docentes que efectuara en su Recomendación de 1966⁴¹. A saber:

-“la docencia es una profesión cuyos miembros prestan un servicio público” [que] “exige de los educadores competencia especial, estudios continuos responsabilidades personales y colectivas para la educación” ;

-las condiciones en que se realiza el trabajo docente deberían “permitir a los educadores entregarse plenamente a sus tareas profesionales”;

-la formación y el perfeccionamiento profesional requieren “una investigación y acción coordinadas, sistemáticas y continuas”.

El Banco Mundial, por su parte, enfatizó en su Informe Anual de 1996⁴² que la inversión en “capital humano” constituía una de los aspectos básicos de sus actividades en los años 90 y un elemento clave de la economía del desarrollo: “Las inversiones en recursos humanos no serán eficaces a menos que los gobiernos establezcan un sistema económico que asegure la existencia de la estabilidad macroeconómica, mercados abiertos al comercio y a la inversión, la estructura correcta de incentivos, políticas satisfactorias para el sector social y mercados eficientes de capital y mano de obra”.

En esta línea, el Banco supeditaba su política de otorgamiento de créditos a los países de la región a la “obtención” de ciertos desafíos a lograr en el largo plazo: aumento y mantenimiento del crecimiento económico, reducción de la pobreza y la desigualdad, promoción del perfeccionamiento de los recursos humanos, reforma y modernización del

⁴⁰ *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL/UNESCO 1992, p. 184.

⁴¹ *La situación del personal docente. Un instrumento para mejorarla: La Recomendación Internacional de 1966*, UNESCO/OIT, Ginebra, 1984.

⁴² *Informe Anual 1996. Principales Programas del Banco Mundial. Ejercicio de 1996. Capítulo III: Desarrollo del capital Humano*, Washington, 1996, p. 7.

Estado. Resulta sugerente el análisis que efectuara en relación a la *promoción del perfeccionamiento de los recursos humanos*: “ El desarrollo de capital humano es otro gran desafío que deben encarar los países de la región. La población adulta de éstos tiene un promedio de 5,2 años de educación, cifra que coloca a estos países unos dos años a la zaga de las naciones de nivel comparable de desarrollo. (...) reviste importancia vital mejorar la calidad de la educación, sobre todo la del nivel primario”⁴³.

Otorgando primacía a la educación básica, el Banco Mundial priorizó el financiamiento de programas de formación pedagógica en servicio a distancia como una de las estrategias más eficaces y menos costosas de profesionalización del personal docente⁴⁴.

Con un escenario internacional que acentúa la tendencia preferencial hacia una formación permanente o continua, el gobierno nacional se alinea con aquellas soluciones que conceden prioridad a una formación en servicio más eficiente y por lo tanto, menos costosa en términos de inversión de recursos materiales y presupuestarios (Banco Mundial) y con posturas que parecen restringir la formación continua a la formación durante el empleo (“formación a lo largo de toda la vida profesional”) relegando a un segundo plano a la formación inicial (CEPAL/UNESCO).

⁴³ *Informe Anual 1996. Principales Programas del Banco Mundial. Ejercicio de 1996. Capítulo IV: Panorama Regional Ejercicio de 1996. América Latina y el Caribe*, Washington, 1996, p.5.

⁴⁴ *El desarrollo en la práctica. Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington, 1996, p. 92.

CAPÍTULO 3

La Profesionalización de los docentes como “asunto público” en la agenda institucional: Elementos para su análisis

En este capítulo incursionamos en el campo de las Políticas Públicas y de la Sociología de las Profesiones, con la intención de recuperar herramientas conceptuales y metodológicas que nos permitan “leer” en claves del contexto histórico de los '90, la profesionalización de los docentes como asunto público en la agenda de gobierno de la Política Educativa de la Reforma.

Guiados por este propósito, destinamos la primera parte al análisis de la dimensión pública de las políticas en conexión con los deslizamientos del significado de lo público y a los enfoques de políticas públicas centrados en el estudio de la agenda de gobierno y en la definición de los asuntos públicos.

En la segunda parte, efectuamos una primera primera aproximación al estudio de la profesionalización docente que nos posibilite avanzar hacia la construcción de marco conceptual que recupere y, a la vez, integre distintas dimensiones que hacen a la complejidad de este fenómeno. Para ello, abordamos el concepto de profesionalización desde su campo disciplinario de origen: la Sociología de las Profesiones. Mediante este análisis procuramos mostrar que: 1) la categoría de profesionalización ha sido dotada de significaciones distintas en función de modos específicos de concebir a las profesiones, y, 2) cada uno de estos sentidos configuran alternativas teóricas y metodológicas para interpretar y explicar procesos de profesionalización que merecen ser revisadas en sus alcances y evaluadas en sus implicaciones cuando son utilizadas en el ámbito de la docencia. Sobre estas premisas, se describen y confrontan en el último apartado, distintos enfoques sobre la profesionalización en el campo de la formación docente.

1. La dimensión “pública” de las políticas y los deslizamientos del significado de lo público.

Lo público, como herramienta de análisis y como referente de valor, se constituye y reconstruye históricamente. Los aportes de la Teoría Política y del pensamiento político contemporáneo dan cuenta de las transformaciones operadas en este sentido como así también, de la nueva forma con que hoy se concibe a la esfera pública.

Los deslizamientos del significado de lo público, han llevado a una resignificación de la división entre esfera pública y privada en sentido moderno. La noción de lo público ha mutado en el tiempo a la par que se han ido desplazando las fronteras que lo distinguían de lo privado. En el análisis de la oposición público/privado, Norberto Bobbio (1998) realza dos notas relevantes en este sentido. La primera, es que ésta ingresa en el pensamiento político y social de Occidente a través de la dicotomía clásica entre derecho público y derecho privado manifestándose en este origen, la distinción entre lo público (como perteneciente a la colectividad, a la sociedad en general) por oposición a lo privado (como aquello que concierne a los miembros individualmente). La segunda nota, destaca que en esta dicotomía convergen otras que han sido recurrentes en las Ciencias Sociales, como ser: *Sociedad de iguales/sociedad de desiguales; Ley/contrato; Justicia conmutativa/justicia distributiva; Política/economía; Público/secreto; Publicidad/poder invisible*⁴⁵

Desde su origen lo público como opuesto a lo privado está asociado a: lo que es de interés común, que atañe al colectivo y concierne a la comunidad por oposición a lo que es de utilidad y de interés individual; lo que es visible y manifiesto por oposición a lo secreto y oculto y, lo que es de uso común, accesible a todos y, por lo tanto, abierto (Rabotnikof, N., 1993:76). Sobre estos tres sentidos de lo público (lo colectivo, lo manifiesto y lo abierto) que se remontan a la polis griega, se establecerá una imagen modélica de lo público que –como señala Rabotnikof- no cesará de ejercer influencia en la reflexión occidental.

Lo público ya no se agota en su identificación con lo estatal y con la autoridad pública sino que tiende a incorporar elementos de participación ciudadana en la decisión y la gestión de los asuntos colectivos convirtiéndose sobre todo en un “lugar” de redefinición de la idea de ciudadanía (Rabotnikof, N., 1993: 82). Esta personificación de lo público como espacio de comunicación de los ciudadanos preocupados por asuntos comunes condujo a diferenciar analíticamente dos esferas: *la esfera pública política* –lo público-estatal, propiamente dicho- y

⁴⁵ Ver al respecto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política.*, México, FCE, Cap.1

la esfera pública civil -lo público social- concebida como espacio simbólico de deliberación y actuación colectiva de la ciudadanía (Quiroga, H., 1998).

Ahora bien, si lo público ya no equivale sólo a lo estatal y, el Estado no goza de la exclusividad en tratamiento de los problemas públicos, entonces, ¿en qué consiste la dimensión pública de las políticas?, ¿cuándo y en qué medida se le puede imputar a una política gubernamental la propiedad de ser pública?. Trasladando estos interrogantes al problema que nos ocupa en este trabajo y atendiendo al contexto previamente analizado, el cuestionamiento que emerge es: ¿en qué medida fueron “públicas” las políticas del gobierno nacional que declaraban la necesidad de “jerarquizar la profesión docente” a través de la profesionalización de la formación y de la carrera docente”?.

Estas preguntas que subyacen a la concepción ampliada de las políticas públicas, pueden responderse, en principio, desde los aportes de Hannah Arendt y de Jurgen Habermas.

Lo público en la conceptualización de Hannah Arendt (1993: 59; 60) significa “lo común” y remite a dos fenómenos que sin ser idénticos están estrechamente vinculados. Por un lado, lo público significa *“todo lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible”*. Todo lo que es digno de verse y oírse ocurre según Arendt en la “escena pública”, lugar que manifiesta todo lo que acontece y se desarrolla en público y que exige por lo tanto, la presencia de otros. Pero lo público también *“significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente de él”*.

Aquí lo público expresa lo que tenemos en común por vivir juntos en el mundo. Es justamente esta vida en común lo que hace surgir los asuntos públicos. *“En todas las épocas, la gente que vive conjuntamente tendrá asuntos que pertenece al reino de lo público: ‘es importante que sean tratados por el público’. Lo que estos asuntos sean en cada momento histórico es enteramente distinto”* (Arendt, H., 1995).

Es interesante notar que en esta definición, se enfatizan dos elementos que hacen de lo público el espacio de lo común: lo que se genera por vivir conjuntamente con otros y las diferentes formas de darle contenido y tratamiento a estos asuntos. Es así que lo público se valora como el lugar propicio para que la condición humana se manifieste. Este lugar no puede ser otro que la realidad de la esfera pública *“simultánea presencia de innumerables perspectivas y aspectos en los que se presenta el mundo común”* (Arendt, H., 1993: 66).

En la interpretación de Jürgen Habermas (1994: 65) lo público se define como el ámbito en que las personas privadas se reúnen en calidad de público para deliberar sobre asuntos comunes. Como espacio exclusivo del “razonamiento público”, la esfera pública aparece en el siglo XVIII como *esfera pública política* o *esfera pública burguesa*.⁴⁶ Importa resaltar tanto el origen y la consolidación de esta esfera como un elemento constitutivo de la sociedad moderna, como la metáfora utilizada por Habermas (1998: 439) para describir el espacio público político en tanto “*sistema de avisos con sensores no especializados pero que despliegan su capacidad perceptiva a lo largo y a lo ancho de toda la sociedad*”.

Así, la esfera pública como espacio de concurrencia de ciudadanos dialogantes, del público portador de la opinión pública, es el lugar donde las personas privadas adquieren relevancia pública. Habermas (1998: 440) lo define como “*una red para la comunicación de contenidos y toma de postura, es decir, de opiniones*” sobre temas específicos. Si bien es evidente el carácter ficcional del espacio público presente en esta caracterización, también lo es, la participación y la deliberación discursiva de los ciudadanos como componentes hacen al espacio público.

Ahora bien, la nueva concepción de las políticas públicas recupera y reconoce los distintos deslizamientos del significado de lo público para acentuar que, sólo cabe la calificación de “públicas” a aquellas “política(s) gubernamentales que tienen la propiedad de responder al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano y se debaten en público (Valenti Negrini, G.- Del Castillo Alemán, G., 1998).

La dimensión pública de las políticas deviene entonces, tanto de la naturaleza de los problemas que trata -“asuntos que comprometen el interés público”-, del tratamiento “manifiesto” que de ellos se haga así como, de la cuota de participación que tengan los ciudadanos en la discusión de los temas públicos y de los recursos públicos que el Estado comprometa para su resolución.

En consecuencia y de acuerdo a los planteos teóricos enunciados, la resignificación de la esfera pública como ámbito de la participación ciudadana en la decisión y gestión de problemas colectivos de ningún modo supone, postular el “desanclaje” de lo público como esfera constitutiva del Estado y, aún menos, convalidar la transferencia de responsabilidades

⁴⁶ En *Historia y Crítica de la Opinión Pública*, Habermas efectúa el seguimiento histórico de lo público y lo privado desde la publicidad helénica pasando por la publicidad representativa de la Edad Media hasta llegar a la publicidad política de la Edad Moderna.

públicas que le competen al Estado hacia el ámbito de la sociedad civil⁴⁷. Más bien, estaría ligada al grado de interlocución entre *la esfera pública política y la esfera pública civil* que en lenguaje de las políticas públicas, se nombra como “agenda de gobierno” y “agenda pública de los ciudadanos”.

2. La estructuración de los problemas en la agenda de gobierno.

Los diferentes enfoques que pueden asumirse para analizar las políticas públicas, expresan “la toma de posición teórica” sobre la política imprimiéndole un contenido y una significación específica. Tal es el caso, del esquema interpretativo formulado inicialmente por Theodore J. Lowi (1964) -el cual concibe a las áreas de política gubernamental como “arenas de poder”- y que es actualizado por Luis F. Aguilar Villanueva (1994) en la expresión: “*la política en tanto lucha por el poder se juega en las políticas, arenas reales de poder*”.

El estudio de la elaboración de las políticas (*policy-making study, research*) constituye una perspectiva⁴⁸ teórica que focaliza en “el proceso decisorio de las políticas en un sistema o gobierno dado” con el propósito de describir y explicar el proceso por medio del cual un sistema político dado -y en especial, el gobierno- elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas” (Aguilar Villanueva, L. F., 1992: 51, 52).

Desde este enfoque se considera que la política se desarrolla por etapas que en la práctica se integran conformando un proceso, superponiéndose unas con otras sin obedecer a una secuencia temporal rígida. Metodológicamente, el estudio de las políticas recae en el proceso de la política, es decir, en los diferentes tramos que recorre una política. En este “ciclo de las políticas” se admite la existencia de cuatro fases interconectadas entre sí: que, sólo pueden separarse a los fines del análisis: fijación de la agenda, diseño de las políticas, implementación y evaluación.

En este apartado, focalizaremos en los primeros tramos en que se desenvuelve una política pública, esto es, en la formación de la agenda gubernamental y en la definición de los asuntos públicos. Por formación de la agenda entenderemos con Charles D. Elder, Roger W. Cobb y Bárbara Nelson (1993: 77, 106), el proceso a través del cual ciertos problemas o

⁴⁷ Esto último, tiene más que ver con la noción de “lo público no estatal” cuya aparición está ligada a la crítica al Estado de Bienestar bajo la ideología neoliberal. (Cfr., Cap. 2).

⁴⁸ Perspectiva que, en su formulación inicial Harold D. Lasswell denominó como “el conocimiento *del* proceso de la política”. Al respecto, pueden consultarse los textos de Luis F. Aguilar Villanueva citados en este capítulo.

cuestiones captan la atención gubernamental transformándose en candidatos de resolución potencial por parte del sector público. Ahora bien, la formación de la agenda es *un continuum*, en el sentido de que hay proceso de definición y redefinición permanente de los problemas que depende en gran medida, de las relaciones de fuerza y la cuota de poder de los actores que intervienen en formulación.

Atendiendo a la distinción de Aguilar Villanueva, L., (1993. 29), la agenda gubernamental (institucional o formal) tiene una dinámica propia que no siempre coincide con la agenda sistémica o de los ciudadanos⁴⁹.

La agenda institucional es la agenda formal de las organizaciones y dependencias gubernamentales. En ella se localizan aquellos asuntos de la ciudadanía que la autoridad gubernamental define como problemas públicos y decide considerarlos como objeto de su acción, comprometiendo de este modo, los recursos del Estado.

2.1. La definición de los asuntos públicos en la agenda gubernamental

El proceso de elaboración de la agenda corresponde al momento en el que el gobierno **decide si decidirá o no sobre un asunto**. Conciernen tanto a la **elección** de sus asuntos y a su **definición**, como a las **modalidades de intervención** (explícitas o implícitas). En este último caso, *las no decisiones* del gobierno a menudo recorren un amplio espectro de situaciones (dejar de lado ciertos asuntos, dilatar su tratamiento en el tiempo hasta decidir deliberadamente no intervenir). Estas situaciones de inacción configuran determinadas modalidades de actuación gubernamental (o tomas de posición del gobierno) a través de las cuales se puede ver al “Estado en acción” (Oszlak, O.- O’Donell, G., 1976).

De los aspectos que pueden ser consideradas para analizar el proceso de fijación de la agenda⁵⁰, ponemos particular atención en el proceso de estructuración de los asuntos públicos, esto es, en la manera en que se construye una definición del problema que sea aceptable para el

⁴⁹ Desde el punto de vista del análisis, **el estudio de la agenda sistémica** procura discernir cómo determinados problemas adquieren la calidad de problemas públicos y, en consecuencia, terminan siendo considerados como asuntos de interés general. Los problemas en esta agenda son “cuestiones vitales”, esto es, situaciones que los ciudadanos perciben, experimentan y juzgan como indeseables dando paso a necesidades, demandas y conflictos específicos. A la agenda pública ingresan todas aquellas cuestiones que son percibidas por los ciudadanos como merecedoras de la atención pública y que al ser entendidas como asuntos generales del estado, se valoran como asuntos de gobierno.

⁵⁰ Selección, jerarquización y definición de los temas (Lahera Parada, E., 2002), factores que facilitan y/o dificultan el ingreso de ciertos temas, mecanismos y procedimientos a través de los cuales ingresan los asuntos en la agenda (Aguilar Villanueva, F., 1993).

público -principalmente, para el público afectado por el problema- y, soluble para el gobierno, dado un cierto contexto y en función de la disponibilidad de ciertos recursos.

