

Fundamentos en Humanidades
Universidad Nacional de San Luis – Argentina
Año X – Número II (20/2009) pp. 181/200

Cambios en el trabajo y en la Lucha Docente: reflexiones acerca de las experiencias recientes en Argentina y en el Brasil

Changes in Teacher`s Work and Struggle: reflections on recent experiences in Argentina and Brazil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
dalila@fae.ufmg.br

Savana Diniz Gomes Melo

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
savanadiniz@yahoo.com.br

(Recibido: 17/10/09 – Aceptado: 29/11/09)

Resumen

El artículo discute las reformas educacionales emprendidas en las dos últimas décadas en Argentina y Brasil enfocando la estructura de la enseñanza, el trabajo docente, sus formas de organización, resistencia y conflictos propios de los cambios esperados. El punto de partida es el resultado de dos investigaciones llevadas a cabo en los últimos años, que analizaron las reformas educacionales en curso en países de la América Latina, desde una perspectiva comparada. El artículo concluye que las reformas educacionales emprendidas en Argentina y en el Brasil, a partir de 1990, significaron profundas transformaciones en la organización escolar y en la organización del trabajo escolar, produjeron entre sus principales consecuencias la intensificación y la precariedad del trabajo docente y motivaron diferentes manifestaciones de conflicto docente en el ámbito

individual, grupal y colectivo, aspectos evidenciados en las escuelas investigadas.

Abstract

The paper discusses educational reforms undertaken during the last two decades in Argentina and Brazil focusing on the structure of teaching, teacher's work, its organization, resistance and conflicts arisen from the expected changes. The starting point results from two researches developed over the last few years, in which the ongoing educational reforms in Latin American countries are analyzed from a comparative perspective. The article concludes that the reforms carried out in Argentina and Brazil since 1990, have meant deep transformations both in school organization and school work organization; they have accomplished, amongst the main consequences, the intensification and precariousness of teacher's work, and have brought about different expressions of educational conflict as regards the individual, group and collective areas, all evidence provided by the schools under study.

Palabras clave

reformas educacionales - trabajo docente - intensificación - precariedad - conflicto docente

Keywords

educational reform - teacher's work - intensification - precariousness - teachers' conflict

Este artículo trata de discutir algunas consecuencias de las reformas educacionales ocurridas en las últimas dos décadas en Argentina y Brasil sobre el trabajo docente, sus formas de organización, resistencia y conflicto propios de los cambios deseados. Se trata de resultados de dos investigaciones llevadas a cabo teniendo como objeto el análisis de las reformas educacionales en curso en los dos países bajo una perspectiva comparada. La primera, que involucró tres países de la América Latina, entre ellos Argentina, se realizó por medio de revisión de literatura seguida de investigación documental para observar en qué medida los cambios sucedidos en el ámbito de la legislación educacional en esos países, delinearon una nueva política educativa que se traduce en diferentes mecanismos de regulación. La segunda investigación que se configuró como estudio de casos comparados, buscó identificar y analizar el movimiento de resistencia cotidiana de los trabajadores docentes de escuelas técnicas

públicas del Brasil y de la Argentina, ante las reformas educacionales a la enseñanza secundaria y a la educación profesional. El estudio dispuso de la revisión de literatura, investigación documental e instrumentos de recolección de datos cuantitativos (1) y cualitativos (2).

América Latina presenta semejanzas y particularidades sobresalientes en el conjunto de sus países en lo que se refiere al ámbito social, político y económico, lo que impone ciertos cuidados en los análisis sobre las experiencias que vivieron la mayoría de ellos durante las reformas educativas en las últimas décadas que guardan entre sí muchas características comunes. Sobre la base de una profusión de medidas jurídicas, que pueden involucrar tanto reformas constitucionales más amplias, como la aprobación de leyes y decretos, algunos países tuvieron sus sistemas de enseñanza reestructurados, a través de profundas transformaciones en la organización de la educación escolar, lo que resultó en la redefinición de los papeles de los agentes involucrados y en la organización de los sistemas, entre otras.

Tales reformas puestas en práctica por medio de un corpus legal, y muchas veces de manera impositiva, traen nuevas normas y exigencias para la organización tanto del sistema de enseñanza como del trabajo escolar, resultando en nuevos requerimientos y desafíos para los docentes.

Los docentes no participan en general de la formulación de las políticas educativas y como consecuencia, de las decisiones que conducen a los cambios. Por tal razón, muchas veces los docentes no comprenden los motivos que originaron las mudanzas y se ven impotentes frente a las nuevas demandas que les son presentadas. Sobre todo, cuando nuevas exigencias les llegan sin que las condiciones objetivas del trabajo sean adecuadas, los docentes se ven en situaciones de gran tensión lo que acarrea manifestaciones de conflicto y resistencia, que se expresan bajo diversas formas.

Esos procesos de reformas educativas presentan como trazo común, una nueva regulación educativa sentada en tres ejes: 1) la centralidad de la gestión en el nivel local; 2) el financiamiento *per capita*; y 3) la evaluación sistémica.

