

La reforma educativa y su relación con los realineamientos sindicales¹

Alejandro Rossi

La llegada al poder de Néstor Kirchner en Mayo de 2003 fue vista por algunos sectores como una posibilidad para introducir cambios en algunas de las políticas públicas que se habían implementado en los años anteriores, caracterizadas por ciertos principios como la descentralización y la focalización de las prestaciones, en un contexto de mercantilización de diferentes aspectos de la sociedad. Esa situación podía aplicarse para ciertas políticas sociales entre las que pueden destacarse aquellas relacionadas con el sistema educativo.

Muchas de las modificaciones que se producen a partir de Mayo del 2003 están vinculadas no solo con los cambios en el contexto económico y social distinto en el que se adoptan, sino también con el tipo de alianzas que el nuevo gobierno estructura con los actores sociales y políticos. El nuevo gobierno además, necesitaba afianzar su relación con grupos de interés que le permitiera superar las limitaciones que surgían de haber llegado a la presidencia de la Nación con un porcentaje relativamente bajo de votos (alrededor del 22 %)², dependiendo muy fuertemente del aparato justicialista del conurbano bonaerense, que estaba vinculado con el entonces presidente Eduardo Duhalde.

En tal sentido, el gobierno necesitaba garantizarse buenas relaciones con los gremios, particularmente con aquellos que habían formado parte de la oposición a las anteriores reformas que había tenido lugar en los años noventa y en la administración de Fernando de la Rúa. Además el apoyo gremial podría permitirle al gobierno recuperar el “manejo de la calle” que estaba siendo disputado por distintos movimientos sociales entre los que sobresalían ciertos grupos piqueteros que eran vistos como fuentes de inestabilidad en materia política.

¹ Este trabajo refleja algunos de los avances realizados en el marco del Proyecto UBACYT “La reconfiguración de la relación gobierno-sindicatos en el período 2003-2007”, incluyendo en él información de trabajos realizados por Paola Ferrari, Adolfo Rossi y Nancy Madera. Los errores de este artículo son de mi exclusiva responsabilidad.

² Eso se debía a que Carlos Menem, quién había salido primero el 27 de Abril había decidido no presentarse al ballottage, argumentando que no existían garantías en cuanto a la transparencia en la segunda vuelta. Una lectura más crítica de esa decisión sostendría que el objetivo menemista fue debilitar en sus orígenes a la nueva administración para profundizar la crisis y favorecer la continuidad del manejo de Carlos Menem sobre importantes sectores del Partido Justicialista.

Parto de la premisa que las políticas públicas no son decisiones autónomas de los gobiernos, sino que son el resultado de procesos de negociación que se desarrollan en diferentes contextos, entre actores públicos y privados que tiene disímiles capacidades para influir en la formulación e implementación de las iniciativas. De ahí que el análisis de las instituciones y el contexto en el que las iniciativas son formuladas e implementadas adquiere relevancia en la comprensión de las políticas analizadas.

Además la lógica de la adopción de ciertas decisiones no solo debe ser analizada en relación a la eficacia intrínseca para resolver alguna situación considerada insatisfactoria por la administración sino que puede convertirse en una estrategia para consolidar una coalición gubernamental o para garantizar la adhesión de aliados, que de otro modo podrían optar por otras alternativas desde el punto de vista político.

En el trabajo intentaré entonces analizar las principales transformaciones llevadas a cabo en la administración kirchnerista en el plano educativo. Primero identificaré algunas de las políticas implementadas hasta el 2.003, fundamentalmente las llevadas a cabo durante los años noventa. Posteriormente procuraré focalizarme en los cambios en el período 2.003-2.007, incorporando el análisis sobre el papel que tuvieron los sindicatos en muchas de estas mutaciones, articulándolas también con los cambios que el gobierno plantea en el modelo de desarrollo económico³.

I) Cambios en materia educativa durante el gobierno de Carlos Menem

En Argentina, luego de una primera etapa en la que se buscó superar los aspectos más complejos del problema económico (alta inflación, estancamiento productivo, fuga de capitales) a través de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, las cuales apuntaban a lograr el equilibrio fiscal, quitarle al Estado la centralidad que tenía como asignador de beneficios y orientador de la actividad económica y generar incentivos para la incorporación de capitales externos en la economía local, el gobierno se abocó a la formulación y posterior puesta en práctica de un conjunto de

³ No entro en este artículo a discutir sobre la profundidad de ese cambio de modelo de desarrollo, asumiendo la veracidad del discurso oficial sobre la voluntad de reindustrializar el país, para lo que harían falta trabajadores con determinadas calificaciones que se habrían perdido en el período anterior, caracterizado por un crecimiento relativo del sector servicios.

modificaciones en el plano de las políticas sociales, que estaban dirigidas a cambiar fundamentalmente los mecanismos de gestión y financiación, así como a favorecer el fortalecimiento de los mercados como asignadores de recursos en estas actividades. Aparecían como principios rectores en tal sentido la privatización de ciertas actividades y la continuidad de un proceso de descentralización que se había iniciado más de una década atrás.

Por otra parte, es importante resaltar que el criterio de focalización apareció como central en el diseño de todas las políticas sociales, enfatizando la idea de equidad por sobre la de igualdad, sosteniéndose que el papel del Estado debía estar orientado a proteger a los sectores más débiles con políticas específicas para ellos. Estas transformaciones en términos de descentralización, privatización y focalización fueron tenidas en cuenta en el proceso mutación de la legislación orientada a la educación en sus diferentes niveles.