En la conceptualización de Bárbara Nelson (1993: 109 y ss), se trata de un proceso de etiquetación (*labeling*) de los problemas públicos que atraviesa cuatro etapas: *reconocimiento* del asunto como tema potencial de programa de acción, su *adopción* como asunto de responsabilidad gubernamental -momento en que se decide tomarlo en consideración-, su *priorización* en la agenda y, finalmente, su *mantenimiento* o permanencia. Respecto a las dos últimas etapas, cabe aclarar que *la priorización* del asunto puede ir desde su reacomodamiento en la agenda, la disminución o el aumento de la intensidad en su tratamiento hasta su desaparición. Mientras que, el *mantenimiento* se refiere, específicamente, a la sostenibilidad temporal del asunto en la agenda en pos de una decisión sustantiva.

Conforme a estas líneas conceptuales, la Política Educativa de la Reforma puede ser interpelada desde sus componentes decisorio y comportamental a partir de la configuración de la agenda gubernamental. Esta interpelación supone, entamar en el análisis tres dimensiones: el contexto o escenario, los actores que intervienen en él y el proceso de definición de problemas.

En cuanto a la primera dimensión, la etiquetación de los problemas así como su viabilidad pública dependen, en gran medida, de las singularidades sociohistóricas del contexto o escenario en que tienen lugar y, de la conjunción de ciertos *factores de contexto*⁵¹ que operan regulando formal e informalmente la agenda de gobierno y encauzando el flujo de los problemas públicos hacia ella.

En relación a los actores, y en función de lo que venimos sosteniendo hasta aquí, las políticas resultan del interjuego complejo de actores/posiciones y relaciones de conflicto en torno a la definición, tratamiento y resolución de cuestiones de controversia pública. Tratándose de las políticas gubernamentales, las modalidades de intervención del Estado en la definición y el tratamiento de los problemas públicos constituye una dimensión ineludible en el análisis de la agenda de gobierno.

En lo que respecta a la última dimensión, definir un problema en la agenda consiste en delimitar cercos a partir de una doble operatoria de inclusión/exclusión sobre el tipo y los alcances de las soluciones posibles que toda definición comporta. En este proceso, estos cercos

se configuran principalmente, a partir de los criterios cognoscitivos y valorativos de quienes integran el *círculo decisorio del gobierno* y de otros agentes extragubernamentales con fuerte influencia en la orientación y el desarrollo de las políticas públicas.

En los términos de Charles Elder y Rogers Cobb (1993: 94) esto significa que: *“Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las “soluciones” las que hacen posible los problemas (...). Los límites de la plausibilidad de una definición [del problema] están determinados por restricciones ideológicas y restricciones de recurso”*.

Finalmente y, aunque excede a los alcances de este trabajo, conviene agregar que los estudios de políticas efectúan al respecto, dos contribuciones categoriales para explicar los procesos decisorios del gobierno atendiendo a los actores que intervienen en la elaboración de la agenda y en la formulación de las políticas el: enfoque de “las redes de cuestiones” (Hecló, H., 1978) y el de los “subsistemas de políticas” (Milward y Wamsley, 1984)⁵².

3. Los archivos sociológicos de la categoría de profesionalización: implicaciones y usos en el ámbito de la docencia

La problemática de la profesionalización de los docentes reconoce múltiples vías de acceso para su abordaje. Un modo simple de acercarse a ella, consiste en recurrir a la etimología del término y definirlo por lo que este denota, esto es, por la acción que consiste en “dotar de profesión a una ocupación u oficio”.

Este modo -simple en apariencia-, se transforma en una primera provocación analítica, puesto que obliga a interpelar la intencionalidad de una acción externa.

Profesionalizar: ¿para qué? ¿Para "cubrir una falta"? ¿Para dotar de ciertos rasgos a ocupaciones que aún no se consideran como profesiones?.

Profesionalizar: ¿ para qué?. ¿ Para “satisfacer la aspiración” de algún colectivo profesional que percibe el deterioro o la pérdida de tal condición?.

⁵¹ Tomamos esta expresión de L.F. Aguilar Villanueva (1993) para específicamente, al grado de *“la interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes del Estado”*.

⁵² Una red de asuntos está conformada por “todos aquellos que poseen habilidad en el tratamiento de ciertos temas” En la individualización del autor, en estas redes estarían representados: los grupos poderosos de interés, individuos internos o externos al gobierno que tienen la reputación de ser buenos conocedores de la materia, activistas políticos unidos por vínculos de militancia, especialistas y profesionales que poseen un conocimiento experto de la cuestión pública en discusión, fuertemente fusionados por vínculos educativos y de reconocida

Las respuestas que pueden elaborarse para estas preguntas son plurales y funcionales a diferentes modos de concebir a la profesión y al proceso mismo de profesionalización.

El espectro de discursos que actualmente circulan sobre la profesionalización de los docentes -divergentes y aun antagónicos-, se explican en parte, por la complejidad que entraña el concepto de profesionalización y por las valoraciones positivas y negativas en relación con otros conceptos a él vinculados (profesión, profesionalidad, profesionalismo).

No obstante, entendemos que “la puesta en texto” de estos discursos supone mucho más que incursionar en un campo signado de ambigüedades semánticas. Los discursos no son neutros. Importa considerar en ellos a los agentes que son sus portadores –con sus intereses, motivaciones y sus posicionamientos sociales-, atendiendo a las variaciones de significado de los términos en función de/los contextos en que son utilizados y a las diversas interpretaciones posibles de efectuarse desde determinadas concepciones teóricas e ideológicas.

Pensamos que un buen punto de inicio para responder a “la provocación analítica” a la que aludíamos al comienzo es apartarnos de un análisis semántico para problematizar teóricamente la categoría de profesionalización desde su campo de origen: la sociología de las profesiones. Categoría controvertible y compleja puesto que, posee el atributo de que en ella anidan otros conceptos que determinan o complementan sus sentidos ⁵³.

Incursionar en el análisis del concepto de profesionalización desde el estudio sociológico de las profesiones es –*prima facie*- ingresar en un campo de debate caracterizado por la polémica entre matrices teóricas encontradas: la estructural-funcionalista de cuño parsoniano, la weberiana y la marxista. Los conceptos de profesión elaborados al amparo de estas tradiciones teóricas, han sido responsables de lecturas y enfoques diversos sobre la profesionalización en el ámbito de la docencia (Davini, M.C. - Birgin, A., 1998). Y, más aún, muchas de las perspectivas contemporáneas sobre la profesionalización docente son tributarias de estos legados sociológicos.

Mediante una tarea de revisión de archivos pretendemos aportar algunos elementos que permitan no sólo comprender la “mala prensa” que tiene esta categoría en el campo de la enseñanza sino fundamentalmente, que nos posibilite avanzar hacia la construcción de un significado más complejo de la profesionalización de los docentes.

reputación intelectual. La diferencia de éste enfoque con el de Milward y Wamsley (1984) es que éstos últimos acentúan el contexto sociopolítico que estructura y le otorga sentido al funcionamiento de las redes de expertos

De la sociología hemos heredado tres perspectivas sobre la profesionalización que están presentes con mayor o menor intensidad en el debate educativo contemporáneo y que cuentan con diferentes niveles de adhesión en los círculos académicos. Alrededor de ellas, se libran luchas simbólicas orientadas a imponer un principio de visión que se considera legítimo (Bourdieu, P., 1988).

Una visión de renuente legitimación pedagógica -pero extensamente generalizada- es aquella que entiende a la profesionalización como sinónimo de cumplimiento de determinados criterios o la adquisición de determinados rasgos. Visión que se corresponde con una concepción de profesión conocida como “teoría de los rasgos” o “enfoque taxonómico” y cuyo marco teórico de referencia lo otorga el estructural funcionalismo de T. Parsons.

Bajo este enfoque se ubican conceptualizaciones como las de A.M. Carr-Saunders y P.A. Wilson (1939), A. Flexner (1915), M. Lieberman (1956), W. Moore (1970), E. Schein (1972), Hoyle (1980), Corrigan y Haberman (1990) –entre las más representativas-
54

En estos autores existe un núcleo de concepciones convergentes cuyo postulado básico consiste en que una ocupación adquiere la propiedad de profesión mediante un proceso de adquisición de rasgos o características definidas a priori. Si bien el listado de propiedades fluctúa en cantidad –según los autores mencionados-, así como la ubicación de estos rasgos en una jerarquía de importancia, existirían cualidades típicas –universales- que podrían aplicarse en general tanto a las profesiones como a los profesionales, sin distinción.

Carr-Saunders y Wilson subrayan, principalmente, la competencia intelectual que supone “una instrucción especializada” como requisito indispensable para poder “proporcionar un servicio o asesoramiento experimentado a los demás “ a cambio de un honorario o de un salario.

Flexner, por su parte, destaca como rasgos inherentes a las profesiones la autoorganización y el altruismo; Lieberman coloca el énfasis en un elevado grado de autonomía como componente intrínseco del ejercicio profesional.

De este grupo nos interesa, particularmente, los rasgos que Schein destaca para el profesional: a) implicación de tiempo completo en una ocupación que constituye su principal

⁵³ Nos referimos a los conceptos de profesión y profesionalidad que serán analizados más en detalle en el desarrollo de este capítulo.

fuerza de ingreso; b) desempeño continuado; c) espíritu de servicio; d) autonomía de juicio sobre su propia actuación; e) posesión de habilidades y conocimiento especializado –adquirido mediante un período prolongado de educación y entrenamiento–; y, f) la organización de asociaciones que definen los criterios de admisión, niveles educativos, títulos o exámenes de ingreso, carreras y áreas de jurisdicción para las profesiones.

Es compatible con esta visión, el argumento según el cual el ejercicio profesional requiere de “un considerable grado de destreza” , un prolongado período de tiempo de formación de educación superior, prestigio social y elevada remuneración (Hoyle, 1980; Corrigan y Haberman, 1990, referidos en García, M., 1995a; 1995b).

Estos pocos ejemplos son suficientes para graficar cómo la concepción estructural-funcionalista trasvasa un núcleo de postulados básicos que derivan en una concepción de profesionalización como un proceso evolutivo, progresivo y lineal de las ocupaciones hacia un rango mayor: el de profesiones.

Con criterios definidos apriorísticamente, la profesionalización es concebida como un proceso que transcurre en el vacío, universalista y abstracto. Criterios que de algún modo prescriben “patrones de comportamiento” y modos “estándar” de actuación profesional.

Estar profesionalizado supone, entonces, cumplir con una serie de prerequisites delineados en modelos ya establecidos que se toman como referentes de comparación. Los casos que se distancien de este modelo serán designados como “profesiones a medias”, “semiprofesiones” (Etzioni, 1969) o “cuasi-profesiones”.

La revisión de estos enfoques nos lleva a recordar los puntos esenciales que Parsons destaca para las profesiones y los roles profesionales. Los individuos deben prepararse para estos roles que –son ofrecidos y definidos por el sistema social–, y deben mantener un compromiso con el rol. Por otra parte, como requieren de una preparación específica, la socialización pasa a ser la instancia clave para el aprendizaje de las habilidades requeridas por el ejercicio profesional, como también lo es para los valores consensuados que garantizan la integración social (Bonal, X.,1998).

Interpretamos con Jeffrey, A. (1989) que en la concepción parsoniana, los roles son “nichos sociales impersonales que consisten en obligaciones a realizar de manera específica”.

⁵⁴ Un análisis exhaustivo de estas posturas se encuentran en: Gómez Campo, V y Tenti Fanfani, E. (1989), García, M. (1995a; 1995b) y Montero, L. (2002).

Esto es, obligaciones abstractas pero muy bien definidas y detalladas que deben concordar con la imagen que cada actor tenga de sí y con los patrones culturales.⁵⁵

Para que la “máquina social” funcione sin fricción es preciso, como advierte A. Jeffrey (1989), que: “lo que la personalidad necesita, en el caso ideal, debería ser lo mismo que la cultura considera significativo, y esto debería concordar con los recursos que el sistema social ha brindado para lo que define como obligaciones apropiadas para un rol “.

Así es que, en una sociedad armónica, en equilibrio y sin conflictos, los roles profesionales y por ende, las profesiones, cumplen una función primordial como instancias de mediación entre las necesidades individuales y las sociales.

Ahora bien, ¿cuáles son las implicancias para la docencia si se piensa a la profesionalización bajo estas premisas?. Pensamos que la tipificación del rol profesional ha conducido a establecer una sinonimia entre “profesionalización y ”profesionalidad”, puesto que aquellos rasgos y propiedades que en principio establecen cualidades distintivas derivan luego en “imperativos de profesionalidad”.

En otros términos, “ lo que una profesión es, es lo que un profesional debe ser, hacer y saber “ – y no nos parece que esto sea una cuestión menor cuando se lo proyecta al ámbito de los profesores- si tenemos en cuenta con M. C. Davini (1994) que históricamente la formación docente ha sido un campo prolífero de discursos declarativos y normativos en los cuales se ha indicado “todo lo que -el docente- debe ser” o, simplemente, “todo acerca de lo que no es “. En este contexto, deben situarse, también, las dificultades vinculadas con el establecimiento de “modelos de profesionalidad docente” elaborados en consonancia con patrones de desempeño profesional que se definen en términos de “competencias básicas del profesor”. Así, se va perfilando un profesional cada vez más difícil de encontrar en la realidad (Gimeno Sacristán, J., 1992).

En segundo lugar, pensar a la profesionalización docente como un proceso externo destinado a dotar de ciertos rasgos a una ocupación que no llega a ser una “profesión” supone un doble equívoco: teórico y metodológico porque se parte de un concepto unívoco de profesión -cuyos rasgos se aplican más para las profesiones liberales- que es tomado como

⁵⁵ En términos de Parsons esto sería el equivalente a la correspondencia entre los tres subsistemas que conforman el sistema social.-el de la personalidad , el cultural -patrones culturales- y el social -obligaciones que plantea el rol- Ver Parsons, T. (1984).

patrón de referencia, y por comparación, se ubica a la docencia en el lugar de una semi-profesión.

Al respecto, es válido aclarar con Burbules, N y Densmore, K. (1992) que el concepto de profesional es un constructo que sirve tanto para la identificación de un grupo como para legitimar diferencias entre los grupos de elite y los otros. Asimismo, conviene advertir que la categorización de la docencia como semiprofesión no es exclusividad de los enfoques de matriz funcionalista, también es utilizada -en ciertas ocasiones-, desde la sociología marxista, pero dotada de otra significación⁵⁶.

La posibilidad de pensar a las profesiones de otro modo, se abre con el concepto de profesión de matriz weberiana que interpela la ahistoricidad de la profesionalización al entenderla como un fenómeno social e histórico conectado con el proceso de racionalización del saber en el capitalismo avanzado. Como es sabido, para Weber el desarrollo de las profesiones modernas es simultáneo a la formalización y especialización del saber (Tenti Fanfani, E., 1989; 2001).

La conexión entre burocracia –como modo de organización y dominación social- y racionalización del saber, supone para el sociólogo alemán la presencia de tres tendencias:

1. La tendencia a la *nivelación* en interés de una posibilidad universal de reclutamiento de los más calificados *profesionalmente*.

2. La tendencia a la *plutocratización* en interés de una *formación profesional* que haya durado el mayor tiempo posible (a veces hasta el final de la treintena).

3. La dominación de la *impersonalidad* formalista: (...) sometida tan sólo a la presión del deber escrito; “sin acepción de personas”, formalmente igual para todos, es decir, para todo interesado que se encuentre en igual situación de *hecho*: así lleva el funcionario ideal su oficio.

(**Max Weber**, *Economía y Sociedad*. México, FCE, 1997: 179,180)

Weber aporta, así, a la construcción de otro modelo –en términos típicos ideales- de profesión: el modelo organizacional o burocrático cuya base reside en el Estado –en contraposición a lo que ocurre en el modelo de las profesiones liberales-, y en donde, la licencia –el derecho exclusivo a ejercer ciertas actividades- y el mandato –aquellos deberes con relación al “cliente” asociados con un código ético- residen en la organización y no en el

⁵⁶ Específicamente, como un “lugar intermedio y contradictorio entre dos polos de organización del trabajo: profesionales y proletarios” (Fernández Enguita, M, 1989).

individuo (Fernández Enguita, M., 2001). En igual sentido, la distinción weberiana entre un “saber profesional especializado” –propio de la burocracia- y un “saber aficionado” o “dilettantismo” vuelve a colocar la “expertez” como un componente propio del campo profesional.

De modo que, si acordamos concebir a la docencia como una profesión directamente vinculada con el Estado (Davini, M.C.-Birgin, A., 1998; Alliaud, A., 1995), la profesionalización del oficio aludiría al proceso histórico por el cual el trabajo de enseñar se transforma en una profesión de Estado y contaríamos de este modo, con dos componentes - ausentes en la perspectiva anterior-, para avanzar hacia la construcción de un significado más complejo de la profesionalización docente: la inscripción histórica de este proceso y los actores principalmente involucrados en él –un colectivo profesional y el Estado-.