Las nuevas formas de gestión y financiamiento de la educación se constituyen como medidas políticas y administrativas de regulación de los sistemas escolares, que no raramente surgen como soluciones "técnicas" (sin embargo, políticas) para la resolución de problemas de ineficiencia administrativa de esos sistemas o de la búsqueda de adecuación y racionalización de los recursos existentes, acompañadas de la idea de transparencia (rendición de cuentas y demostración de resultados) y de

participación local. De una manera general, tales medidas han acompañado la tendencia de retirar cada vez más del Estado su papel ejecutor y transferir a la sociedad –ésta, muchas veces comprendida de forma simplificada como mercado y, en el caso de la escuela, con su entorno– la responsabilidad por la gestión ejecutora de los servicios correspondientes a sus derechos sociales, alterando la relación con el público atendido.

Aunque tal regulación no se exprese en normas idénticas en el conjunto de los países alcanzados por las reformas educacionales, ya que el contexto local, o sea, las relaciones políticas, sociales y culturales que cada sociedad requiere y desarrolla interfieren en las interpretaciones y, consecuentemente en las implementaciones de los programas, ellas tuvieron aproximadamente la misma orientación; la lógica persiste. La Argentina y el Brasil son buenos ejemplos. A través de revisión de literatura y de fuentes documentales (Oliveira, 2006), relacionadas con las investigaciones en escuelas de cada uno de esos países (Melo, 2009), así como análisis de documentos producidos por los Organismos Internacionales ligados a la ONU que actúan en la Región, fue posible observar que muchos aspectos de esa lógica son comparables en las experiencias de estos dos países.

El análisis de la legislación educacional argentina y brasileña aprobada a partir de 1990, en las materias relativas a la administración del sistema, al financiamiento, a la organización escolar y a los derechos y deberes de los profesores, permite observar mudanzas internas en cada país así como convergencias y divergencias entre ellos, respecto de las reformas y las políticas públicas para la educación, la estructuración de los sistemas de enseñanza, la organización escolar y el trabajo docente, entre otras.

Las alteraciones prescritas en las reformas y las efectivamente implementadas en la organización de los sistemas de enseñanza, de las escuelas y del trabajo en ellas emprendido, tuvieron en cada país distintos niveles de adhesión y/o resistencia de los docentes. Esto puede ser explicado por diversos factores, entre ellos, el grado de politización de los sujetos involucrados, diferencias culturales, la organización colectiva de los trabajadores en general y de los docentes en particular, así como lo que representaron tales alteraciones en términos de logros y pérdidas, sean ellos relativos a intereses inmediatos y/o futuros, individuales, de grupos y/o de clase; sean ellos relacionados a su compromiso ético y social, o a la profesionalidad docente. En ese contexto, los conflictos protagonizados por los docentes argentinos y brasileños contra políticas consideradas prejudiciales a la educación, a la escuela pública y a sus trabajadores adquirieron mayor expresión que en otros países de la América Latina (3), sobretodo en el ámbito sindical, pero no solamente

en él. Paralelamente, las acciones cotidianas de los docentes relativas al enfrentamiento de las dificultades diarias de su trabajo, algunas de ellas emprendidas como estrategias deliberadas de resistencia de individuos y/o grupos, llegaron, a veces, a constituirse en movimientos colectivos fuera de los sindicatos, como se verificó en el caso argentino por vía del movimiento de “docentes auto convocados”, revelando la permanente contraposición de esos sujetos a la precariedad del trabajo, que viene tornándose notable en aquel país (Melo, 2009).

La Reforma Educacional en Argentina

Tradicionalmente Argentina se indica como uno de los países latino-americanos con mejor nivel de vida. Sin embargo, debido a la prolongada crisis económica, política y social que alcanzó su cumbre en 2001, los indicadores sociales sufrieron un decaimiento notable. Aún así, Argentina continúa con indicadores sociales favorables en relación con los países de la América Latina, a pesar de contar en la actualidad con un gran contingente de jóvenes fuera de la escuela, mantiene aún un sistema educativo público en el cual la educación primaria es gratis y obligatoria para los niños entre 6 y 14 años y presenta baja tasa de analfabetismo 3.7% (2000).

En la década de 1990 fueron adoptadas políticas destinadas a regular el sistema educacional argentino a partir de la transferencia de servicios a los estados subnacionales, resultando en una redefinición del papel histórico que el Estado Nacional desempeñaba en relación a la educación. Fue precisamente durante el gobierno Menem (1989-99), en el que Argentina experimentó la reforma denominada “Transformación Educativa” que propuso modificar el sistema educacional en su estructura, contenidos, organización y relación entre Estado y sociedad. Tal reforma se expresó en la Ley de Transferencia de Servicios Educativos de Nivel Secundario y Superior no Universitario (1991); en la Ley Federal de Educación (1993); en la Ley de Educación Superior (1995); en el Pacto Federal Educativo, suscrito en 1994 y convertido en Ley en 1997, y en la Reforma de la cláusula constitucional sobre las leyes de organización y de base del sistema educativo (Artículo 75, inciso 19, de la Constitución reformada en 1994). De esta manera, el sistema educativo argentino asume nueva estructura (Cuadro 1).