En este punto del análisis, nos interesa explicitar nuestra coincidencia con el planteamiento de Tenorth, H. (1988) en lo siguiente: a) concebir a la profesionalización como un conjunto de acciones localizadas en un espacio y en un tiempo susceptibles de ser analizadas en su génesis, desarrollo y resultados; b) concebirlo como un proceso dirigido a que un grupo profesional con “ayuda” del Estado logre exhibir competencia en una actividad de relevancia social –esto es, de interés público-, y, c) atender a la doble exigencia que comporta este proceso -en términos de reconocimiento material y simbólico-, para el trabajo profesional⁵⁷.

Suscribiendo esta visión, nos importa enfatizar que lo inherente al proceso de profesionalización de la docencia en nuestro país consiste, justamente, en que ha sido un proceso conducido y regulado por el Estado -que al definir el tipo de formación y las condiciones para el acceso y la permanencia en el ejercicio de la actividad docente- transformó al “oficio de enseñar” en un empleo público. Razón por la cual, resulta plausible ligar la profesionalización de la docencia con el “funcionariado” –tal como ha sido definido por Weber-. En Argentina, “tornarse docente profesional implicaba un puesto en la administración pública” (Novoa, 1999, citado en Birgin, A., 1997)⁵⁸.

⁵⁷ “ (...) los miembros de la profesión, que aspiran al reconocimiento social de su labor, y el Estado, en parte como representante del cliente, que estima necesarios y dignos de protección los servicios que aquéllos prestan, los protege efectivamente otorgando los títulos y los prestigio en la concesión de gratificaciones o el derecho a los honorarios “ (Tenorth, H., op. cit: 82).

⁵⁸ Volveremos sobre este punto en el último capítulo.

Alinearse en las posturas que estiman a la docencia un “empleo público”, un trabajo regulado por el Estado, favorecería: a) la comprensión de la “paradoja” que encierra esta profesión enlazándola con el momento fundacional del magisterio en nuestro país y con el peso que ha tenido el “paradigma vocacionista” en la conformación de una visión casi voluntarista de la profesionalización, y, b) el reconocimiento necesario entre profesión y puestos de trabajo.

La tercera perspectiva sobre la profesionalización que nos interesa analizar aquí, es aquélla que postula entenderla como la expresión de la inserción ocupacional de individuos y de grupos en el proceso de trabajo. En este caso, cobra relevancia la tesis de la proletarización planteada por Marx, -y sus reelaboraciones posteriores en el seno de la sociología marxista-, y no así, el concepto de profesión.⁵⁹

A partir de una crítica a la concepción de profesionalización en tanto “teoría de los rasgos en proceso”, aquélla se concibe como una variante del “profesionalismo” y se define en función de su opuesto: la proletarización.

La idea que reúne a muchos autores que como H. Braverman (1984), M.W. Apple (1987), M. Lawn y J. Ozga (1988) y Ch. Buswell (1980) la extrapolan al ámbito de la enseñanza, es la “pérdida de control sobre el proceso de trabajo “ que sufren todos los trabajadores –sin excepción alguna- en el capitalismo. Se supone aquí que, bajo la lógica del modo de producción capitalista, las condiciones en que se realiza el trabajo son las mismas para todos los trabajadores asalariados independientemente del contenido o tipo de trabajo que realicen. En condición de tales, están conminados a vender su fuerza de trabajo, a producir más de lo que reciben a cambio como salario y a perder progresivamente el control sobre el mismo proceso de trabajo. Este fenómeno de “proletarización” alcanza a todos los procesos de trabajo incluido el de los enseñantes.

Para explicar los efectos que produce este fenómeno, la sociología marxista ha elaborado dos interpretaciones críticas, a la vez, distintas y hasta cierto punto contradictorias, sobre la profesionalidad o el profesionalismo docente.

Una consiste en definirla como una respuesta de resistencia de los mismos profesores frente a los efectos que produce la proletarización de las condiciones del trabajo docente: descualificación de su puesto de trabajo y pérdida de autonomía. En consecuencia, cualquier

⁵⁹ La proletarización como manifestación de la pérdida de control sobre el proceso de trabajo y los efectos que produce ponen de relieve la importancia que adquiere el trabajo –en su doble dimensión material y simbólica- en el análisis marxiano. (Ver al respecto: *El Capital*, Libro I, Sección IV, Madrid, Siglo XXI, 1975).

demanda de profesionalización que provenga desde los profesores -en tanto trabajadores de la enseñanza, asalariados y proletarizados- debe tomarse como una “reivindicación de su profesionalidad”.

La otra, en cambio, identifica la profesionalización como una variante del profesionalismo –expresión utilizada para nombrar la concepción de profesionalización de matriz funcionalista-, como el conjunto de “estrategias de clase media burguesa “ –categoría en la cual se ubica a los profesores- , mediante las cuales se limita el acceso a la ocupación y se controla el ejercicio de la conducta de sus miembros (Parry, N.-Parry, J., 1974).

En la lectura de Jiménez Jaen, M. (1988:43), esta perspectiva acentúa con mayor o menos énfasis, la apelación al “profesionalismo” como una estrategia que puede ser utilizada en ciertas coyunturas por el Estado para aumentar su control o, en otras circunstancias, por los propios profesores para resistirse a la pérdida de control. Una interpretación similar es la efectuada por Contreras Domingo, J. (1997: 39) cuando advierte que, a menudo, la demanda de profesionalidad por parte de un grupo profesional se emplea para obtener mejores condiciones laborales, mientras que, la misma declamación por parte de los empleadores, es usada como un recurso ideológico para neutralizar conflictos, reorientar expectativas o establecer jerarquías salariales.

Ahora bien, el punto de controversia entre estas dos interpretaciones es, precisamente, el lugar en que se ubica a los profesores como grupo ocupacional. O son trabajadores proletarizados o son miembros de la pequeña burguesía. Lo cierto es que la asociación entre profesionalismo y clase social es lo que ha llevado a diferenciar posiciones entre los representantes de la perspectiva marxista.

Lawn y Ozga (1988) , por ejemplo, manifiestan su rechazo a concebir a los profesores como miembros de una clase media por cuanto no aceptan un concepto “estático” de clase social: “ (...) la idea de que un grupo de personas, en lugares y con contradicciones distintas y durante un período prolongado de tiempo sean capaces de mantener una estrategia o una visión de sí mismo constante y separada de las condiciones en que trabajan y de los movimientos sociales en que participan “.

Más allá de las polémicas internas, nos parece importante rescatar de estas visiones dos contribuciones que introduce la perspectiva marxista. Una, es la dimensión económica y social para pensar la profesionalización aplicada al ámbito de la enseñanza. Un componente,

descuidado en los enfoques anteriores, que posibilitaría ligar condiciones de trabajo con profesionalización de la enseñanza y sostener con otros autores (Apple, M., 1986; Popkewitz, T., 1990) que, sin una base de sustentación material, la retórica de la profesionalización puede transformarse en una demanda de orden estrictamente técnico y conducir a una creciente proletarización de las condiciones de trabajo de los docentes.

La segunda, es que arroja luz sobre el sustrato ideológico que le da sustento a la concepción de profesionalización de matriz funcionalista. En este aspecto, la retórica del profesionalismo o la reivindicación de la profesionalidad puede presentarse como una “coartada ideológica” que, cuanto menos refiere a las condiciones reales de trabajo, más oculta las carencias reales de poder profesional (Contreras Domingo, J., 1997: 40).

3.1. Perspectivas sobre la profesionalización en el campo de la formación docente

Durante mucho tiempo las discusiones sobre la profesionalización como meta a alcanzar en la docencia, se distinguían por considerar a ésta en términos polares -trabajo vs. profesión, profesión vs. oficio-, en la actualidad, esta oposición ha caducado por cuanto ha quedado fuera de discusión la identidad de la actividad docente como un trabajo " (...) sujeto a determinadas condiciones materiales que definen y enmarcan las interacciones " y " caracterizado por un conjunto determinado de saberes específicos del tipo particular de actividad laboral que se trata" (Diker, G-Terigi, F., 1997).

No obstante, los intentos por establecer cuándo el trabajo docente adquiere el estatus de profesión , han dado lugar a distintas perspectivas teóricas que –como hemos visto en el apartado anterior-, tienen una larga tradición en el campo de la sociología de las profesiones.

Una de ellas, se distingue por establecer una serie de requisitos que debe poseer toda ocupación para ser considerada como una profesión. Aunque estos requisitos varíen en cantidad según los autores, la mayoría coincide en que una ocupación adquiere la propiedad de profesión por: la función social que desempeña, la cantidad de años de formación y entrenamiento requeridos y un cierto grado de autonomía en la toma de decisiones.

Desde esta posición, se argumenta que el ejercicio profesional requiere de: a) un considerable "grado de destreza" y de "saber utilizar esa destreza en situaciones no rutinarias", b) un prolongado período de tiempo de formación superior y, c) prestigio social y elevada remuneración (Cfr., Cap.3: 47).

En la misma dirección, Prieto Parra, M. (1994) define al "estatuto profesional" en términos de "una actuación institucionalmente especializada y exclusiva" : " (...) quienes están calificados para ejercer una profesión tienen el monopolio de la oferta del servicio; son capaces de aplicar conocimientos y criterios especializados para la toma de decisiones y (...), en consecuencia, tienen una relativa libertad de supervisión y control directo respecto de las decisiones que toman ".

Si se considera el conjunto de rasgos y/o propiedades que definen una profesión, algunos autores concluyen que la actividad docente los cumple parcialmente y en este caso introducen la categoría de semiprofesión" (...) grupos de asalariados, a menudo parte de las burocracias públicas, cuyo nivel de formación es similar a de los profesionales liberales. Grupos que están sometidos a la autoridad de sus empleadores pero que pugnan por mantener o ampliar su autonomía en el proceso de trabajo y sus ventajas relativas en la distribución de la renta, el poder y el prestigio" (Fernández Enguita, M., 1995).

Aunque esta ha sido una tendencia común, no han faltado advertencias acerca de que el concepto de profesión no es neutro y que su significado no es unívoco y, por lo tanto, debe ser analizado teniendo en cuenta la utilización que de él se hace y de la función social que desempeña (Turner, 1957; Ginsburg, 1988, citados en García, M., 1995a).

Algunas formulaciones críticas respecto a este tema, se encuentran también en Imbernón, F (1998) quien estima fundamental considerar el contexto temporo espacial como punto de partida para definir lo profesional. Este autor se inclina a pensar que las profesiones se diferencian más por la "cultura profesional" que por rasgos o características predeterminadas. Entendiendo por cultura profesional, la conjunción entre desarrollo personal, trabajo grupal y trabajo institucional tendientes a provocar "la ruptura de ciertas tradiciones educativas" como el aislamiento en las aulas, la formación individual, las acciones rutinarias, la falta de reflexión sobre lo que se hace, etc.

En rigor, cada una de las perspectivas mencionadas, suponen posicionamientos diferentes sobre la profesionalidad y la profesionalización de la actividad docente a partir de concebir de modo diferente a la docencia.

Si se considera que la docencia tiene la propiedad de ser una profesión, entonces, es plausible pensar que la convocatoria a un proceso de profesionalización obedece a que esta

actividad se encuentra hoy desprofesionalizada, ya sea, porque están ausentes ciertas condiciones que se estiman necesarias, o bien, porque estas condiciones se han deteriorado.

Una interpretación de este tipo es la que efectúa C. Braslavsky (1999) para explicar las acciones de profesionalización encaradas por la mayoría de los gobiernos iberoamericanos. En su opinión, la profesionalización requiere de una formación de grado de calidad, de una actualización y perfeccionamiento periódicos o permanentes, de una supervisión que funcione y de la participación de los docentes como profesionales en la producción del saber. Condiciones que según la autora, no han permanecido en el tiempo.

Si por el contrario, se piensa la profesionalización como un proceso externo destinado a dotar de ciertos rasgos a aquellas ocupaciones aún no se consideran como profesiones, entonces, la cuestión se resuelve por vías diferentes.

Al respecto, Diker y Terigi (1997) interesadas por las implicancias de la profesionalización docente en términos de la formación, reconocen dos modos distintos de resolución.

Un camino a tomar es "proceder por comparación con otras ocupaciones ya consensuadas como profesiones"; otro, en cambio, implica "partir de los requerimientos específicos que plantea la práctica docente" y desde allí diseñar los trayectos formativos que estén más acorde con ella.

En el primer grupo, quedarían englobadas las propuestas de profesionalización que las autoras denominan "correctivas", las que consideran pueden ser vías legítimas para jerarquizar socialmente la profesión, pero no conducir necesariamente a la profesionalización.

Refiriéndose a las mismas propuestas, Cayetano de Lella (1999) considera que esta concepción de profesionalización va unida a la "creciente responsabilización de los docentes" en problemas educativos, que tienden a aparecer vinculadas -paradojalmente- con procesos de proletarización e intensificación del trabajo docente.

En el segundo grupo, se ubicarían aquellas propuestas que entienden a la profesionalización en otro sentido: "el desenvolvimiento de las aptitudes necesarias para desarrollar la propia actividad" (Ghilardi, 1993), "el fortalecimiento de los esquemas prácticos de acción" (Gimeno Sacristán, 1988), "la formación de prácticos reflexivos" (Schön, 1992), "la formación de profesionales reflexivos" (Zeichner, 1995).

Desde estas propuestas, la profesionalización de los profesores se vincula con "la concepción o función docente, las visiones sobre dicha función, con los procesos de formación inicial (selección de los candidatos, contenidos, orientaciones educativas, etc.), con los requisitos de acceso a la profesión, con el estatus y las condiciones de trabajo, con la formación permanente, con la evaluación de su trabajo, con otras secuencias de su itinerario profesional o carrera docente, y con otros procesos paralelos (política educativa y curricular, organización escolar, etc.) que afectan igualmente al desarrollo de la cultura profesional del profesorado, (...)" (Imbernón, F., 1998)

La profesionalización de los docentes así entendida, exige determinadas condiciones materiales e institucionales de trabajo para poder sustentarse. No sólo una formación adecuada fortalece la capacidad de decisión de los docentes sobre cuestiones inherentes a su quehacer laboral, sino, condiciones materiales de trabajo necesarias para sustentar la autonomía y responsabilidad de los docentes.

A partir de este marco conceptual dedicamos el capítulo siguiente a analizar la profesionalización de los docentes como asunto público a partir de su surgimiento (reconocimiento y adopción), desarrollo y eventual resolución (priorización y mantenimiento) en la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma.

CAPÍTULO 4

Itinerario de la profesionalización docente en la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma (1990-1999)

A partir de la propuesta de B. Nelson (1993) respecto del proceso de etiquetación de los problemas en la agenda (Cfr., Cap. 3: 43), es posible reconocer para el caso específico de la profesionalización de los docentes en tiempos de la Reforma, tres momentos claramente delimitados:

- el primero, entre 1990 y 1992, de reconocimiento y adopción como asunto de interés gubernamental;
- el segundo, entre 1993 y 1995, corresponde a su desarrollo y redefinición y,
- el tercero, entre 1996 y 1999, corresponde a la etapa de priorización y reacomodamiento.

Atendiendo al contexto sociopolítico analizado en el Cap. 2, las dos primeras etapas transcurren durante la 1ª Reforma del Estado, mientras que la tercera se da de manera coincidente con la 2ª fase de reformas. Según la hipótesis que direcciona este trabajo, hubo dos grandes etiquetaciones sobre la profesionalización docente: la primera comienza a esbozarse entre 1990 y 1992 y se despliega entre 1993 y 1995. La segunda gran etiqueta se desempaca entre 1996 y 1999.

Analizaremos estas definiciones primero, desde el discurso de los documentos públicos oficiales producidos entre 1989 y 1999 (Cfr. Cap1:14, 15) y luego, en un intento de responder los interrogantes planteados en esta investigación, realizaremos un ejercicio de interpretación de los discursos oficiales, sosteniéndonos en algunas construcciones teóricas sobre la profesionalización desplegadas en el Cap. 3. Finalmente y, a partir de lo trabajado en los momentos anteriores, intentaremos inferir la toma de posición del gobierno nacional respecto de la profesionalización docente durante la 1ª y la 2ª etapa de la Reforma del Estado.

1. ¿Qué entendió el gobierno por profesionalización docente?

1.1. Reconocimiento y adopción del problema: hacia la primera definición (1990-1992)

El problema de la profesionalización docente ingresa a la agenda institucional de la Política Educativa de la Reforma hacia mediados de 1990 a través de la propuesta de creación de un *sistema nacional de formación docente continua*. La primera definición del problema comienza a elaborarse durante la gestión ministerial de Antonio F. Salonia (1989-1992) y se continúa en el inicio de la gestión de Jorge Rodríguez (1992-1995)

Entre julio de 1990 y diciembre de 1992 el gobierno nacional comienza a manifestarse sobre “el problema docente” a través de diagnósticos y propuestas surgidas en el ámbito del CFC y E y la Dirección de Formación y Capacitación Docente (DIFOCAD) que dependía de la Dirección Nacional de Gestión Educativa del MC y E.

Mediante la Resolución n° 9 de julio de 1990, el CFC y E establece que la formación docente será un proceso “*continuo que incluye formación, capacitación, especialización, actualización y perfeccionamiento*”. A pesar de admitir en sus fundamentos la inexistencia de un diagnóstico explícito sobre la “situación de la formación de los docentes” en cada una de las jurisdicciones, este organismo justifica la decisión y la acción a que da lugar, aduciendo como problemas posibles: la “*heterogeneidad de la organización académica-institucional, la disociación entre los ámbitos en que se realiza la formación inicial –nivel medio, terciario no universitario y superior no universitario- y la formación en servicio y la disociación entre formación docente y proyecto económico-político del país*”.

En rigor, fue la agenda pública del Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988)⁶⁰ la que suministró tanto el diagnóstico de los problemas del sistema de formación docente como la propuesta de “formación continua”, supuesta “innovación” que, por aquella época, se atribuían diversos organismos gubernamentales.

Hacia finales de 1990, se inicia en el MC y E el Programa de Transformación de la Formación Docente (PTFD) destinado a docentes de nivel inicial y de nivel primario e implementado hasta julio de 1995. La población inicial a la que se destinó el Programa estuvo

⁶⁰ Ver al respecto: Congreso Pedagógico. Informe sobre posibles reformas del sistema educativo. Comisión Honoraria de Asesoramiento. Informe Final de la Asamblea Nacional, Ministerio de Educación y Justicia de la Nación Argentina, 1988.

constituida por 183 Escuelas Normales y 40 Institutos de Profesorado distribuidos en todo el país que por entonces dependían de la Dirección Nacional de Enseñanza Superior (DINES).

El PTFD fue cambiando su fisonomía al compás de las políticas formuladas desde el MC y E primero por la gestión de Antonio Salonia y posteriormente, por la de Jorge Alberto Rodríguez. En julio de 1996, Cristina Armendano⁶¹ expresaba la intencionalidad de origen que guió el Programa: “*generar e impulsar procesos transformadores de la formación docente en una dirección: contribuir a la transformación de los circuitos de formación docente en un sistema de formación docente continua*” (Novedades Educativas, 1996: 27).

Para alcanzar este propósito, el Programa planteaba un trabajo articulado sobre tres aspectos: a) la reformulación de la formación docente de grado; b) criterios de transformación de las ofertas de capacitación de los docentes en ejercicio y c) transformación de las instituciones de formación docente.

El PTFD se desarrolló en tres etapas. La primera, denominada de “elaboración, lanzamiento y activación de los procesos institucionales de discusión” de la propuesta (1991); la segunda, “de producción y discusión de la propuesta curricular-institucional” (hasta agosto de 1992) y la tercera, “de implementación” (desde 1993 hasta julio de 1995).

En simultáneo al desarrollo de la 1º fase de este Programa, el MC y E publica *Transformación de la Educación Nacional*⁶², una trilogía que compendió: *Hacia una Nueva Educación Argentina*, discurso del presidente C. Menem en la Escuela Normal de Paraná, del 16/08/991; *Síntesis del Documento Bases para la Transformación Educativa y Convocatoria para la Transformación Educativa*, discurso del Ministro de Educación, Antonio Salonia, pronunciado en Cadena Oficial el 29/08/91.

En *Síntesis del Documento Bases para la Transformación Educativa*, quedó planteado el problema docente en términos de “formación inadecuada, escasas posibilidades de perfeccionamiento y deterioro de las condiciones de trabajo y bajos salarios docentes”⁶³. Las soluciones propuestas para el mismo, quedaron delineadas como líneas de acción de las políticas de transformación institucional y curricular: “*Redefinir los perfiles de los institutos*

⁶¹ Comenzó sus actividades en el PTFD primero desde la Subdirección de Educación Superior, luego desde la Dirección de Formación y Capacitación Docente (DIFOCAD) y por último, desde la Coordinación del Programa hasta diciembre de 1994.

⁶² Publicación que contiene además, una sintética presentación de Carlos Menem titulada *La Batalla de la Educación* y otra de Antonio F. Salonia denominada *Transformar la educación –desde las raíces y con las alas abiertas- para la grandeza nacional*.

de formación docente, de modo que constituyan unidades que tomen a su cargo *la doble función* de formar maestros y profesores y, a la vez, actualicen y perfeccionen a los docentes en servicio. Se favorecerá la “*formación docente continua*”, lo que implica la articulación de la formación y la capacitación y un nuevo tipo de carrera docente, con la formulación de criterios que se añadan al de acumulación de antigüedad.⁶⁴

El 29 de agosto del mismo año, el ministro Salonia refuerza en su discurso la necesidad de exigir “*rigor en el trabajo [docente] y seriedad profesional*”, de que “*sólo la capacidad y los méritos servirán para ingresar y progresar en la docencia*”, de “*mejorar progresivamente las remuneraciones de maestros, profesores, investigadores (...) y la propuesta de que todos los **Institutos de Formación Docente** [sean], a la vez, **Centros de Actualización y Perfeccionamiento**, con amplias ofertas de capacitación*”⁶⁵.

Hacia 1992 el MC y E da a conocer dos documentos⁶⁶ producidos por la DIFOCAD en los que aparece una versión más elaborada y amplia de la definición del problema de la profesionalización docente que deja entrever de un modo más nítido cómo comienza a entenderse esta cuestión en la agenda gubernamental.

El de febrero de 1992, tuvo como finalidad “*sistematizar, a los fines de su discusión, la propuesta curricular-institucional de formación docente continua que impulsa la Dirección de Formación y Capacitación Docente (DIFOCAD), en el marco del Programa de Transformación de la Formación Docente (PTDF)*”⁶⁷.

Ahora bien, conviene interrogarse qué impulsó el gobierno nacional a través de la DIFOCAD?, ¿con qué finalidad?, ¿con cuáles incidencias para el campo de la formación docente?.

El gobierno impulsó una propuesta curricular-institucional de FDC definida como un “*proceso de preparación para el desempeño de tareas profesionales*”⁶⁸. Por Formación

⁶³ *Síntesis del Documento Bases para la Transformación Educativa*, MEC, 1991, p.9.

⁶⁴ *Síntesis del Documento Bases para la Transformación Educativa*, op cit., pp.14, 15. [la bastardilla es original]

⁶⁵ *Convocatoria para la Transformación Educativa*, Discurso en cadena Oficial, 29/08/91, pp. 20, 21. [la negrita es original]

⁶⁶ El primero, *Programa de Transformación de la Formación Docente. “Documento Base I*, Buenos Aires, MCE, mayo de 1991 y el segundo, *Programa de Transformación de la Formación Docente. “Documento Base II. Propuesta curricular-institucional para la formación docente continua. Documento para la discusión”*. Buenos Aires, MCE, febrero de 1992.

⁶⁷ *Programa de Transformación de la Formación Docente. “Documento Base II*, op.cit.,.1

⁶⁸ *Programa de Transformación de la Formación Docente. “Documento Base II*, op cit., p.2

Continua se entendió la articulación de las cinco instancias que el documento establecía como constitutiva de la formación docente:

-*Formación inicial*, instancia de adquisición de saberes básicos que faculta para la práctica profesional docente

-*Perfeccionamiento in situ* (o en servicio), instancia que se desarrolla en el lugar de trabajo y centrada en una “revisión crítica de los problemas que presenta la práctica”

-*Perfeccionamiento*, instancia de revisión crítica de la práctica que tiene lugar en el instituto formador en contacto con otros pares en ejercicio y con estudiantes

-*Actualización*, instancia que enfatiza en las innovaciones en el campo pedagógico y el campo disciplinar

-*Reciclaje*, instancia de “reconversión laboral para desempeñar roles docentes diferentes a los actuales o para incorporarse a la docencia a partir de otra profesión”

Se establecían además, como propósitos de la FDC: “*el fortalecimiento de la profesionalidad del docente*” entendida como “*la permanente revisión de su proceso de trabajo y de las decisiones que adopta, así como de sus efectos inmediatos y consecuencias mediatas*” y la promoción de “*la reconversión de los actuales circuitos de formación docente en un sistema de capacitación continua*”⁶⁹.

Observados en su conjunto, los documentos correspondientes a este período presentan dos rasgos invariantes: un discurso que coloca el acento en la desviación o disfuncionalidad del sistema de formación docente respecto a los objetivos y las prioridades de la Política Educativa de Reforma y sucesivas reiteraciones y definiciones que se van “ajustando” a las particularidades del contexto.

En esta etapa, el análisis muestra cómo a través de la propuesta de una “formación docente continua” el gobierno nacional procuró promover y legitimar un principio de visión de una formación continua o permanente presentándola como imperativo de profesionalidad docente. La ausencia significativa de una referencia explícita a la profesionalización docente como asunto de interés gubernamental queda contrarrestada por la acentuación en la profesionalidad docente, entendida en estos términos.

Resulta notorio destacar que a través de la primera Resolución del CFC y E de julio de 1990, el gobierno adelanta una primera definición del problema en términos de desconexión

entre formación docente y “proyecto económico y político del país” que luego va precisando como una desarticulación entre la formación inicial y la formación en servicio, la falta de capacitación y actualización continua y la necesidad de establecer “méritos” e “incentivos” para ingresar y mejorar en la carrera docente.

Es importante observar también, en *Síntesis del Documento Bases para la Transformación Educativa* de 1991, la manera en que enmarca posibles causas para un problema que –aún cuando se reconoce no contar con datos precisos-, confirma su existencia y se adelanta su solución. De este modo, diferentes situaciones quedan categorizadas como parte de un mismo asunto y rotuladas bajo una misma etiqueta: la Formación Docente Continua. Las diferentes instancias que quedan comprendidas en ella (formación inicial, perfeccionamiento, actualización y reciclaje) expresan la yuxtaposición de formatos de formación docente y de aprendizaje profesional no sólo diferentes, sino contrapuestos.

A partir de la identificación que comienza a plantearse entre “formación docente continua” y “profesionalidad docente” va tomando cuerpo un discurso que pone el acento en las cualidades distintivas del rol profesional docente asimilando la profesionalización a una “reivindicación” de la profesionalidad docente.

Al mismo que tiempo que el gobierno exhorta a los docentes a cumplir con su trabajo con rigor y seriedad profesional refiere de modo “tímido” al deterioro de las condiciones del trabajo docente, a los bajos salarios y a la necesidad de “mejora progresiva de las remuneraciones de maestros y profesores”.

1.2. Desarrollo y redefinición del problema (1993-1995).

A partir de 1993 y con la implementación de la LFE, el gobierno nacional comenzó a regular los distintos aspectos de la política de formación en docencia continua a través de las normativas emanadas del M C y E y del CFC y E. La LFE, legitimó a este organismo⁷⁰ reconociéndolo como ámbito de coordinación y concertación del Sistema Educativo Nacional, al tiempo que, redefinió el contenido de su tarea: unificar criterios entre las jurisdicciones para la implementación de los cambios establecidos por dicha norma. Conforme a esto, el Consejo

⁶⁹ *Programa de Transformación de la Formación Docente. “Documento Base II*, op cit., p.5 [el resaltado es nuestro].

⁷⁰ Vale recordar que este organismo se crea durante de la última Dictadura de las Fuerzas Armadas, mediante la Ley 22.047 del 03/08/79 con la misión de coordinar, asesorar y acordar aspectos de la política educativa nacional comprometiendo para ello la acción conjunta de la Nación y las provincias.

extendió sus márgenes de intervención asumiendo nuevas funciones y ampliando el rango de temáticas a concertar en su seno (contenidos básicos comunes, modalidades y formas de evaluación para todos los niveles, ciclos y modalidades de enseñanza; equivalencia de títulos y estudios; capacitación y formación docente)⁷¹.

En lo que respecta a la formación docente, el CFC y E tomaba a su cargo las funciones de convenir los contenidos básicos comunes para la formación profesional docente y las acreditaciones necesarias para el desempeño de la función docente en los distintos niveles, ciclos y regímenes de enseñanza.

La centralidad que alcanzó el CFC y E a través de su órgano superior, la Asamblea Federal⁷² -responsable de fijar las acciones que éste debería seguir- y uno de sus órganos de consulta (el Consejo Técnico Pedagógico), fue proporcional al poderoso protagonismo que tuvieron los equipos técnicos de las burocracias ministeriales en el tratamiento y la resolución de los temas que ingresaban en la agenda del Consejo para ser “consensuados”.

A través de la Asamblea Federal, el CFC y E se transformó en un órgano resolutorio. Entre 1990 y 2000, emitió 151 Resoluciones y sólo 21 Recomendaciones⁷³. A partir de 1993, algunas de estas Resoluciones fueron acompañadas en sus Anexos por Documentos identificados por números y letras (Palanza, V., 2002: 18 y ss).

Del conjunto de esos documentos, interesan para nuestro análisis los que corresponden a la Serie A “Documentos de Trabajo”. Éstos eran elaborados a partir de documentos de base de los equipos técnicos profesionales de distintas dependencias del Ministerio de Educación

⁷¹ *Ley Federal de Educación*, Capítulo II, Arts. 54, 55 y 56.

⁷² En su Art. 57, la LFE fija los tres órganos que integran el CFC y E y su composición: a) la Asamblea Federal, presidida por el Ministro de Educación de la Nación e integrada por los ministros de educación de las provincias y un representante del Consejo Interuniversitario Nacional, b) un Comité Ejecutivo, que desarrolla actividades en el marco de las resoluciones adoptadas por la Asamblea y, c) una Secretaría General, destinada a conducir y realizar las actividades siguiendo las disposiciones de los dos órganos anteriores. En el Art. 58, la Ley Federal establece dos órganos consultivos: un Consejo Técnico Pedagógico, integrado por especialistas designados por el CFC y E y dos especialistas designados por el sindicato docente y un Consejo Económico Social, compuesto por representantes de organizaciones gremiales de la producción y los servicios, la Confederación General del Trabajo y el Consejo Interuniversitario Nacional.

No obstante lo dispuesto por esta norma y, atento a la modalidad de funcionamiento “efectiva” asumida por el CFC y E, el Consejo Consultivo no logró constituirse (Ver al respecto, Nosiglia, M.C., 2001).

⁷³ El CFC y E se expresa a través de Resoluciones y Recomendaciones. La primeras son de carácter interno, inherentes a este cuerpo y las segundas, se encaminan a objetos que son ámbitos de su competencia de acuerdo con lo establecido por el Decreto Ley N° 22.047/79 y el Reglamento interno del Consejo (Palanza, V., 2000: 19 y ss).

Nacional, principalmente, de la SPEE y, discutidos luego, en el seno de una Comisión Técnica Asesora⁷⁴.

De los mecanismos previstos y acordados para la “concertación” en el ámbito del Consejo Federal -trabajo técnico, consultas federales, consultas nacionales y promulgación de cuerpos normativos sobre los temas de su incumbencia- el primero fue dominante.

A medida que se avanza en el recorrido por los documentos, el gobierno nacional comienza a emparentar de modo directo la formación docente continua con la profesionalización de la formación de los docentes en servicio.

Las vinculaciones entre formación en docencia continua y profesionalización de la formación de los docentes en servicio, fueron haciéndose cada vez más explícitas en los Documentos elaborados por los equipos técnicos de la SPEE entre septiembre de 1993 y junio de 1995.

En el primero, aprobado mediante Resol n° 32/93 del CFC y E, y difundido en el Documento-Serie A-N° 3 “*Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente*”, se establecía, que cada jurisdicción debía fijar procedimientos de calificación para los establecimientos de formación docente, acordar pautas comunes para desarrollar políticas de reconversión docente en ejercicio, avanzar en modelos alternativos de carrera docente –que incorporasen formas de evaluación y acreditación de competencias docentes-, e instrumentar una carrera docente capaz de ofrecer una formación específica que reconozca “*diferentes grados de especialización y profesionalización al interior de cada nivel escalafonario, complementando el criterio de antigüedad*”.

En este documento, se aludía a la reconversión de los docentes en actividad como una necesidad generada por la LFE cuya implementación exigía “*nuevos perfiles de conducción y nuevas competencias docentes*”, estipulándose privilegiar la formación de formadores en docencia como base del proceso y eje de la reconversión docente.

Así, la Formación Docente debía orientarse a “*la construcción y el fortalecimiento de la capacidad de decisión de los docentes en el marco de un nuevo modelo institucional en el cual ejercerían su rol en interacción con los demás agentes del proceso educativo* [asumiendo

⁷⁴ En la gestión ministerial de Jorge Rodríguez, integraron esta Comisión: Cecilia Braslavsky, Alfredo Van Gelderen, Eduardo Slomiansky, Inés Aguerrondo, por entonces, Subsecretaria de Programación y Gestión del Ministerio de Educación de la Nación y Susana Decibe, Secretaria de Programación y Evaluación Educativa. Cuando ésta última, pasa a ocupar la conducción del Ministerio de Educación de la Nación (1996) es reemplazada por Manuel García Solá.

para ello] *la corresponsabilidad en la elaboración de los objetivos, prioridades y programas del planeamiento institucional*”⁷⁵.