Fueron varias las alegaciones usadas para justificarla. Los reformistas afirmaban que tales políticas eran necesarias para garantizar la gobernabilidad del sistema educativo por medio de mecanismos de gestión que visan la mayor participación en el nivel local. En documentos oficiales y

fundamentos en humanidades

Cuadro 1 - Estructura del Sistema Educativo Argentino según la Ley N° 24.195/1993

Niveles	Ciclos/Etapas	Edad	Oferta
Inicial	Jardín de infancia	3 a 4	Optativa
	Pré-escolar	5	Obligatoria
Educación General Básica	1° Ciclo	6 a 8	Obligatoria
	2° Ciclo	9 a 11	Obligatoria
	3° Ciclo	12 a 14	Obligatoria
	Polimodal 1° al 3° Ciclo	15 a 17	Optativa
Educación Superior	Profesional de Grado en el Universitario	A partir de 18	No obligatoria
	Profesional y Académica de Grado Universitario		

FUENTE: Ley N° 24.195/1993 (Argentina, 2003).

en el discurso de autoridades gubernamentales de la época, fueron críticas comunes: la rigidez institucional de la enseñanza básica y, fundamentalmente, de la enseñanza secundaria; el sentido obsoleto en sus contenidos; la inadecuación de sus métodos didácticos; su distancia con relación al sistema productivo; la indiferencia del resto de la sociedad y bajo nivel de formación de los egresos de la enseñanza secundaria.

De hecho, el nuevo modelo educacional argentino se orientó por un proceso de transferencia gradual de los servicios correspondientes al derecho a la educación para las provincias, colocándolos enteramente dependientes de los medios presentes en estas instancias, que presentan profundas desigualdades en el país. Con el dispositivo de transferencia de escuelas, el Estado nacional se reservó la prerrogativa de promover la reforma y administrarla por medio de dotaciones de recursos financieros, diferenciadas de acuerdo con la decisión política del gobierno provincial y de su respeto a las orientaciones centrales cuanto a la reforma.

La transferencia constituyó básicamente un desplazamiento de responsabilidades financieras y administrativas del nivel nacional a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires, resultando en el deterioro de la calidad educacional y de la prestación de servicios, culminando en mayor fragmentación del sistema de enseñanza.

fundamentos en humanidades

Frente a este cuadro de transferencia de competencias y responsabilidades, el Ministerio de Educación trató de asumir un papel central por medio de su influencia en la pauta de discusión de los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación, tratando de ejercitar nuevos controles y mecanismos reglamentarios por medio de la definición de los diseños curriculares, de los mecanismos de gestión institucional, del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) y del Sistema Nacional de Reconocimiento de los Institutos y de sus carreras, en la implementación de la Red Federal de Formación Docente Continua y en el desarrollo de políticas asistenciales focalizadas (Feldfeber, 2006).

Cuadro 2 - Estructura del Sistema Educativo Argentino, según la Ley N° 26.206/2006

Niveles	Duración/ faja etaria/Público alvo	Oferta	Forma de Acceso
Educación Inicial	Jardines Maternales: Niños de 45 días a 2 años. Jardines de infantes: Niños de 3 a 5 años.	Último año obligatorio	Matrícula directamente en la escuela
Educación Primaria	Niños de 06 a 12 años. Duración de 5 a 6 años. Ciclo Básico: 3 años Ciclo Orientado: 2 años en las escuelas comunes y 3 en las escuelas técnicas.	Obligatoria	Matrícula directamente en la escuela
Educación Secundaria	Adolescentes y jóvenes que hayan concluido el nivel de Educación Primaria.	Obligatoria	Matrícula directamente en la escuela
Educación Superior	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 5px;">No Universitaria</div> <div> A partir de 18 años Jóvenes que hayan concluido la Educación Secundaria </div> </div>	No obligatoria	Matrícula directamente en la escuela
	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-weight: bold; margin-right: 5px;">Universitaria</div> <div> Matrícula directamente en la Universidad En la Universidad de Buenos Aires, después de aprobación en el Ciclo Básico Común (CBC) </div> </div>		

FUENTE: Ley N° 26.206/2006 (Argentina, 2006).

Diez años después de la “Transformación Educativa” y, en medio de discursos que anunciaban intentos de promoción de reformas en el sentido de superar los problemas de ella heredados, el gobierno de Néstor Kirchner (2003/2007) sancionó nuevas leyes educativas. A pesar de todo, en muchos aspectos esa normatividad mantiene la lógica predominante de la regulación anterior en las políticas educacionales. Entre ellas se puede destacar: la Ley que establece un ciclo anual mínimo de 180 días de aula/clase (2003); la Ley de Educación Técnico Profesional (2005); la Ley de Financiamiento Educativo (2005) y la Ley de Educación Nacional (2006) que substituyó la Ley Federal de Educación de 1993. Así, el sistema educativo argentino fue reestructurado (Cuadro 2).

La reforma educacional argentina, sobre todo con el impacto de la descentralización, intensificó un problema histórico en el país en relación a la carrera y remuneración docente, provocando distorsiones en las formas de contratación y remuneración de los docentes que varían en las provincias, llegando a veces a ser discrepantes. El problema de los salarios constituye uno de los elementos más significativos en lo que se refiere a las condiciones de trabajo (Oliveira, 2006). Los salarios docentes fueron desvalorizados a partir de la segunda mitad de la década de 1980 y en ellos pasaron a tener importancia los componentes adicionales. El salario básico de los docentes argentinos en la Capital Federal, entre 1985 y 1998 fue reducido en un 59% y el salario bruto, incluidas las gratificaciones, sufrió la reducción del 34%. En muchas provincias, el “presentismo”, que representa una gratificación por asiduidad plena, progresa con el doble propósito de desestimular las huelgas y el ausentismo docente. Paralelamente al “presentismo”, aparecen las leyes que afectan esas condiciones, tales como la titulación y la dilatación del tiempo de licencia, a partir del cual se abre espacio para la admisión del profesor suplente.