Dos puntos merecen destacarse en este documento. Uno referido al *“perfeccionamiento docente en actividad”* y el otro que alude a las estrategias posibles para la reconversión del personal docente en servicio. En lo que concierne al *“perfeccionamiento docente en actividad”*, este se presenta como: a) *“una exigencia [al docente] para dignificar y jerarquizar la profesión docente, mejorar la calidad de la educación y asegurar la transformación del sistema educativo”*, b) *“una revisión crítica de los problemas que presentan las prácticas pedagógicas [cuyo análisis conduciría] al fortalecimiento de la tarea, y a inducir nuevas motivaciones y actitudes profesionales”* y c) *“una instancia de información y de profundización de las políticas educativas y de las demandas sociales e institucionales”*⁷⁶.

El punto referido a las estrategias de reconversión del personal docente presenta un único camino para la “reconversión”: la construcción y consolidación de una Red de Formación Docente Continua (RFFDC).

En rigor, la Resolución que aprueba este documento constituye la base normativa de esta Red, definida como un *“sistema que asegure la circulación de la información para concretar las políticas nacionales de formación docente continua acordadas en el ámbito del Consejo Federal de Educación”* cuya finalidad *“será ofrecer un marco organizativo para el desarrollo de un plan de formación docente continua”*⁷⁷. El documento profundiza en la caracterización de la Red, estableciendo su función y conformación:

“Su función será asegurar la articulación e integración –a través de mecanismos ágiles, dinámicos y permanentes de acciones de formación de grado, perfeccionamiento y actualización del personal docente y no docente del Sistema Educativo Nacional y la circulación de información científica, tecnológica y cultural nacional e internacional mediante la utilización de un equipamiento informativo.

La Red estará conformada por aquellas instituciones de gestión pública o privada cuya responsabilidad primaria sea la formación docente, como así también aquellas organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales –provinciales, nacionales e

⁷⁵ Documento Serie A-Nº 3., op cit., p.1.

⁷⁶ Documento Serie A-Nº 3., op cit., p.2.

⁷⁷ Documento Serie A-Nº 3., op cit., p.7.

internacionales, cuya actividad y/o producción constituyan un significativo aporte a la formación docente continua”.

El segundo documento, Serie A-Nº 9 “*Red Federal de Formación Docente Continua*”⁷⁸ aprobado mediante Resol nº 36/94 del CFC y E, avanzó en un acuerdo interprovincial para organizar y poner en funcionamiento la RFFDC como instancia centralizada para la implementación de las políticas nacionales de formación de docentes y en los criterios a cumplimentar por los institutos de formación docente para su acreditación ante la Red.

La Red quedó conformada por una Cabecera Nacional⁷⁹ con responsabilidades de coordinación, asistencia técnica y financiera y, Cabeceras en cada una de las provincias que tendrían a su cargo la formulación de criterios y orientaciones para elaborar los diseños curriculares jurisdiccionales, fijar las prioridades de perfeccionamiento, capacitación e investigación sobre la base de lo acordado en el CFC y E, ofrecer asistencia técnica las instituciones que conforman la Red, evaluar, acreditar y registrar las instituciones acreditadas en la Red y brindar información sobre las mismas⁸⁰.

En este documento se detallan los criterios que cada provincia y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires debían contemplar para la acreditación de los establecimientos de formación docente ante la Red: 1) calidad y factibilidad de un Proyecto Educativo Institucional (PEI), 2) titulación de nivel superior (universitario y no universitario) de su personal directivo y docente, 3) producción científica, académica y pedagógica- didáctica del establecimiento y/o de sus directivos y docentes (investigaciones y publicaciones), 4) la evolución histórica de la matrícula y de los índices de aprobación, retención y graduación y 5) cantidad, características y resultados de las actividades de capacitación docente organizados por el establecimiento.

Según se lee en el mismo documento, los criterios enumerados “*pretenden conformar “una imagen objetivo” de los establecimientos de formación docente*”⁸¹.

Sobre esta normativa, en 1995 la SPEE elaboró el Programa Nacional de Gestión de la Capacitación Docente (PNGCD) para atender aspectos relativos a la formación en docencia

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Primero a cargo de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa del MCy E de la Nación, y a partir de 1997 de la Dirección Nacional de Formación Docente Continua, dependiente de la Subsecretaría de Programación y Evaluación Educativa.

⁸⁰ Documento Serie A-Nº9, op cit., p. 3.

⁸¹ Documento Serie A-Nº9, op cit., pp.4, 5.

continúa vinculados con la profesionalización de la formación de los docentes en servicio. Este programa, comprendía circuitos de capacitación para los docentes que se desempeñaban en los distintos niveles del sistema educativo, el personal directivo y de supervisión.

El Circuito E o “*Programa de Actualización para Profesores de Profesorados*” fue aprobado por la Resol n° 28/96 del MC y E y tuvo como destinatarios a los profesores en actividad en carreras de formación docente ofrecidas por las instituciones de educación superior no universitaria del país, que no hubieran obtenido el grado académico de doctorado o maestría en la propia disciplina. Según se lee en los Considerandos de la Resolución, este Programa surge en respuesta a la necesidad de “*asegurar la inclusión de todos los docentes en las estrategias de reconversión del personal en actividad del sistema educativo*” mediante esta instancia de “*perfeccionamiento docente en servicio*” instrumentada por medio de cursos de actualización de la formación académica.

Constituye una constante en este período, la intención del gobierno de acentuar la reconversión de los títulos docentes y la definición de modelos alternativos de carrera docente. El énfasis en las formas de evaluación y de acreditación de las competencias docentes queda planteado como una **responsabilidad individual** para “*asegurar la transformación del sistema*” y una “*instancia de profundización de las políticas educativas*”.

1.3. Priorización y reacomodamiento del problema (1996-1999)

En septiembre de 1996, la Asamblea Extraordinaria del CFC y E aprueba mediante la Resol n°52/96 el Documento Serie A-N° 11 “*Bases para la organización de la Formación Docente*”, incorporado como Anexo 1 de la citada Resolución. En ese documento, se justifican los motivos de los cambios en la formación de la docencia. Así se aduce que, 1) **la explosión de los conocimientos** hace necesario que, “*el proceso de titulación debe ser complementado con un obligatorio y necesario proceso de re-acreditación permanente a lo largo de toda la vida del desarrollo profesional*”, 2) en virtud **de que la diferenciación y complejización de la profesión docente en el conjunto de los sistemas de formación de profesores y al interior de ellos** derivó en una yuxtaposición de instituciones y circuitos de formación según los niveles y modalidades de enseñanza, es “*imprescindible encarar una profunda reorganización del sistema de formación de docentes*” y 3) **los cambios operados en**

los sistemas de formación de docentes en el resto del mundo, muestran una clara tendencia a articular las instituciones de formación de docentes con las universidades.

Un año después, se conoce a través del Documento Serie A- Nº 14 –aprobado mediante la Resol nº 63/97 del CFCyE- todo lo inherente a las nuevas funciones, estructuras de carreras y títulos, reordenamiento de la oferta, acreditación y evaluación de las instituciones. La capacitación, la actualización y el perfeccionamiento eran las nuevas funciones a desarrollar por las instituciones formadoras de docentes para *“profundizar los diferentes niveles de profesionalización de los docentes”*. Estas funciones, además de articularse con las funciones de formación de grado y de investigación, se establecían como requisitos de ingreso y de permanencia en la docencia.

En este documento, se mencionan por primera vez, a los postítulos docentes como parte integrante de la formación en docencia continua y se establece que *“el 100% del personal directivo y el 75% del personal docente debía acreditar, a partir de 1998 y hasta diciembre de 2002, una formación posterior al título”*, porcentajes que podían ser alcanzados acreditando el Programa de Actualización Académica correspondiente al Circuito E. La postitulación operaba además, como un requisito para que los IFD acreditaran en la RFFDC.

El gobierno interpreta que es necesario recompensar el mérito al buen desempeño profesional y que éste mérito requiere una *“justa retribución”* mediante el pago de un salario diferencial.

Así, y en simultáneo a estas decisiones, el 11 de setiembre de 1997 –día del Maestro y faltando cuarenta y cinco día para las elecciones nacionales de Diputados- el Presidente Menem anunciaba a través de una solicitada de prensa la intención del gobierno de crear un Fondo para el Financiamiento Educativo que permitiese un sensible incremento del salario docente.

Desde abril, las organizaciones sindicales docentes habían iniciado una modalidad inédita de reclamo y de estrategia de resistencia sindical: una carpa instalada frente al Congreso de la Nación con maestros en ayuno para reclamar una ley permanente de financiamiento educativo. La *Carpa Blanca de la Dignidad* permaneció hasta el 30 de abril de 1999.

Los conflictos gremiales se habían multiplicado y diversificado entre 1993 y 1996, entre otras razones, por el doble incumplimiento del gobierno nacional de duplicar gradualmente la inversión educativa en un 20% anual y elevarla al 6% de PBI (LFE , Art. 61)

y de incrementar el gasto educativo en 3.000 millones de pesos entre 1994 y 1999, según lo establecido en Ley 24.856, Pacto Federal Educativo.

En este contexto, la Ministro de Educación presenta un proyecto de ley -popularizado luego, como “Proyecto Decibe”- por el cual, proponía la creación de un Fondo de Profesionalización Docente (FPD). El Proyecto para “profesionalizar la carrera docente y a mejorar las retribuciones salariales” fue presentado al Congreso a través del decreto 1111 fechado el 24/10/97. En sus fundamentos se señalaba que *“el gobierno nacional considera necesario iniciar en esta etapa [de reforma del Estado], un proceso que permita mejorar la profesionalidad de la carrera docente junto con la situación salarial de los mismos, atendiendo, en una primera etapa, la retribución de aquellos docentes que efectivamente prestan función frente a alumnos y revistan categorías más rezagadas”*.

La propuesta del gobierno preveía un aumento del 20% en la cantidad de fondos destinados a los sueldos docentes. A los 6.500 millones de pesos por año se le sumaría –de aprobarse el proyecto- 1.313 millones. El Estado nacional aportaría para ese fondo, en un plazo previsto entre dos años como mínimo y tres como máximo, 660 millones de pesos a través de un crédito externo. Mientras que las provincias, debían destinar una suma similar que provendría de los aumentos de los fondos coparticipables (*Clarín*, 25/10/97).

El Estado nacional supeditaba el desembolso de este fondo de financiamiento a que las provincias “iniciaran voluntariamente” y de manera consensuada, un proceso de cambio del régimen laboral vigente e instalaran uno nuevo que incorporara criterios de calificación profesional, capacitación y evaluación del desempeño docente para la determinación de los niveles salariales y los ascensos.

De este modo, para acceder a este fondo, los gobiernos provinciales y el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, quedaban “comprometidos” a realizar una reforma administrativa de los sistemas educativos, derogar el Estatuto Docente y aprobar **un nuevo Régimen Laboral** por Convención Colectiva o Ley Provincial que debía contemplar:

a) un régimen de ingreso y promoción a la carrera docente basados en la capacitación, la calificación profesional y la evaluación del desempeño profesional;

b) la simplificación de la estructura salarial, la incorporación de módulos variables remunerativos que contemplen la mayor dedicación funcional, el desempeño profesional y la capacitación como medición del rendimiento de la carrera docente;

c) la asimilación del régimen de licencias especiales y enfermedades incurables a los criterios del Régimen de Contrato de Trabajo, adaptados a las particularidades de las tareas docentes.

Así, la propuesta de profesionalización docente impulsada por el gobierno nacional asociaba el rendimiento laboral docente a la imposición de mecanismos de diferenciación salarial según criterios empresariales de “evaluación del desempeño” y capacitación.

El anuncio incumplido del 11 de setiembre, junto con la “Carpa Blanca” obligó al gobierno a retirar el proyecto de la legislatura nacional para su discusión.

Las organizaciones gremiales veían al “Proyecto Decibe” como un verdadero “chantaje” puesto que la aceptación de este fondo implicaba –atendiendo al condicionamiento que establecía- convalidar la posición oficial de profesionalizar a los docentes a través de la precarización laboral. Marta Maffei, por entonces titular de la CTERA, expresaba públicamente la posición del gremio respecto a la creación del FPD: *“No vamos a levantar la Carpa por un proyecto que significa flexibilización laboral en la educación”* (EDUCYT, 18-12-97)

No obstante ello, en abril de 1998 el PEN envió al Congreso para su tratamiento, un nuevo Proyecto de Ley destinado a crear un Fondo Nacional de Incentivo Docente (FNID). Según el Mensaje n° 450 del PE del 24/04/98 que acompañó el proyecto mencionado, se trataba de un fondo financiado con un impuesto anual que se aplicará sobre los automotores, embarcaciones y aeronaves registrados en el territorio nacional destinado a mejorar los salarios de los docentes de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

Para acceder a este fondo, el PE estableció tres condiciones que debían ser cumplidas por los gobiernos provinciales y por el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires que se plasmaron en los artículos 10, 12 y 14 del referido proyecto de Ley:

- 1- destinar estos fondos al mejoramiento de las remuneraciones y no a la recuperación de los niveles salariales previos a enero de 1996, fecha a partir de la cual muchas de las provincias realizaron recortes salariales;
- 2- realizar las inversiones que exige la implementación de la LFE y que fueran asumidas como compromisos de los estados subnacionales en el Pacto Federal Educativo;

- 3- poner en vigencia a partir del 1° de enero de 1999 nuevos regímenes de licencias especiales y ordinarias, enfermedades inculpables, sistemas disciplinarios y comisiones de servicios, que deberán ser acordadas en el ámbito del CFC y E.

Luego de su tratamiento en las Comisiones de Educación, de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados (agosto de 1998), el proyecto fue transformado en Ley N° 23.050. Entre los “acuerdos mínimos”⁸² alcanzados en el tratamiento legislativo, el gobierno debió eliminar del proyecto el punto referido a la modificación de los estatutos, incorporar a los sindicatos en la discusión de la distribución de los fondos, asegurar que ningún docente quedaría excluido del beneficio y otorgar prioridad a las provincias que estaban en peores condiciones. No obstante, el gobierno vetó la cláusula de garantía estatal introducida por CTERA que resguardaba al Fondo en caso de que la recaudación fuera insuficiente.

Las disposiciones que reglamentaron la instrumentación del FNID emanaron del CFC y E. La Resolución n° 100/99 del CFC y E dispuso en su art. 1° la creación de una Comisión Especial para la implementación del FNID a *“los efectos de acordar con las Organizaciones Gremiales Docentes con personería jurídica nacional, criterios para definir la asignación del FNID y para elaborar un régimen normativo sobre condiciones de trabajo docente”*. Por la misma Resolución, se designan como miembros de la Comisión a cuatro Ministros de Educación (Corrientes, Chubut, Mendoza, Misiones), el Secretario General del CFC y E , al Secretario de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Presidente del Consejo provincial de Educación de Neuquén.

⁸² Los mismos quedaron plasmados en las modificaciones introducidas al proyecto del PE en lo atinente a: 1) la afectación específica del fondo de financiamiento: “Los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente, financiado con el producido de este impuesto, serán afectados específicamente al mejoramiento de la retribución de los docentes **de escuelas oficiales y gestión privada subvencionadas**, de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, sujetos a las condiciones que fija la presente norma (Art. 10); 2) el destino y los criterios de distribución: “Los recursos del FNID serán destinados a abonar una asignación especial de carácter remunerativo **por cargo que se liquidará mensualmente exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente. Los criterios para definir la asignación de los distintos cargos serán acordados entre el CFC y E y las organizaciones gremiales docentes, procurando compensar desigualdades**” (Art. 13) y 3) la participación de las organizaciones gremiales en el establecimiento de acuerdos básicos para establecer un régimen normativo del trabajo docente: “En el seno del CFC y E, **y con la participación de las organizaciones gremiales docentes con representación nacional, se acordarán los criterios básicos para elaborar un régimen normativo que fijará las condiciones de trabajo para la actividad docente que deberá ser puesto en vigencia durante 1999**” (Art. 14).

Esta última modificación dio lugar a la incorporación del Art. 15: “El régimen normativo para la actividad docente mencionado en el artículo anterior, será instrumentado y adecuado en cada una de las jurisdicciones, respetando las condiciones particulares de cada una de ellas”.

El 14/07/99 la Asamblea del CFC y E aprobó mediante la Resolución n° 102,-Anexo 1 los siguientes criterios de distribución. En primer lugar, acceden todos los docentes que presten servicios tanto en el ámbito estatal como privado subvencionado y cualquiera sea la situación de revista. El fondo se tipifica como una asignación especial por cargo quedando exceptuado el cargo que tenga una prestación de 35 horas reloj semanales, en cuyo caso se abonan dos asignaciones. Sólo se podrán percibir dos asignaciones por docente.

La misma Resolución estableció que esta asignación especial no *“podrá afectarse para la normalización de salarios o pago de retroactividades y tendrá un carácter remunerativo no bonificable”*. El inciso 13 establece una liquidación para la compensación de desigualdades: el 93% del fondo se distribuye a todas las jurisdicciones y el 7% restante como adicional a las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Corrientes, Tucumán, Salta, Misiones y Entre Ríos. Los criterios de distribución de este 7% fueron aprobados por la Resol n° 111/99 del CFC y E.

En medio de ambas iniciativas legislativas, el CFC y E resuelve mediante la Resolución n° 78/98 del 26/06/98, solicitar al Consejo de Universidades la definición de la profesión docente como *“profesión regulada por el Estado”* conforme al Art. 43 de la LES. Un año más tarde, el mismo organismo manifiesta su posición sobre el decreto presidencial n° 455/99 mediante la Resolución n° 92 de mayo del mismo año. El decreto referido, disponía *“el recorte de 280.000.000 de pesos del presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación” medida que, implicaba según el CFC y E, “la paralización de las obras que permitirían que en el año 2000 se complete la aplicación de la generalización de la obligatoriedad hasta el 9º año de la EGB”* así como, la paralización de *“la necesaria reforma de la gestión de los sistemas educativos provinciales”*.

En virtud de esto, el CFC y E resuelve requerir [al Estado nacional] el cumplimiento estricto de los marcos normativos, económicos y financieros vigentes para garantizar la continuidad del proceso de transformación (art.2º), la restitución al ámbito educativo de las quitas presupuestarias y financieras efectivizadas por el decreto 455 (art. 3º), declarándose por ello, en estado de Asamblea Permanente (art.5º). Importa destacar las razones esgrimidas en los Vistos y Considerando de la Resolución: 1) la resolución n° 56/96 del mismo organismo por la cual se declaraba a la educación como esencial política de estado; 2) su función de tutelar el estricto cumplimiento del capítulo de financiamiento de la LFE y 3) que el

cumplimiento del proceso de transformación –con el cual el Consejo Federal se encuentra “comprometido”- requiere del financiamiento acorde a su grado de avance.

La cuestión de la profesionalización docente en la agenda institucional se extendió más allá de la década del ‘90. Durante el gobierno de la Alianza (1999-2001) , mediante la Resolución n° 123/99, el CFC y E ratifica y amplía la Resolución n° 56/96, comprometiéndose a afianzar a la educación como prioridad en las políticas públicas y a otorgarle el carácter de una política de Estado mediante un conjunto acciones entre las cuales se menciona la de: *“Comprometer a jerarquizar la profesión docente mediante adecuadas políticas de formación y capacitación, institutos laborales que faciliten una creciente calidad de la acción de los docentes en las aulas y que como contrapartida permitan un crecimiento sostenido de las remuneraciones de los docentes en un marco de genuinas posibilidades nacionales y jurisdiccionales (...)”*.

Este compromiso para “jerarquizar la profesión docente” siguió entendiéndose en los estrechos márgenes del cumplimiento de la LFE. En esta dirección, el CFC y mediante la Resolución N° 135/00, aprobó la propuesta presentada por el Ministerio de Educación de la Nación que sentaba las bases para el Pacto Federal Educativo II, el que mantendría su vigencia hasta diciembre de 2007. La voluntad política del gobierno de la Alianza de reforzar y afianzar el modelo educativo de la Reforma fue claramente expresado en uno de los cinco

objetivos que planteaba la propuesta del ME, a cargo de Juan J. Llach, para la *“vigencia efectiva de las metas establecidas en la Ley Federal y sus normas complementarias”*⁸³.

El ME definió “siete núcleos centrales” para responder a este propósito. El primer núcleo prioritario fue la **Jerarquización de la profesión docente**. El texto no hacía más que reiterar el discurso de la Reforma (*“establecer niveles de profesionalización al interior de la carrera docente”*) a través de la creación de carreras profesionales y postítulos para maestros , profesores, directivos, vicedirectivos y supervisores de la Educación General Básica. Las carreras profesionales serán *“voluntarias”* para los maestros y profesores y *“obligatorias”* para los Directivos, Vicedirectivos y Supervisores. En ambos casos, el acceso a esta carrera sería a través de *“concursos de oposición y antecedentes”*⁸⁴.

⁸³ Pacto Federal Educativo II, Propuesta del Ministerio de Educación de la Nación, 2000, p. 1.

⁸⁴ Pacto Federal Educativo II , op. cit, p.2.

La propuesta incluía además, *“Estrictas limitaciones a los regímenes de comisiones de servicio, horas cátedras fuera de los centros de enseñanza, licencias, ausentimos y suplencias, (...) y un “Reconocimiento, de las escuelas que mejoren sostenidamente su desempeño institucional, lo cual podría redundar en mejoras salariales”*⁸⁵

La carrera profesional, los postítulos, el presentismo así como la mejora sostenida del desempeño institucional, figuran como *“criterios de los futuros incrementos salariales para directivos, profesores, maestros y personal de apoyo”*.

Esta propuesta abrió paso a la creación de una Comisión Especial encargada de analizar y estudiar los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente (Resol.Nº 152/00, CFC y E). Esta Comisión realizó su primera reunión en abril de 2001. Entre las principales conclusiones a las que arribaron los Ministros de Educación de las provincias de La Pampa, Mendoza, Entre Ríos, Salta y Neuquén que la integraron, se destaca: *“la promoción de la profesionalización de la carrera docente, en base, principalmente, al mérito buscando que los docentes sean valorados por su tarea y estimulando la adopción de una actitud de autosuperación permanente”*; la reformulación de los regímenes de licencias *“adaptando la normativa a las características propias de un ejercicio profesional de la docencia”* y el establecimiento de mecanismos que *“permitan alcanzar una selección de los docentes más acorde con las necesidades de cada servicio educativo”*.

El lanzamiento del Plan Federal de Educación (2001) por parte del gobierno provisional de Duhalde (2002-2003), afianzó aún más, la línea sostenida durante el período de la Alianza pero, al mismo tiempo, procuró revitalizar la RFFDC .

2. Interpretaciones e inferencias sobre el posicionamiento del gobierno en torno a la profesionalización docente

Hemos planteado en los capítulos anteriores, desde la teoría el modo en cómo se estructuran los asuntos públicos en la agenda de gobierno. Al respecto, se puede plantear que las soluciones son anteriores a los problemas y las definiciones se elaboran para ser aceptadas por el “público” afectado por el problema y, fundamentalmente, “solucionables” para el gobierno según las singularidades del contexto y la disponibilidad de recursos.

⁸⁵ *Ibídem.*

En lo atinente al proceso de definición del problema de la profesionalización docente, el análisis evidencia que no hubo una única manera de definirlo, sino por el contrario, los documentos muestran un proceso de redefinición continua a lo largo de todo el período.

¿Qué definiciones se elaboraron y cómo se fueron redefiniendo en las tres etapas diferenciadas?. Si se repara en los párrafos que han sido transcritos textualmente al momento de analizar lo que “los documentos dicen”, se advierte que entre 1990 y 1995 **la profesionalización** de los docentes se definió **como un “imperativo de profesionalidad”**. Desde 1996 a 1999, la profesionalización se tomó como sinónimo de “profesionalidad de la carrera docente”.

Si estas definiciones se analizan teóricamente desde las perspectiva de la sociología de las profesiones, la profesionalización que enuncian los documentos oficiales y que declama el gobierno, se sustentan en una matriz funcionalista que habilita la idea de pensar la profesionalización como sinónimo de profesionalidad docente.

Como primer elemento a destacar encontramos en esta primera definición, lo que desde las posiciones críticas, se ha denominado *la ideología del profesionalismo* (Cfr.: Contreras, D., 1997; Parry y Parry, 1974: 52, 53).

Subyace en este modo de concebir la profesionalización, una retórica que enfatiza y reivindica la profesionalidad docente pero que al prescribir rasgos (rigor y seriedad profesional) y estandarizar criterios de medición de actuación y desempeño profesional (capacidad y méritos), pone en cuestión el mismo saber profesional.

Desde esta concepción, se entiende que el gobierno comience a reclamar a los docentes la posesión de rasgos o competencias considerados necesarios para desempeñar las tareas profesionales que requería la instrumentación de la Reforma.

Las sucesivas reelaboraciones de esta primera definición muestran una idea de profesión docente y de profesionalización sostenida por el gobierno nacional que se fue desempacando por “fragmentos de definiciones”, según las particularidades del contexto político-institucional.

A través del imperativo de la profesionalidad, el gobierno irá enlazando la responsabilidad de los docentes como agentes socializadores de los principios de la reforma a dispositivos de regulación externa de la profesión mediante demandas de *accountability* (rendición de cuentas).

Atento a esto, no sería inverosímil suponer que la falta de implicación de los docentes como agentes diseminadores de la reforma, fuese concebida por el gobierno como una falta de profesionalidad docente. Por consiguiente, la política de reconversión de títulos –nominada oficialmente como política de formación en docencia continua- procuró acreditar (probar) las competencias profesionales exigidas en el desempeño docente así como los valores y conductas con ellas asociadas.

De este modo, la ideología del profesionalismo sirvió en la primera etapa para plantear la profesionalización como equivalente a la recualificación profesional garantizada por el diploma. La exigencia de una titulación de nivel superior (universitario y no universitario) para directivos y docentes de las instituciones de formación docente -uno de los “estándares” a través del cual se estableció condiciones de desempeño aceptables tanto institucionales como personales-, adelantaba la conformación de un nuevo modelo de certificación y habilitación para el ejercicio profesional (Popkewitz, T., 1990).

Bajo *esta ideología de la certificación*, el diploma se presenta como el indicador más confiable del “buen desempeño profesional” en la medida en que mitiga la “necesidad de enmascarar la distancia que separa la cualificación técnica efectiva (...) de la rentabilidad social asegurada por su efecto de certificación” (Bourdieu y Passeron, 1977: 43)

A partir de 1996, se advierte un aumento en la intensidad del tratamiento del problema y la aparición de **una segunda definición de la profesionalización**, ahora **como sinónimo de mejora de la profesionalidad de la carrera docente**.

El profesionalismo docente al cual apela ahora el gobierno, se presenta como una clara estrategia orientada a controlar el ejercicio profesional y a neutralizar los conflictos generados por la constante contradicción entre un discurso que declara “dignificar la profesión” y reivindicar la profesionalidad docente y políticas que producen efectos contrarios.

El proyecto de creación de un FNID (1997) es el ejemplo más elocuente en este sentido. Desde el punto de vista de su contenido, esta iniciativa del gobierno fue una estrategia más, encaminada a controlar el ejercicio profesional mediante una propuesta de profesionalización que asociaba rendimiento laboral con mecanismos de diferenciación salarial según criterios empresariales de desempeño y capacitación.

A pesar de no haber prosperado, el PEN insistió en esta dirección reorientando su estrategia y redefiniendo el problema en los límites, tal como ha sido puesto en evidencia con el análisis del Proyecto de Ley del FNID (Cfr. Cap.4., pto.2).

Puestas en contexto, estas definiciones muestran una relación intensa entre la manera de plantear el problema de la profesionalización de los docentes y las soluciones elaboradas para resolver los problemas del Estado.

Lo que une a las dos etiquetaciones **-la profesionalización como un “imperativo de profesionalidad”** y como **“sinónimo de mejora de la profesionalidad de la carrera docente”-**, es el nuevo rol que asume el Estado en el tratamiento de los asuntos públicos.

En el marco de la primera reforma del Estado, el problema de la profesionalización de los docentes se definió a partir de la combinación de dos lógicas contrapuestas: una lógica centralizante de control del saber pedagógico en cuanto a la formación de los docentes, la definición de un currículum nacional y la evaluación del sistema y, una lógica descentralizante de los mecanismos de financiamiento y de gestión del sistema educativo. Mientras que, en la segunda fase de reformas del Estado, el problema de la profesionalización, se redefine a partir de “lógica empresarial y credencialista en lo pedagógico” que puso el acento en el “desempeño profesional” y en la medición del rendimiento de la “carrera docente”.

No debemos olvidar que las lógicas desde donde se construyeron las definiciones analizadas, sólo pueden ser comprendidas en toda su extensión si las pensamos como emergentes del doble movimiento -en apariencia contradictorio-, de descentralización de funciones y recentralización de políticas, que sostuvo al modelo de Estado neoliberal.

El modelo económico y político de signo neoliberal que direccionó las políticas públicas de los '90, socavó la dimensión pública del Estado, destruyó el lenguaje de lo público reduciéndolo a la lógica de la economía de mercado y cedió paso a la gestación de un nuevo ciclo cultural marcado por “la individualización de lo social”, los deslizamientos de los sentidos originarios de lo público y el consecuente escepticismo hacia todo lo público-estatal.

Este mismo modelo provocó “el declive de la educación como cuestión pública” (Téllez, M., 1996) favoreciendo la emergencia del “discurso de la reprivatización” (Fraser, N., 1994) de aquellos asuntos que –como la educación, la formación y profesionalización de los docentes-, habían logrado instalarse en la esfera pública.

En nuestro país, el acontecimiento fundante de la configuración discursiva y práctico-institucional de la educación como asunto político-público, fue conducido desde y por el Estado [Nacional] en tiempos en que, éste era -al decir de Ignacio Lewcovicz (2004)- esa *instancia meta que integraba como supra-institución, las demás entidades, sobre todo, las integraba como instituciones*. El anclaje de lo público en el Estado posibilitó fácticamente, la constitución de la educación pública como sistema político-estatal⁸⁶ (la creación de un sistema educativo nacional y de la escuela pública como institución organizada y sostenida por el Estado) y, simbólicamente, la posibilidad de pensar el espacio público como lugar de lo común y de la representación colectiva del lazo social.

A partir de la construcción del Estado moderno, lo público se identifica con el ejercicio del poder colectivo y coactivo, con la autoridad pública -con el Estado- y con los servicios públicos orientados al interés general (Feldfeber, M., 2003: 111). Sobre esta inscripción histórica de lo público como institucionalidad del Estado se edificó en las postrimetrías del siglo XIX, la educación institucionalizada como un espacio público y la creencia en el valor de la educación como un bien público -condición que colocaba al Estado como principal responsable en la provisión de este bien-.

Remontarse a estos orígenes resulta relevante para destacar que, en este contexto la formación docente adviene como un problema de orden público y la profesionalización de la docencia como una empresa del Estado. Si bien, la preocupación por la formación de los docentes reconoció antecedentes en el siglo XVIII, es la constitución de los sistemas educativos nacionales y la configuración de la escuela moderna lo que desencadena el proceso de institucionalización de la formación docente y su conversión definitiva en una cuestión

⁸⁶ No está demás recordar que se trata de un acontecimiento fundacional de la Modernidad. El proceso de conformación de los Estados nacionales modernos acompañó el surgimiento de la educación pública estatal. Sin duda, la matriz de pensamiento filosófica-política y las concepciones pedagógicas de la Revolución Francesa jugaron un papel decisivo en este proceso. La educación pública estatal que había surgido en Francia en el siglo XVIII bajo la influencia de la Ilustración, como un deber del súbdito frente al Estado se transforma a fines de ese siglo con la Revolución Francesa en educación pública nacional. Planteándose como un derecho, como uno de los derechos del hombre y del ciudadano. La importancia otorgada a la educación en el siglo XVIII como instrumento para desarrollar las potencialidades del hombre y como fundamento de la reconstrucción política fue recogida por los Estados nacionales, los que tomando para sí la función educativa y la enseñanza como cosa política, la convirtieron en asunto exclusivo del Estado. Desde esta plataforma se desarrollaron los principios de la educación nacional durante la primera mitad del siglo XIX para quedar establecidos en la segunda mitad de ese siglo, los grandes sistemas nacionales de educación y las leyes de instrucción pública en la mayoría de los países europeos y americanos.

pedagógica y a la vez de política pública (Diker, G.-Terigi, F., op. cit: 30). En Argentina, este pasaje se produce cuando la docencia deja de ser una razón de la corporación de educadores para transformarse en una razón de Estado, proceso que comienza a mediados del siglo XIX y se consolida entre las dos últimas décadas con la institucionalización de la formación de maestros y en la primera década del siglo XX con la institucionalización de la formación de profesores (Andrada, M.-Naradowski, M., 2000).

El Estado constituyó a los docentes como grupo profesional y como grupo de funcionarios asalariados/empleados públicos, definiendo los tiempos y estableciendo ritmos y condiciones diferentes para profesionalizar el oficio primero, en las escuelas primarias y, luego, en los colegios de enseñanza media. Como es sabido, mientras que el *magisterio* como profesión de Estado reconoce su origen en la creación y el desarrollo del sistema de educación primaria y las escuelas normales, el surgimiento de un ámbito destinado a profesionalizar a los docentes de enseñanza media, fue mucho más tardío (recién alrededor de 1910) cuando se constituye el *Profesorado Diplomado*.⁸⁷ La emergencia histórica de estos ámbitos diferenciados en los que tenía lugar la formación de los docentes guarda conexión con las diferencias de origen de la educación primaria y la educación secundaria y las diferentes funciones que desempeñaban la escuela pública elemental y los colegios nacionales en la etapa de creación del sistema educativo argentino. El cumplimiento de los objetivos de la educación elemental y la mística fundacional que recubría la función igualadora de la escuela pública, llevó al Estado a hacerse cargo tempranamente de la formación sistemática y especializada del maestro⁸⁸.