Aunque el Ministerio de Educación haya editado desde 1995 varios documentos proponiendo la extinción o la reforma de los Estatutos Docentes, que se presentaban incoherente con los principios de las reformas educacionales puestas en práctica en el país en lo que se refiere a la gestión del personal docente y a la combatividad de los gremios docentes, la medida no se concretizó.

Sin embargo, que la Ley N° 24.016/1991 finalmente estableció un régimen especial de jubilación a los docentes (edad de 57 y 60 años, respectivamente, para las mujeres y para los hombres; 25 años de servicio, de los cuales 10 deben ser de enseñanza; beneficios de jubilación reducidos al porcentaje de 82% del salario de los activos), fue revocada en 1994 por el Decreto N° 78. En 1993, la Ley N° 24.241 creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Con él, el sistema previsional de los profesores de

las provincias, que era administrado con relativa autonomía, fue presionado por la posibilidad de administración privada de los fondos de pensión. Se creó así un fuerte régimen de capitalización; y en 1995, la Ley N°. 24.463 extinguió la relación independiente entre activos y jubilados.

Por otro lado, a partir de la ley de financiamiento educativo de 2005, se estableció un piso salarial común para todos los docentes, lo que ha contribuido a la disminución de las diferencias.

Conviene destacar que la división del trabajo en las escuelas de educación elemental y secundaria en la Argentina es distinta de la existente en el Brasil. Allá el trabajo docente es compartido entre profesores y preceptores que tienen funciones, carreras y salarios distintos, además de poder agremiarse en sindicatos también distintos. El acceso de docentes a actividades directivas se da por concurso, éstos ocupan cargos vitalicios y no realizan actividades en el aula. No hay alternancia en la gestión. Los profesores son contratados por hora/aula y no existe la figura de la dedicación exclusiva, lo que implica la existencia de un gran contingente de docentes que se desempeñan en más de una escuela y trabajan en dos o tres turnos (Tenti, 2005), con el propósito de aumentar sus sueldos, sin tiempo para otras actividades en las escuelas en que ejercen. Son los denominados profesores “taxi” en el medio docente (Melo, 2009).

La Reforma educativa en Brasil

Siendo el mayor país de la América del Sur, el Brasil cuenta con vastas dimensiones territoriales y un enorme contingente poblacional y, como consecuencia también educacional, que supera en mucho el de sus vecinos.

A pesar de eso, es uno de los países más desiguales del mundo, ostentando una diferencia exorbitante entre ricos y pobres.

Aunque la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) haya constatado avances en el mercado de trabajo brasileño en 2008, resultantes de las medidas adoptadas durante el Gobierno Lula, como el crecimiento del contingente de trabajadores (de 2,8% especialmente en las regiones Norte y Nordeste) y del rendimiento del trabajo aunque en ritmo menor que en el año anterior (aumento de 1,7%), la concentración de la riqueza en el Brasil continua siendo espectacular.

En 2008, los 10% más ricos concentran 75,4% de la riqueza del país, según el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Para Pochmann, actual presidente del organismo, la injusticia del sistema tributario es una de las causas responsables de las diferencias ya que el Brasil, a pesar de las mudanzas políticas, continúa sin alteraciones con sus desigualdades

estructurales. Los ricos continúan pagando pocos impuestos, mientras que los pobres llegan a pagar hasta 44,5% más de impuestos.

El analfabetismo es también todavía un problema nacional. De acuerdo con estudios del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), en 2006/2007 se registraron 14.388.800 analfabetos en el Brasil y una tasa de analfabetismo de 10,4.

La educación brasileña pasó, a lo largo de su historia, por innumerables mudanzas que se procesaron concomitantemente con las transformaciones más amplias de la sociedad y de forma interdependiente de los contextos político-económicos y sociales de cada fase histórica.

A partir de la década de 1990, expresivas transformaciones sucedieron en la sociedad y en la educación brasileña, en gran medida también por influencia del movimiento de re-estructuración del capitalismo mundial.

A mediados de los años de 1990, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, ocurren las primeras reformas educacionales, siendo necesario para tal fin alterar la Constitución Federal de 1988 por medio de la Enmienda Constitucional N° 14/1996, que determinó la división de competencias y responsabilidades entre los entes federativos (unión, estados y municipios) para con la educación que, por medio de un régimen de colaboración, deberán ofrecer la educación pública en el país. Así, la Enseñanza Elemental pasó a ser prioridad de los municipios y la Enseñanza Secundaria quedó a cargo de los estados. Con la Ley N°. 9.424/1996 (Brasil, 1996) fue creado el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Elemental y de Valoración del Magisterio – FUNDEF, que estuvo en vigor por 10 años, siendo substituido por la Ley N°. 11494/2007, que estableció el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración del Magisterio – FUNDEB.

Estos fondos configuran, en tesis, un importante medio de descentralización de la educación en el Brasil, por medio de redistribución de competencias y presupuestos en estados y municipios. Tales fondos tienen como principio orientador la promoción de la equidad social ya que presuponen la redistribución de recursos, propios de la vinculación constitucional del presupuesto para la educación, a los municipios sobre la base de la capacidad de recaudación de los estados. Los recursos son redistribuidos en el interior de cada estado teniendo como referencia un costo-alumno-año y la Unión pasa a tener una acción suplente para con la Educación Básica en aquellos estados que no consiguen llegar al peldaño mínimo del referido costo.