Con otro origen, la educación secundaria preparaba para el ingreso a Universidad y se impartía en los antiguos colegios nacionales, instituciones que asumían la función de formar cuadros políticos para la administración pública (Tedesco, J.C., 1988). La docencia en estos ámbitos era monopolio de los graduados universitarios, para quienes, la posesión del capital cultural institucionalizado en títulos y el prestigio social, los posicionaba en la categoría de profesor y los habilitaba “naturalmente” para la enseñanza. Situación que comenzará a

⁸⁷ Este reconoce como antecedentes inmediatos, el Seminario Pedagógico creado en 1094 como una instancia de capacitación pedagógica para graduados universitarios que ejercían su función docente en los colegios secundarios y convertido en Instituto Nacional de Profesorado Secundario en 1095. El Profesorado Diplomado se diferenciaba de los Profesorados de Enseñanza Secundaria Normal y Especial, que habían sido creados en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional de Buenos Aires en 1902 y 1907, respectivamente. Para una profundización de este tema, ver Pinkasz, D. (1992).

revertirse -siguiendo el análisis de Pinkasz (1992)-, con la incorporación de nuevos sectores sociales a la docencia de nivel medio producto de las presiones sociales por ampliar el acceso a este nivel y el agotamiento de la función elitista de los colegios nacionales, factores concurrentes en el proceso de expansión de la enseñanza media de principios de siglo XX.

Más allá de las diferencias apuntadas, nos interesa hacer notar que, la relación (contractual) de dependencia con el Estado y la remuneración del trabajo bajo una modalidad salarial, igualaba a maestros y profesores al tiempo que los equiparaba con el resto de los funcionarios de la administración pública estatal (Birgin, A., 1999). No obstante, esta constitución identitaria de los docentes como profesionales y empleados públicos alcanzará una nueva fisonomía con el Estatuto Nacional del Docente⁸⁹ sancionado en 1958. Como señala A. Birgin (1997), este Estatuto les dará a los docentes un tratamiento especial como trabajadores reglamentando la actividad docente en el ámbito oficial (incumbencias, funciones y tareas, condiciones para el ingreso, la permanencia y el ascenso dentro de la carrera docente).

Al definir formalmente los límites del campo profesional, ésta norma añade un “plus de complejidad” a la cuestión de la profesionalización en la medida en que los aspectos sociales e institucionales del ejercicio profesional de la docencia (condiciones de trabajo y de empleo, estabilidad en el cargo, remuneración salarial, jornada laboral, reconocimiento social, entre otros) adquieren el estatus de derechos, que son reivindicados por el colectivo profesional como condiciones materiales y simbólicas para una efectiva profesionalización.

Bastan estas notas históricas para destacar dos cuestiones finales en relación a las características emergentes de la profesionalización de los docentes como empresa del Estado. La primera es que, el Estado en tanto empleador del docente se convierte en la principal fuente de contratación y de financiamiento del empleo, a la vez que se consolida como la institución que regula el ingreso a la profesión estableciendo la formación específica y la titulación como requisitos para el ejercicio de la actividad, controlando y definiendo los contenidos y objetivos de la formación y regulando la relación laboral a través de la asalarización . La segunda es que, convertida la docencia en una profesión de Estado, la formación de los docentes pasará a ser un ámbito de intervención sistemática del Estado a través de la formulación y la implementación de políticas orientadas a resolver problemas específicos en este campo.

⁸⁸ Tema ampliamente tratado por Andrea Alliaud (1992, 1995).

⁸⁹ Fue sancionado durante el gobierno de Arturo Frondizi y convertido en Ley N° 14.473

Es justamente en esta doble condición de la docencia como profesión y como empleo público en la que anida la complejidad de la profesionalización docente y, particularmente, el problema de precisar su contenido. La profesionalización de los docentes es un *campo de batalla*. Y no puede ser de otro modo puesto que, se trata de una disputa por el “control de la formación y la definición del acceso y carrera docente, las condiciones de trabajo y las recompensas materiales y simbólicas asociadas” (Tenti Fanfani, 2006: 140).

La permanencia del problema de la profesionalización docente en la agenda política del gobierno de la Alianza, el gobierno provisional de Duhalde y en la actual gestión de Néstor Kirchner, bien puede tomarse como una cuestión que se transformó en una política de Estado (Cfr. Lahera Parada, 2002). Sin embargo, los acontecimientos parecieran mostrar que ninguno de los gobiernos mencionados pudo aportar soluciones sustantivas para resolver este problema en términos de políticas públicas de profesionalización de los docentes, tal como lo hemos dejado planteado en el Cap. 3. La ausencia de cuestionamientos a los principios y a la filosofía de la Política Educativa de Reforma así como a sus bases jurídicas, fue un signo claro de la continuidad con las políticas anteriores.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos tratado de aportar una nueva mirada sobre la profesionalización docente como asunto público de la agenda gubernamental de la Política Educativa de la Reforma, inscribiendo el análisis en el contexto de los procesos de reforma del Estado sustanciados durante los dos períodos de gobierno de Carlos Menem.

Hemos visto cómo en nuestro país, esta década señala un cambio importante respecto a una modalidad de hacer política desde el gobierno nacional que, en el campo educativo, tomó cuerpo en la Política Educativa de la Reforma.

Hemos apuntado también que, en sintonía con un escenario internacional caracterizado por la profundización de reformas orientadas al mercado, “la extraña” combinación de un Estado que se retira y se privatiza en algunos aspectos y, en otros, intensifica su capacidad de control, puso al descubierto una de las paradojas centrales que sostiene al modelo de Estado neoliberal. En este contexto, el gobierno adoptó una posición claramente dualista, en el tratamiento de los asuntos que ingresaron en la agenda institucional y, por ende, en el modo de intervenir en las políticas públicas.

Este dualismo se desplegó, en el caso puntual de la profesionalización docente, a través de una “retórica” que:

- sostenía a los docentes como principales agentes de la Reforma pero al mismo tiempo los colocaba en un lugar de inferioridad respecto de su saber profesional, por lo que se argumentó la necesidad de “...*capacitación, actualización, especialización y perfeccionamiento...*, *formación docente continua, fortalecimiento de la profesionalidad docente...*”. Todos estos términos se amalgamaron en el discurso de la profesionalización docente que, procuró enmascarar bajo la ideología del profesionalismo docente, la institucionalización de los nuevos mecanismos de control sobre las instituciones públicas y sus agentes (indicadores de rendimiento, índices de calidad y estándares de evaluación), dispositivos a través de los cuales, este Estado Evaluador “audita” y “fiscaliza” la política educativa que él mismo fija, legisla y controla, transfiriendo funciones de gestión, delegando responsabilidades y centralizando decisiones.

- reivindicó un profesional autónomo, un docente reflexivo argumentando la necesidad de *“la permanente revisión de su proceso de trabajo y de las decisiones que adopta, así como de sus efectos ... y consecuencias”* pero al mismo tiempo, institucionalizó dispositivos que acentuaban el control y la estandarización de las acciones profesionales.

En relación a la profesionalización docente, en este trabajo también nos propusimos avanzar en la construcción de un marco conceptual que recuperara, y a la vez integrara, la complejidad de éste fenómeno en parte, vinculada a la complejidad del concepto de profesionalización y, en parte, a las valoraciones positivas y negativas en relación con otros conceptos a él vinculados (profesión, profesionalidad, profesionalismo).

A través del análisis realizado a lo largo del trabajo, ha quedado evidenciado que esta complejidad no reside tanto en la dificultad de su aprehensión, ni en su definición.

Más bien, podría ser interpretada como *“la complejidad de principio”* que en sí misma contiene la profesionalización: el control de la autonomía de un grupo profesional (Lang, V., 2006:112 y ss). Sobre esta contradicción descansan dos grandes tensiones que de algún modo, han quedado reflejadas en el análisis del itinerario seguido por la profesionalización en la agenda de gobierno. Una se generó por un modelo de desarrollo profesional basado en la práctica y en la reflexión junto a un aumento del control externo de la profesión; la otra, se originó por modelos de profesionalidad docente que establecían prácticas profesionales muy distantes de los problemas que los docentes confrontan a diario en el ejercicio de su actividad.

Esta *“complejidad de principio”* encierra el contrasentido de la profesionalización como proceso histórico. En otras palabras, la profesionalización contiene en sí misma una contradicción originaria que procura resolver, intentando enlazar dos elementos opuestos como son el control y la autonomía, sin que esto implique la anulación de esta dualidad.

En cierta medida, hemos aludido a esto cuando expresábamos nuestra coincidencia con aquélla visión que muestra claramente la paradoja del sentido de la profesionalización del oficio de enseñar como un proceso heterodirigido: lograr que un grupo profesional con *“ayuda”* del Estado pueda exhibir competencia en una actividad de relevancia social –esto es, de interés público-, y, responder a la doble exigencia que este proceso comporta –en términos de reconocimiento material y simbólico-, para el trabajo profesional (Cfr., Cap.3: 50). Posteriormente, esto fue ejemplificado con el análisis el proceso de conformación de la docencia como una empresa del Estado (Cfr., Cap.4: 78 y ss).

Dado este hecho histórico y, por las posibilidades de recompensas que se acumulan para quienes son considerados como profesionales, se entiende que el término profesión sea una etiqueta socialmente valorada (Freidson, E., 2001).

En definitiva, por esta “complejidad de principio” que encierra la profesionalización se deriva el tipo de autonomía que es inherente a la docencia como una profesión globalmente considerada. Esto es, una autonomía controlada y regulada por el Estado.

El control de la autonomía considerada en este sentido y la tensión que anida en la doble condición de la docencia (profesión y empleo público) constituyen el “cara y ceca” –si cabe la expresión-, de la expresión acuñada por V. Lang.

Ahora bien, el control de la autonomía de un grupo profesional puede entenderse en otro sentido: como control de la autonomía del trabajo docente (considerado individual o colectivamente). Este es otro de los contrasentidos de la profesionalización que conlleva un segundo nivel de discusión, aquel que se refiere a la autonomía de los docentes en relación a la especificidad de su trabajo. Este tipo de autonomía es la que más se enlaza con la cuestión del desempeño profesional y la profesionalidad docente.

El desempeño profesional alude específicamente al “hacer profesional”, al “ejercicio profesional en la práctica” y a todo lo que con ello está asociado (cómo se ejerce el oficio, qué requiere ese ejercicio y bajo qué condiciones se realiza). Mientras que, la profesionalidad del docente está más ligada a lo que P. Bourdieu define como el *habitus profesional*. Indica un modo de ser en el oficio, generalmente investido como atributo por el cual se adjetiva positivamente una manera de ejercer o asumir el oficio docente.

Ahora bien, hay ciertos problemas en el ejercicio de este atributo que se concretan según Grundy, S. (1989:77) alrededor de la noción de “Bien” y de la concepción de lo que es considerado “bueno”: “ (...) parte del significado del ser profesional de un campo determinado es ser protector del significado del “Bien” humano concreto con el que está comprometido esa profesión”.

Otros autores prefieren utilizar un discurso más directo: la dimensión moral de la profesión docente (Hargreaves, A.,-Fullan, M., 1999: 44): “En la docencia, como en muchas otras ocupaciones, el núcleo del profesionalismo se define y describe mejor no refiriéndolo al ingreso, a la posición o a las calificaciones, sino a la especificidad de las acciones y los juicios de los profesionales”. Por consiguiente, definir el contenido de la profesionalidad docente no es

menos dificultoso que precisar lo que se entiende por profesionalización cuando se despoja a todos estos términos de un carácter absoluto.

Sobre una última cuestión nos interesa concluir y, es la que de algún modo, liga en un conjunto a las anteriores y la que atravesó el análisis: la dimensión pública de la profesionalización de los docentes.

Cuando esta se instala como un objetivo de las políticas públicas, la paradoja que encierra (el control de la autonomía de un grupo profesional), suele ser un dilema.

En términos teóricos, las preguntas a formular pueden ser de varios tipos: ¿debe ser un principio estructurante de una política de profesionalización resolver esta contradicción? o ¿sólo deben intentar atenuarla?. Si la respuesta es afirmativa, entonces, ¿qué propuestas y a través de qué mecanismos esto puede ser posible?.

En términos concretos y, en relación al contexto general analizado en este trabajo, la formación docente continua y el desempeño profesional; la evaluación del desempeño profesional y la profesionalización de la carrera docente ligada al desarrollo profesional, fueron las distintas formas en que se manifestó la “complejidad de principio” de la profesionalización docente en la década del '90 y, que la Política de la Reforma contribuyó a potenciar y a transformar en un dilema.

Desde nuestra perspectiva, la complejidad de la dimensión pública de la profesionalización docente hace que no se pueda discutir esta cuestión “poniendo blanco sobre negro”, sino más bien, desplegando el “abanico de matices” de preguntas posibles.

El punto de discusión no es, entonces, si el Estado debe o no controlar la profesión docente, sino más bien, qué Estado es el que controla y mediante qué mecanismos. Del mismo modo, la discusión no debería girar en torno a si deben o no establecer incentivos al desarrollo profesional si profesionalizarse implica, entre otras cosas, invertir en la propia formación, quién podría estar en desacuerdo con ser recompensado por esa inversión.

Como en todos los órdenes, la realidad pasa por diferentes lugares y, generalmente, engamada en tonos de grises.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. (1992), *Estudio Introductorio*, en Luis F. Aguilar Villanueva (editor), *La hechura de las políticas*, Colección Antologías de política Pública, Segunda antología, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- _____ (1993), *Estudio Introductorio*, en Luis F. Aguilar Villanueva (editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Tercera antología, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- ALLIAUD**, Andrea (1992), “Los maestros y su historia: apuntes para la reflexión”, en *Revista Argentina de Educación*, n° 18, septiembre, pp. 69-90.
- _____ (1995), “Pasado, presente y futuro del Magisterio Argentino”, en *Revista del IICE*, Año IV, n° 7, diciembre, pp. 69-90
- ALMANDOZ**, María Rosa (2000), *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas*, Buenos Aires, Ediciones Santillana.
- ANDERSON**, Perry (1997), “Neoliberalismo: balance provisorio”, en Emir Sader y Pablo Gentile (Comps), *La trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- ANDRADA**, Myriam y **NARODOWSKI**, Mariano (2000), “Políticas de estatalización de la formación docente en Argentina”, en *Cuadernos Serie Latinoamericana de Educación*, Año II, n° 2, Universidad Pedagógica Nacional (Colombia)/Universidad Nacional de San Luis (Argentina), julio, pp.37-44.
- APPLE**, Michael (1987), *Educación y poder*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- ARENDT**, Hannah (1993), *La Condición Humana*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- _____ (1995), *De la Historia a la Acción*, Barcelona, Ediciones Paidós.
- BALL**, Stephen J. (2004), *Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas*, en Mariano Narodowski, Milagros Nores y Myriam Andrada (Comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, Barcelona, Ediciones Granica S.A.
- BANCO MUNDIAL** (1996), *Informe Anual 1996. Principales Programas del Banco Mundial. Ejercicio 1996*, Washington.

- BANCO MUNDIAL** (1996), *El desarrollo en la práctica. Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington.
- BIRGIN**, Alejandra (1997), *Las regulaciones del trabajo de enseñar. Vocación, Estado y Mercado*, Tesis de Maestría, Buenos Aires, FLACSO.
- _____ (1999), *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*, Buenos Aires, Editorial Troquel.
- _____ “*La docencia como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión*”. Disponible en <<http://www.ctera.org.ar/biblioteca/pdf/024.pdf>>. [Consulta: 17-03-05]
- _____, **DUSSEL**, Inés, **DUSCHATZKY**, Silvia y **TIRAMONTI** Guillermina (1998), (Comps.), *La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias*, Buenos Aires, Editorial Troquel.
- BOBBIO**, Norberto (1998), *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____, **MATEUCCI**, Nicola y **PASQUINO**, Gianfranco (2002), *Diccionario de Política*, vol. 2 de la L-z, decimotercera edición en español, México, Siglo XXI Editores.
- BONAL**, Xavier (1998), *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.
- BORÓN**, Atilio (1992), *La razón extraviada: La crítica neoliberal y el Estado en los Capitalismos contemporáneos*, en Atilio Borón: *Estado, Capitalismo y Democracia*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- _____ (1997), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, en Emir Sader y Pablo Gentile (Comps), *La trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- BOURDIEU**, Pierre, (1988), *Cosas Dichas*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- _____ y **WACQUANT**, L. (1995), *Respuestas por una antropología reflexiva*, México, Editorial Grijalbo.

- BRASLAVASKY**, Cecilia (1999), “Bases, orientaciones y criterios para el diseño de programas de formación de profesores”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 19, Formación Docente, enero-abril, pp. 1-26.
- BURBULES**, N y **DENSMORE**, K (1992), “Los límites de la profesionalización en la docencia”, en *Educación y Sociedad*, nº 11, Madrid, pp. 67-83.
- BOZZO**, Cristina, **LÓPEZ**, Beatriz y **ZAPATA**, Andrea (1996), “Los procesos de reforma del estado la segunda etapa y su agenda”, en *Revista APORTES para pensar el Estado y la Administración gubernamental*, nº6, Otoño, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- CAMOU**, Antonio (1997), “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, Nº 152, noviembre-diciembre, pp. 54-67.
- _____ (2003), *Reformas estatales de ‘segunda generación’ y reformas universitarias en la Argentina actual (o de por qué es bastante más fácil privatizar una línea aérea que reformar una universidad)*, en Pedro Krotzsch (Comp.), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*, La Plata, Ediciones Al Margen.
- CELMAN**, Susana (2000), “Las Políticas de evaluación docente en el marco de las reformas educativas de los ’90. Un encuadre desde el cual interrogar la nueva etapa”, Trabajo presentado en el *II Congreso Internacional de Educación*, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires, julio.
- CEPAL/UNESCO** (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CONTRERAS**, Domingo (1997), *La autonomía del profesorado*, 2º edición, Madrid, Ediciones Morata.
- CORAGGIO**, Jorge Luis (1993), *Economía y educación en América Latina. Notas para una agenda de los 90*, Santiago de Chile, CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina)
- CTERA-CNTE-Colegio de Profesores-AFUTU-FENAPES-LPP** (2005), *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.

- COX**, Cristian (1993), *Políticas de Educación Superior: categorías para su análisis*, en Jorge Balán et al, *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO.
- CHIROLEU**, Adriana (2005), La Educación Superior en la agenda de gobierno Argentina en veinte años de democracia (1983 – 2003), en Eduardo Rinesi, Germán Soprano y Claudio Suasnábar (Comps.), *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Editorial Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____ y **IAZZETA**, Osvaldo, *La reforma de la Educación Superior como capítulo de la Reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes*, en Eduardo Rinesi, Germán Soprano y Claudio Suasnábar (Comps.), *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*, Buenos Aires, Editorial Prometeo y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DAVINI**, María Cristina (1994). “Formación y trabajo docente: realidades y discursos en la década del ´ 90”, *Revista Argentina de Educación*, Año XII, n° 21, julio, pp.7-23.
- _____ y **BIRGIN**, Alejandra (1998), *Políticas de formación docente en el escenario de los ´ 90. Continuidades y transformaciones*, en Graciela Riquelme, Silvia Brusilovsky y otros (Comps.), *Políticas y Sistemas de Formación*, Serie Formación de Formadores, Documento N° 8, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras (UBA)/Ediciones Novedades Educativas.
- DE LELLA**, Cayetano (1999), *Modelos y tendencias de la formación docente*, I Seminario Taller sobre Perfil Docente y Estrategias de Formación, Lima (Perú), septiembre, pp.1-9.
- DÍAZ**, Capitolina y **NAVARRO**, Pablo (1998), *Análisis de contenido*, en Capitolina Díaz y Navarro Pablo, *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, segunda reimpresión, Madrid, Editorial Síntesis.
- DÍAZ BARRIGA**, Angel e **INCLÁN ESPINOSA**, Catalina (2001), “El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 25, enero-abril, pp.17-41
- DIKER**, Gabriela y **TERIGI**, Flavia (1997), *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.

- DUVERGER**, Maurice (1986), *Métodos de las ciencias sociales*, Tercera reimpresión, México DF, Editorial Ariel.
- ELDER**, Charles D y **COBB**, Roger (1993), *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*, en Luis F. Aguilar Villanueva (editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Tercera antología, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- FELDFEBER**, Myriam (2002), “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”, en *La Dirección Escolar como Trabajo político-Pedagógico en una escuela pública y democrática, Propuesta de formación para equipos de conducción escolar y aspirantes a cargos directivos de niveles Inicial, EGB 1 y 2, Modalidad Especial y CEF*, Módulo Uno: Estado, escuela y políticas educativas, Santa Fe, Instituto Rosita Ziperovich-AMSAFE, pp.9-17.
- _____ (2003), *Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en Argentina*, en Myriam Feldfeber (Comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*, Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.
- _____ (2004), *Profesionalización Docente y Reforma Educativa en Argentina*, Tesis de Maestría, FLACSO, Argentina.
- FERNÁNDEZ CHÁVEZ**, Flory (2002), “El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación”, en *Revista de Ciencias Sociales*, junio, Vol. 2, nº 96, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, pp.33-54.
- FERNÁNDEZ ENGUITA**, Mariano (1989), “La ambigüedad de la docencia: entre el profesionalismo y la proletarización”, en *Profesor y Sociedad: I Jornadas de Estudio. La educación a debate*, Cádiz, 21 al 24 de febrero, pp.1-16
- _____ (1995), *La escuela a examen. Un análisis sociológico para educadores y otras personas interesadas*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- _____ (2001). “A la busca de un modelo profesional para la docencia: ¿liberal, burocrático o democrático?”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 25, enero-abril, pp. 43-64.

- Fortalecimiento de la función del personal docente en un mundo cambiante* (1996), Cuadragésimo Quinta Reunión de la Conferencia Internacional de Educación, Ginebra, 30 de septiembre- 5 de octubre.
- FRASER**, Nancy (1994), “Reconsiderando la esfera pública: una construcción crítica de la democracia existente”, en *Revista Entrepasados*, Año 4, N° 6, Buenos Aires.
- FREIDSON**, E. (2001), “La teoría de las profesiones. Estado del arte”, en *Perfiles Educativos*, Vol. XXIII, n° 93, Universidad Autónoma de México, México, D.F., pp. 28-43.
- GARCÍA**, Marcelo (1995a), “Constantes y desafíos actuales de la profesión docente”, *Revista de Educación*, n° 306, pp. 205-242.
- _____ (1995b), *Formación del profesorado para el cambio educativo*, Barcelona, EUB.
- GHILARDI**, F. (1993), *Crisis y perspectivas en la profesión docente*, Madrid, Editorial Gedisa.
- GIMENO SACRISTÁN**, José (1992), *Modelos de profesionalización docente y cambio educativo*, Valencia, Universidad de Valencia.
- GIROUX**, Henry (1990), *Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*, Buenos Aires, Ediciones Paidós/M.E.C.
- GOLBERT**, Laura (1998), “Los problemas del empleo y las políticas sociales”, en *Boletín Informativo Techint* 296, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- GRUNDY**, Shirley (1989), *Más allá de la profesionalidad*, en Wilfred Carr, *Calidad de la enseñanza e investigación acción*, Colección Investigación y Enseñanza, Serie Fundamentos N° 3, Sevilla, Díada Editora.
- HABERMAS**, Jürgen (1994), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones G. Gilli, Mass Media.
- _____ (1998), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- HARGREAVES**, Andy y **FULLAN**, Michel (1999), *La escuela que queremos. Los objetivos por los cuales vale la pena luchar*, México, SEP/ Ediciones Amorrortu.
- HECLO**, Huges (1993), *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo*, en Luis F. Aguilar Villanueva (editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Tercera antología, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.

- HERNANDEZ**, Gerardo (2000), “El discurso del pacto Figueres-Calderón”, en Rosa María Pochet (Comp.), *Discurso y análisis social. Métodos cualitativos y técnicas de análisis*, San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- IAZZETA**, Osvaldo (2000), *Los técnicos en la política argentina*, en Oscar Oszlak (Coord.), *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*, Buenos Aires, Eudeba.
- IMBERNÓN**, Francisco (1998), *La formación y el desarrollo profesional del profesorado*, Barcelona, Ediciones Graó.
- JEFFREY**, Alexander (1989), *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial. Análisis multidimensional*, Barcelona, Gedisa.
- JIMÉNEZ JAEN**, M. (1988), “Los enseñantes y la racionalización del trabajo en educación. Elementos para una teoría de la proletarianización de los enseñantes”, en *Revista de Educación*, n° 285, enero-abril, pp. 231-245.
- LAHERA PARADA**, Eugenio (2002), *Introducción a las Políticas Públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- LANG**, Vincent (2006), *La construcción social de las identidades profesionales de los docentes en Francia. Enfoques históricos y sociológicos*, en E. Tenti Fanfani (Comp.), *El oficio de docente: vocación trabajo y profesión en el siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- LAWN**, Martín y **OZGA**, Jenny (1988). “¿Trabajador de la enseñanza?. Nueva valoración de los profesores”, *Revista de Educación*, n° 285, enero-abril, pp. 191- 215.
- LECHNER**, Norberto (1999), *Estado y sociedad en una perspectiva democrática*, en Darío Macor (Editor), *Estado, Democracia y Ciudadanía*, Buenos Aires, REUN / Editorial La Página.
- LEWKOWICZ**, Ignacio (2004), *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.
- LO VUOLO**, Rubén (1996), “Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso Argentino”, en *Economía e Sociedade, Revista do Instituto de economia da UNICAMP*, Vol.6, Campinas.
- MAJONE** Giandoménico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MARX**, Carlos (1975), *El Capital*, Libro I, Sección I, Madrid, Siglo XXI.

- MONTERO**, Lourdes (2002), *La construcción del conocimiento profesional docente*, Rosario, Ediciones Homo Sapiens.
- NARODOWSKI**, Mariano (1997), La utilización de periodizaciones macropolíticas en Historia de la Educación. Algunos problemas, en Alberto Martínez Boom y Mariano Narodowski (Comps.), *Escuela, Historia y Poder. Miradas desde América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas.
- NEAVE**, Guy (2001), *Reconsideración del Estado Evaluador*, en Guy Neave, *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- NELSON**, Bárbara J. (1993), *La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños*, en Luis F. Aguilar Villanueva (editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Tercera antología, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- NOSIGLIA**, María Catalina (2000), *Estado y Educación en la Argentina de los '90*, Prepared for delivery at the 2000 meeting of Latin American Studies Association, Hayatt Regency Miami, March 16-18.
- _____ (2001), *Concertación o imposición: Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de "Transformación Educativa" en Argentina*, Prepared for delivery at the 2000 meeting of Latin American Studies Association, Washington DC, September 6-8.
- ORLANSKY**, Dora (1996), "Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical en el sector público", en *Revista APORTES para pensar el Estado y la Administración gubernamental*, n°6, Otoño, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.
- OSZLAK**, Oscar (1999a), "De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 160, Venezuela.
- _____ (1999b), "Quemar las naves (o cómo lograra reformas estatales irreversibles)", en *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, n° 4, Primavera, Buenos Aires, Asociación de Administradores Gubernamentales.

- _____ (2000), *El mito del estado Mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*, Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- _____ (2001), “El Estado Transversal”, en *Encrucijadas (Revista de la Universidad de Buenos Aires)*, Año 1, n° 6, Buenos Aires.
- OSZLAK**, Oscar y **O'DONELL**, Guillermo (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Cedes/Clacso.
- PALANZA**, Valeria (2002), *Espacios de consenso alternativos: los Consejos Federales de la Política Social en Argentina*, Documento 71, Buenos Aires, Junio. Disponible en <http://webudesa.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/dts/dt71.pdf> [Consulta: 29-03-07]
- PARRY**, N. y **PARRY**, J (1974), “The teachers and professionalism: The failure of an occupational strategy”, en M. Flude y J. Ahier (1974), *Educability, School and Ideology*, Croom Helm.
- PARSONS**, Talcott (1984), *El sistema social*, Madrid, Editorial Alianza
- PAVIGLIANITI**, Norma (1991), *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90*, Buenos Aires, Libros del Quirquincho.
- PINKASZ**, Daniel (1992), *Orígenes del Profesorado Secundario en la Argentina. Tensiones y conflictos*, en Cecilia Braslavsky y Alejandra Birgin (Comps.), *Formación de Profesores. Impacto, pasado y presente*, Buenos Aires, FLACSO / CIID, Miño y Dávila Editores.
- POPKEWITZ**, Thomas (1990), “Profesionalización y formación del profesorado”, en *Cuadernos de Pedagogía*, n° 184, pp. 105-110.
- _____ (1994a), *Sociología política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*, Madrid, Ediciones Morata.
- _____ (1994b), “Política, conocimiento y poder: algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas”, *Revista de Educación*, n° 305 [Disponible en: <<http://www.reduc.cl/raes.msf/4211b585503d5ece0425684300/c08e2/e762aa3e3eb0bb04256a4900580544/alife/7542.pdf>>] [Consulta: 20-12-06]

- PRIETO PARRA**, Marcelo (1994), “La profesión docente, la formación de profesores y el problema del saber pedagógico”, en *Revista Perspectiva Educacional*, n° 24, diciembre, pp.41-48.
- QUIROGA**, Hugo (1995), *La Democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual*, Rosario, Homo Sapiens.
- RABOTNIKOF**, Nora (1993), “Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 2, Madrid, UAM / UNED.
- RIVERO**, José (1999), *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ**, Roberto (2002), “Continuidad y cambio de las políticas de educación superior”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol.7, n° 14, enero-abril, pp. 133-154.
- SCHÖN**, D. (1992), *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*, Barcelona, Ediciones Paidós/M.E.C.
- SERRA**, Juan Carlos (2004), *El campo de la capacitación docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional*, Buenos Aires, FLACSO, Miño y Dávila Editores.
- TEDESCO**, Juan Carlos (1986), *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1900)*, Buenos Aires, Solar.
- TELLEZ**, Magaldy (1996), “El declive de la educación como cuestión pública: Notas para una resignificación sin nostalgias”, en *Propuesta Educativa*, año 7, n° 15, diciembre, Buenos Aires, FLACSO.
- TENTI FANFANI**, Emilio. (2003), *Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE). Disponible en <<http://www.ipe.buenosaires.org.ar/pdfs/TentiFanfani-Dimensiones.pdf>> [Consulta: 20-10-06].
-
- _____ (2005), *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
-
- _____ (2006), *Profesionalización docente: consideraciones sociológicas*, en Emilio Tenti Fanfani (Comp.), *El oficio de docente. Vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

- _____ y **GOMEZ CAMPO**, Víctor (1989), *Universidad y Profesiones. Crisis y alternativas*, Buenos Aires,. Miño y Dávila Editores.
- TENORTH**, Heinz Elmar (1988), “Profesiones y profesionalización. Un marco de referencia para el análisis histórico de los enseñantes y sus organizaciones”, *Revista de Educación*, nº 285, enero-abril, pp. 77-92.
- THOMPSON**, Andrés (1994), “*Think Tanks*” en la Argentina. *Conocimiento, instituciones y política*”, Buenos Aires, CEDES. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.or.ar/ar/libros/argentina/cedes/thom1.rtf>.
- TIRAMONTI**, Guillermina (1998), *Regulación social y reforma educativa*, en Alejandra Birgin, Inés Dussel, Silvia Duschatzky y Guillermina Tiramonti (Comps.), *La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias*, Buenos Aires, Editorial Troquel.
- TORRES**, Rosa María (2000), “De agentes de la reforma a sujetos del cambio: la encrucijada docente en América Latina”, *Revista Perspectivas*, Vol. XXX, nº 2, junio, pp.281-299.
- UNESCO** (1990), *Conferencia Mundial Educación para Todos*, Jomtien, Tailandia, 5 y de marzo.
- UNESCO/PROMEDLAC** (1991), *Avances, Limitaciones, Obstáculos y Desafíos*, Boletín 24/IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental, Quito.
- UNESCO/OIT** (1984), *La situación del personal docente. Un instrumento para mejorarla: La recomendación Internacional de 1966*, Ginebra.
- UNESCO** (1998), *Informe Mundial sobre la Educación. Los docentes y la enseñanza en un mundo en mutación*, Madrid, Oficina Internacional de Educación.
- VALENTI NIGRINI**, Gloria y **DEL CASTILLO ALEMÁN, G.** (1998), “Interés público y educación superior: un enfoque de política pública”: <http://www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/89.htm>.
- WEBER**, Max (1997), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1998), *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza Editorial.
- ZEICHNER**, K. (1995), “Los profesores como profesionales reflexivos y la democratización de la reforma escolar”, en AA.VV., *Volver a pensar la educación*, Congreso Internacional de Didáctica, Madrid, Ediciones Morata.

FUENTES DOCUMENTALES

CÁMARA DE DIPUTADOS, Sesiones Ordinarias, Dictamen de las Comisiones de Educación, de Legislación del Trabajo y de Presupuesto y Hacienda., Orden del Día n° 767, 26/08/98,

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Documento Serie A, N° 3, Alternativas para la Formación, el Perfeccionamiento y la Capacitación docente, 1993.

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 9/90

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 32/93

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N°36/94

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 28/96

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 52/96

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 56/96

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 63/97

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 78/98

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 92/99

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 100/99

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 102/99

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 111/99

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 123/99

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 135/00

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Resolución N° 152/00

Convocatoria para la Transformación educativa, Discurso de Ministro de Cultura y Educación, Antonio Salonia, Cadena Oficial, 29 de agosto de 1991, en *Transformación de la Educación Nacional*, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, Argentina, 1991.

Hacia una Nueva Educación Argentina, Discurso del Presidente Carlos Saúl Menem, Paraná, 16 de agosto de 1991, en *Transformación de la Educación Nacional*, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, Argentina, 1991.

LEY NACIONAL N° 24. 195

LEY NACIONAL N° 24. 521

LEY NACIONAL N° 24.856

- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, *Programa de Transformación de la Formación Docente, Documento Base II-Propuesta curricular-institucional para la formación docente continua, Documento para la discusión, DIFOCAD, Buenos Aires, 1992*
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa., Documento Serie A, N° 9, *Red Federal de Formación Docente Continua*, 1994.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Documento Serie A, N° 11, *Bases para la organización de la Formación Docente*, 1996.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Documento Serie A, N° 14, *Transformación gradual y progresiva de la Formación Docente Continua*, 1997.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Resolución N°28/96
- PODER EJECUTIVO NACIONAL, Decreto 1.111, 24 de octubre de 1997.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL , Mensaje N° 450, 24 de abril de 1998.
- Síntesis del Documento Bases para la Transformación Educativa*, en *Transformación de la Educación Nacional*, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, Argentina, 1991.