Esa descentralización fue justificada diciendo que es una medida de democratización de la educación e instrumento de mayor racionalización

fundamentos en humanidades

de la gestión educacional, pudiendo ser considerada como uno de los grandes ejes de la reforma en la educación brasileña, definida en tres dimensiones: administrativa, financiera y pedagógica.

La aprobación de una nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Ley Nº 9.394/1996, vino a reglamentar los derechos y conquistas ya garantizados en la Constitución Federal de 1988, pero también los cambios que vienen ocurriendo en la organización y gestión de la educación nacional desde principios de los años '90. La referida Ley trajo importantes modificaciones para la organización de la educación en el país (Cuadro 3).

Cuadro 3 - Estructura de la Educación en Brasil a partir de la Ley Nº 9.394/1996

EDUCACIÓN SUPERIOR		DOCTORADO		PÓS DOCTORADO			
EDUCACIÓN SUPERIOR	POSGRADUACIÓN STRICTO SENSU			LATU SENSU	ESPECIALIZACIÓN	PERFECCIONAMIENTO	OTROS
		MAESTRÍA					
		GRADUACIÓN	(DURACIÓN VARIABLE)	3 a 6 años de estudio	CURSOS SECUENCIALES		CURSOS DE EXTENSIÓN
EDUCACIÓN TECNOLÓGICA							
PROCESOS SELECTIVOS							
EDUCACIÓN BÁSICA	ENSEÑANZA SECUNDARIA		A partir de 15 años de edad	3 a 4 años de estudio	EDUCACIÓN PROFESIONAL		
					EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS (mínimo de 18 años)		
	ENSEÑANZA ELEMENTAL (oferta obligatoria)		De 6 a 14 de edad	9 años de estudio	EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS (mínimo de 15 años)		
					EDUCACIÓN ESPECIAL		
EDUCACIÓN INFANTIL		PRE-ESCUELA		4 a 6 años de edad			
		GUARDERÍA INFANTIL		0 a 3 de edad			

FUENTE: Ley Nº. 9.394/1996 (Brasil, 1996).

El proceso de descentralización de la educación brasileña que tuvo inicio en las reformas educacionales resultó en la transferencia de responsabilidades de los órganos centrales hacia los locales, de la Unión hacia los estados y de éstos hacia los municipios, o de la Unión directamente a los municipios y aún de la Unión o de los estados directamente a las escuelas. De cierta manera tales leyes reglamentan procedimientos que atribuyen mayor autonomía institucional y flexibilidad administrativa a las escuelas. Esa descentralización se refiere a la adopción de nuevos modelos de gestión de la educación pública que, en tesis, atribuyen mayor flexibilidad a la administración escolar y permiten mayor participación y responsabilidad de los involucrados. De esta forma, se pretende atribuir mayor autonomía a la unidad escolar, exigiendo de la escuela el cumplimiento de nuevos papeles.

Esas reformas vinieron justificadas por la necesidad de buscar implementar medidas que visen la mejoría de la calidad de la educación y su mayor democratización. Tales reformas estuvieron en gran medida orientadas por la noción de calidad educacional como un objetivo mensurable en el cual se puede cuantificar los logros y el desempeño, y que tal calidad se puede alcanzar por medio de innovaciones a ser introducidas en la organización y en la gestión del trabajo en la escuela. Por tales razones, las reformas vincularon el éxito de la gestión escolar al desempeño de los estudiantes, evaluados sistemáticamente por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica – SAEB y, más recientemente, también por los sistemas estaduais (SARESP en SP, SIMAVE en MG, entre otros).

La mayor autonomía de las escuelas resultó en la ampliación de responsabilidades y espacios de decisión en las unidades de enseñanza, tales como la elaboración del calendario escolar, la definición de parte del presupuesto anual de la escuela, así como la definición de prioridades de gastos, entre otras. En contrapartida, por medio de esa autonomía, las escuelas no sólo pasaron a contar con mayores posibilidades y agilidad para decidir y resolver sus cuestiones cotidianas, sino también esa apertura intentaba estimular a las escuelas a buscar complementación presupuestaria junto al sector privado y otras contribuciones de la población. Además de eso, las escuelas empezaron a concurrir al suplemento presupuestario por medio de proyectos tales como los programas del Fondo Nacional de Desenvolvimento de la Educación – FNDE (entre ellos el Programa Dinero Directo en la Escuela – PDDE).

En 2003, ya en el gobierno Lula, nuevas normativas fueron aprobadas en el ámbito de la educación. En general, se puede afirmar que el nuevo gobierno da continuación a los principios de la reforma educacional

emprendida por el gobierno anterior y se pueden observar semejanzas también en otras áreas, como la económica y en la gestión de las políticas sociales con la manutención de programas especiales para públicos focalizados. Empero, si el actual gobierno mantiene ciertas orientaciones, algunas diferencias o rupturas en lo que se refiere a las políticas para la educación básica pueden observarse, entre ellas, sobresale la institución del ya referido FUNDEB, como un fondo de financiamiento que cubre la educación básica – comprendiendo sus tres etapas: Educación Infantil, Enseñanza Fundamental y Enseñanza Secundaria, ya que el fondo anterior, el FUNDEF era focalizado en la Enseñanza Fundamental (8 años).

En la educación superior, sobresale la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), del Programa Universidad para Todos (ProUni) y del Programa de Apoyo a Planos de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni). Las políticas del gobierno Lula, a diferencia del carácter impositivo que marcó el gobierno Cardoso, se pautan en mecanismos de adhesión, entre los cuales se evidencia la liberación de recursos financieros para las instituciones adherentes. La expansión de vacancias para empleos en la educación pública, interdictada en el gobierno Cardoso, se hace bajo el peso de la tentativa de flexibilización de las relaciones de trabajo, culminando con la disminución (y propuesta de extinción) del régimen de dedicación exclusiva para los profesores de las universidades federales.

También en Brasil, el problema histórico de la carrera y remuneración docente fue intensificado a partir de la municipalización de la Enseñanza Elemental, resultante del proceso de descentralización, sobre todo a partir de la Ley N° 9.424/1996. Perduran grandes distorsiones en las formas de contratación y remuneración de los docentes, que varían de acuerdo con las redes públicas contratantes. Con todo, el inciso V, del Artículo 206 de la Constitución Federal, que dispone sobre “la valoración de los profesionales de la educación escolar, garantizados, en la forma de la ley, planos de carrera, con ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos, a los de las redes públicas”, tuvo su redacción alterada por la Enmienda Constitucional N° 53, de 2006.

El inciso VIII del referido artículo, que pasa a establecer “piso salarial profesional nacional para los profesionales de la educación escolar pública, en los términos de ley federal”, puede considerarse un avance debido al hecho de que procuró corregir fallas apuntadas en el FUNDEF. En ese sentido, asistimos a la firme defensa del MEC en lo que va a la reglamentación del Piso Nacional de Salario de los profesores de la educación básica en Brasil, resultando en la sanción, el 16 de julio de 2008, de la

Ley Nº 11.738, que instituyó el piso salarial profesional (disposiciones Constitucionales Transitorias).

Precariedad del trabajo y conflicto docente en Argentina y en Brasil

El Brasil, a pesar de haber obtenido mejores indicadores en la última década, sobre todo a causa de mayor expansión de la educación básica, llegando a conseguir al final de la década de 1990 casi la universalización de su primera fase, la de la Enseñanza Elemental (97,6%), y a ampliar substantivamente la Enseñanza Media, todavía permanece con graves problemas de atención y desempeño. Estos problemas reflejan, sin duda, desigualdades acentuadas por iniquidades económicas y sociales.

En Argentina, a medida que fue siendo transferida la responsabilidad de la oferta de la educación del Estado Nacional a las provincias, se constató un deterioro en el sistema público, en los niveles de enseñanza que corresponden a la educación básica en Brasil. Ese deterioro se expresa, sobre todo, en la fragmentación educativa, en la yuxtaposición y desarticulación, involucrando sistemas, estructuras, currículos, entre otros.

Hasta mediados del siglo XX, los sistemas de educación escolar en la América Latina –por lo menos en los dos países en cuestión– cumplieron un papel fundamental, desde el punto de vista social. Se puede decir que el Poder Público ejerció el papel que de él se espera en la creación y organización de los sistemas escolares, a pesar de constatar distinciones significativas en la orientación y en el formato de esos sistemas, de acuerdo con las realidades nacionales. En los dos países, los gobiernos federales tuvieron importante participación en el financiamiento de la infraestructura: creación, ampliación y manutención de escuelas, formación de profesores, financiamiento y apoyo técnico en las actividades educacionales, pero en ritmo e inversión muy distinto entre esos países, lo que nos lleva a considerar que los sistemas de educación escolar en los dos países presentan problemas estructurales semejantes, pero de distintos órdenes.

En el caso de la Argentina, el sector privado fue adquiriendo mayor autonomía. La transferencia para los niveles inicial y primario fue impelida por el Estado Nacional a partir de 1956, culminando en la última Dictadura Militar (1976-1983), cuando fueron transferidos 6.779 establecimientos primarios nacionales a las provincias, sin financiamiento por parte del gobierno nacional, y sin aumento de la coparticipación federal de impuestos.

No es posible analizar y explicar tales procesos simplemente por la ocurrencia de devastar el Estado, traído por las reformas neoliberales

que sucedieron en la década de 1990 en esos dos países. Los Estados nacionales latino-americanos pasaron por procesos de reforma en los cuales la actuación de ellos fue cambiada, especialmente en lo que hace a la gestión de las políticas sociales.

Esas políticas dejan de ser universales, de estar fundadas en un principio de justicia que se asienta en la igualdad, aunque formal, y pasan cada vez más a estar enfocadas en los segmentos más vulnerables de la población. Esto acaba por determinar un nuevo papel para el Estado, involucrando también a otros actores sociales en la implementación de esas políticas, pero su actuación no se puede perder de vista. La gestión de tales políticas pasa a contar cada vez más con la participación activa de otros actores sociales, lo que hace que esas acciones sean cada vez menos estatales y, consecuentemente, menos públicas. Por eso el análisis de esa realidad necesita ser comprendida a la luz de categorías más amplias, que comportan la contradicción inherente a ese proceso.

El concepto de regulación trae contribuciones en este sentido al reconocer que la dinámica social no puede ser perdida y que son múltiples los actores que intervienen en esa realidad. Uno de los trazos fuertes de esta nueva regulación, observada en los dos países en foco, cada uno a su modo, es la transferencia de la responsabilidad por la oferta de la educación escolar del Estado Nacional (Gobierno Federal) hacia los estados intermediarios (provinciales, en el caso argentino) o hacia los municipios (como en el caso brasileño).

Esta municipalización forjada en la realidad brasileña y, en grande medida, deseada por las orientaciones y programas propuestos por los organismos internacionales, al mismo tiempo en que se presenta como iniciativa más democrática, descentralizadora y capaz de atribuir mayor autonomía al nivel local, puede también representar la excepción de responsabilidad y falta de compromiso del poder público para garantizar la educación escolar. La municipalización ha sido, muchas veces, responsable de atrasos, retrocesos, deterioros de la calidad de la enseñanza y de las precarias condiciones de trabajo. En algunos casos, los profesores tuvieron pérdidas salariales y de posición social. Además de eso, la municipalización ha representado desde una mayor susceptibilidad de las escuelas en determinadas regiones, hasta formas renovadas de culto a la propiedad y clientelismo.

La organización de los sistemas nacionales de evaluación observada en los dos países es articulada a formas directas o indirectas de financiamiento. Tal evaluación ha estado estrechamente vinculada al desempeño de los estudiantes y de las escuelas. Cada vez más, se ve la creación

de incentivos en el sentido de sofisticar las formas de evaluación, procurando legitimar prácticas existentes, dotar a la sociedad en general de informaciones sobre lo que pasa en el sistema educacional, como una rendición de cuentas de lo que se realiza por medio de exámenes y de la publicación de resultados. Con todo, ese proceso no presenta clara correspondencia entre los resultados de la evaluación y la formulación de políticas públicas para la educación.

Lo que de hecho se observa es que, en esos países, la estructuración de los sistemas de evaluación ha depositado en los mecanismos de juzgar los resultados, la posibilidad de mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, es necesario observar que medir resultados, mensurar desempeño es diferente de evaluar la calidad, lo que puede explicar, en gran medida, el bajo impacto de esos exámenes en el desarrollo de políticas públicas que garanticen una educación de calidad para todos.

Entre los resultados de las reformas educacionales operadas en los dos países a partir de 1990, se verifican como elementos comunes la segmentación y la diferenciación de la enseñanza, lo que se observa, sobre todo, a partir de la enseñanza media/secundaria.

Los procesos de descentralización de responsabilidad de la educación escolar, aún aplicados en los dos países a partir de los años 90, presentan diferencias sensibles. Mientras que en la Argentina la transferencia es operada de la Nación para las provincias, abarcando principalmente la enseñanza secundaria, en Brasil, el paso se da de los Estados para los municipios abarcando la enseñanza elemental. En ambos casos, la reorganización de la oferta se dió bajo fuertes restricciones financieras y operacionales para aquellas instancias administrativas que asumieron las nuevas responsabilidades.

El acceso a la educación superior es también muy distinto en estos dos países. En la Argentina, que tuvo su primera universidad en 1613, el acceso a la universidad es libre; con todo, los cursos tienen, en general, duración más larga que en Brasil y los índices de abandono son expresivos. En Brasil, para el acceso a las universidades prima la selección por concurso vestibular, clasificatorio. Tal proceso deja fuera a la gran mayoría de los candidatos.

En ambos países, hay filtros al acceso a la educación superior, no obstante sean ellos distintos. Mientras que en el Brasil el filtro es en la puerta de entrada, pues se impide el acceso por medio del mérito en los exámenes vestibulares, en Argentina se presenta posteriormente, cuando la falta de condiciones de permanencia imposibilita para muchos la continuidad de los estudios en ese nivel de enseñanza. Además, la distinción

entre enseñanza superior universitaria y no universitaria torna posibles caminos diferenciados a los demandantes, reduciendo la presión por la formación universitaria, en el caso argentino. A partir de la década de 1990, en Brasil, la educación superior sufrió una gran expansión en el sector privado, mientras que en la Argentina se comprobó una contención de ese proceso, predominando las universidades públicas sobre las privadas. Bajo la tensión del proceso de implantación y sedimentación de las medidas propias de las reformas educativas de la década de 1990, los docentes argentinos y brasileños se encuentran con numerosas mudanzas y dificultades localizadas en los sistemas de enseñanza, organización de la escuela y del trabajo ante las cuales vienen ofreciendo respuestas en ámbito interno y externo a la escuela, emprendiendo esfuerzos diferenciados para enfrentarlas. En ese proceso se desencadenan tensiones entre los propios docentes (regentes, sindicalistas y directores) y de éstos con otros segmentos de la escuela.

Los sentimientos de los docentes son intensos con relación a su propio trabajo y ante las manifestaciones de conflicto experimentadas en él. En Brasil, frente a las fuertes presiones sufridas y de los sucesivos y permanentes límites, los docentes manifiestan desgaste, desmotivación y, muchas veces, desisten del magisterio. A la actuación restringida de los profesores y a su devaluación expresada en los reducidos salarios se agrega algo que se atribuye a “desinterés” de los “estudiantes” como fuerte contrincante en el proceso de desmotivación docente.

Sentimientos de soledad y de indignación ante la expropiación de la vida –que las exigencias del trabajo han implicado– también están expresados en ese proceso. No es raro que los docentes brasileños se sientan responsables y se culpen por la falta de éxito de prácticas escolares y por la ausencia de mejores resultados en la enseñanza, cuando, en realidad, las causas están en las políticas y en el sistema adoptados por sucesivos gobiernos, lo que marca los riesgos presentes en esas políticas subrayados por Luiz Antonio Cunha (2009): el electoralismo, el experimentalismo y voluntarismo pedagógico.

Entre los docentes argentinos, los sentimientos prevalecientes manifiestos son la desmotivación y la impotencia para solucionar problemas enfrentados en lo cotidiano de su trabajo. Empero también la desistencia se manifiesta, tanto por parte de docentes veteranos como por jóvenes docentes.

Se puede inferir que el sentimiento de impotencia presente entre los docentes brasileños y argentinos, aunque resulte de un extenso y difuso proceso de precariedad del trabajo, presenta trazos particulares.

En el Brasil, ello se debe mucho a la ausencia de autonomía. La lucha por la supervivencia parece sobreponerse a las demás cuestiones de la enseñanza o de las reformas e inhibir todavía más la ya difícil reflexión y organización colectiva de los docentes en pro de intereses comunes.

En la Argentina, la precariedad del trabajo docente se debe en gran medida a la sobrecarga de trabajo a que son sometidos. La extensión y la intensificación del trabajo dificultan el intercambio y limitan la organización colectiva de los trabajadores docentes alrededor de intereses comunes. Pero, aún así, en el país, fue posible formar un movimiento colectivo autónomo, en el cual los profesores manifestaron claramente su ansiedad por los cambios y su potencialidad para forzar esas mudanzas, y que representó la persistencia y la resistencia colectiva de los profesores. Un movimiento que en varios momentos de la historia argentina reciente ya dio muestras de que puede retornar cuando las circunstancias así lo favorezcan. Los docentes argentinos fueron capaces de organizarse colectiva y autónomamente, fuera del sindicato, a despecho de todas las adversidades de su trabajo y de los límites del movimiento.

Las estrategias utilizadas por los docentes argentinos y brasileños en lo cotidiano de su trabajo para responder a las múltiples exigencias que le son dirigidas y para enfrentar las tensiones decurrentes de ellas presentan trazos irrefutables de reproducción de la lógica del capital, contra la cual esos mismos docentes creen oponerse, lo que se evidencia, por ejemplo, por el individualismo y por la competencia desleal.

Con todo, muchas de ellas revelan, también, contraposición o resignificación de esa lógica, lo que se verifica en la medida en que los docentes tratan de mejorar las precarias condiciones de trabajo y reducir la intensificación del mismo, la devaluación y la fragmentación a que son sometidos, así como mejorar las relaciones con sus pares, obtener mejorías en los resultados de los estudiantes, reducir la burocracia, cualificarse, criticar los aspectos considerados nefastos en la práctica escolar, defender la calidad de la escuela pública y en ella consolidar una ética diferente.

En último análisis, los docentes argentinos y brasileños parecen procurar directa o indirectamente, a través de esas estrategias, superar la alienación, o control, la dominación y luchar contra la explotación que les es impuesta. En la tenacidad de su cotidiano, los docentes buscan mudar algo en la escuela y en su propio trabajo. Eso indica que emprenden un esfuerzo más allá de la lucha por la supervivencia. Y, en esas acciones de resistencia cotidianas, surgen elementos que desafían la regularidad de la reproducción impuesta por el sistema, o sea, algunos elementos

fundamentos en humanidades

embrionarios capaces de contribuir a engendrar una nueva forma de organización social, un nuevo comportamiento, una nueva mentalidad humana.

Belo Horizonte (Brasil), 15 de octubre de 2009.

Notas

(1) Cuestionario auto aplicable relleno por los profesores.

(2) Entrevistas con profesores, dirigentes escolares y sindicales, testimonios y observación de campo.

(3) Investigación realizada en 18 países de la Región demostró que los docentes en Brasil y Argentina protagonizaron mayor número de conflictos (Oliveira y Melo, 2004).

Referencias bibliográficas

Argentina (2006). *Ley de Educación Nacional de la Argentina, Ley N° 26.206*. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de la Educación Ciencia y Tecnología. Diciembre.

Argentina (1993). *Ley Federal de Educación, Ley N° 24.195*. Ministerio de la Educación Ciencia y Tecnología.

Brasil (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei N° 9.394*, de 20 dez.

Cunha, L. (2009). As políticas educacionais entre o presidencialismo imperial e o presidencialismo de coalizão. Em E. Ferreira y D. Oliveira. *Crise da escola e políticas educativas*. Belo Horizonte: Autêntica.

Feldfeber, M. (2006). Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada por decreto. En M. Feldfeber y D. Oliveira (comp.). *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* Buenos Aires: NOVEDUC.

Melo, S. (2009). *Trabalho e conflito docente: experiências em escolas de educação profissional no Brasil e na Argentina*. Belo Horizonte: UFMG/FAE.

Oliveira, D. (2006). *Os trabalhadores docentes no contexto de nova regulação das políticas educacionais na América Latina*. Belo Horizonte: Faculdade de Educação / UFMG (Relatório de Pesquisa Capes).

Oliveira, D. y Melo, S. (2004). Relatório de estudo de caso do Brasil. En *Projeto "Estudio de los Conflictos en los Sistemas Educativos de la Región: Agendas, Actores, Evolución, Manejo y Desenlaces"*. Santiago do Chile: OREALC/UNESCO. Laboratório de Políticas Públicas – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Tenti, I. (2005). *La condición docente (análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay)*. Buenos Aires: Siglo XXI.