Las modificaciones en el sistema educativo durante el período menemista estuvieron enmarcadas en un conjunto de transformaciones orientadas a la construcción de aquello que Norbert Lechner denomina una “sociedad de mercado”, en la que la mercantilización de las relaciones no se limita al terreno de la economía, sino que impacta con fuerza en el área de las políticas sociales, estableciéndose además iniciativas focalizadas en los grupos más vulnerables, para compensar su posición de mayor debilidad.

El primer paso de la transformación educativa en los años noventa fue la aprobación en Diciembre de 1991 de la Ley 20.049 (Ley de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a las Provincias), por la cual se descentralizaba el sistema traspasando las escuelas secundarias y los institutos terciarios a los Estados provinciales, argumentando que de esa manera las autoridades locales estarían mucho más capacitadas para responder a las necesidades de los alumnos de las distintas regiones⁴.

⁴ Esta descentralización profundizaba la tendencia instaurada durante el Proceso de Reorganización Nacional, que había transferido a las provincias la educación primaria.

En relación con cambios de tipo curricular, en 1993 el Congreso aprobó la Ley Federal de Educación que implicaba extender la obligatoriedad de la escolarización a 10 años, al tiempo que la institución escolar se proponía como eje del cambio educativo. Se instituía un sistema educativo descentralizado e integrado, que apuntaba a eliminar las desigualdades regionales, sin desconocer las necesidades particulares de cada una de las jurisdicciones y a desarrollar y difundir innovaciones tecnológicas y científicas.

Para lograr ese objetivo, se intentaba garantizar igual calidad entre las diferentes regiones en materia educativa mediante el establecimiento de un acuerdo nacional sobre los Contenidos Básicos Comunes (CBC) aplicables en todo el país⁵. Estos CBC, acordados en el ámbito nacional por todas las autoridades educativas del país, serían el marco común a partir del cual las provincias desarrollarían sus propios programas de estudio. Los Ministros de Educación de las provincias, reunidos en el Consejo Federal de Cultura y Educación acordaron la metodología para la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes.

Se planteó una nueva estructuración del sistema educativo, pasándose a una Educación General Básica (en tres ciclos), además de una Educación Polimodal de tres años como mínimo. Por otra parte, se establecieron las condiciones para el funcionamiento de la Educación Cuaternaria y un régimen especial para modalidades como la Educación Especial, la Educación de Adultos y la Educación Artística no contempladas en la estructura básica.

Además, la Ley Federal introdujo por primera vez la evaluación de la calidad de la educación, incluyendo el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Le asignaba al Ministerio de Educación y a los gobiernos provinciales la responsabilidad de investigar y garantizar la calidad de la educación y la aplicación de los nuevos lineamientos introducidos en ella (Díaz, 2.002).

Asimismo, para remediar las desigualdades educativas entre los distintos sectores de la sociedad, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, creó en 1993 el Plan

⁵ Se verá que la transferencia de las instituciones educativas, más allá de las garantías de financiamiento para el funcionamiento del sistema requería también una profunda transformación de los equipos técnicos en las provincias encargados de implementar la reforma encarada.

Social Educativo que promovió políticas compensatorias para los más desfavorecidos, construyendo y refaccionando escuelas, ofreciendo cursos de perfeccionamiento docente y distribuyendo material didáctico y libros de texto a los alumnos de bajos recursos. Por otra parte, con el mismo objetivo, se construyeron bibliotecas populares y se instalaron gabinetes informáticos, otorgándose además subsidios para actividades complementarias de formación laboral, aportes para favorecer a aquellos adultos que no terminaron su educación básica y equipamiento para alumnos con discapacidades (Rivero, 1999).

Con similar propósito, en función de los problemas ligados a la deserción escolar en los sectores pobres, comenzó a funcionar en 1997 el Programa Nacional de Becas de Retención Escolar, a partir del cual se otorgaban becas a alumnos entre 13 y 19 años de edad, intentando no sólo incrementar los años de escolaridad sino también mejorar la empleabilidad de los jóvenes necesitados, que tenían graves problemas para insertarse eficazmente en el mercado laboral (Repetto, 2001).

En 1995 se sancionó la Ley 24.521 de Educación Superior, que estableció nuevos criterios y regulaciones para el gobierno, la gestión y la acreditación de las instituciones de nivel superior (universidades, institutos de formación docente, carreras de nivel terciario, etc.). En ese año se puso en marcha el Programa FOMEC, que asignó fondos a las universidades de gestión estatal mediante proyectos concursables a partir de convocatorias anuales.

Este programa tuvo como objetivos centrales la reforma académica, la mejora de la enseñanza tanto a nivel de grado como de postgrado, la modernización de bibliotecas y centros de documentación y el fortalecimiento y desarrollo institucional. Para el cumplimiento de esos fines financió diferentes proyectos mediante la adquisición de bienes, el otorgamiento de becas y pasantías y la provisión de servicios de consultoría (Castro, 2000).

Además, se introdujeron criterios de evaluación externa para la Universidad, con la creación de cuerpos de especialistas que analizarían la calidad y pertinencia de los contenidos impartidos en las altas casas de estudios. Para ello se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), una entidad

autónoma e independiente del gobierno integrada por especialistas reconocidos en diferentes temáticas.

Asimismo, en los años noventa se observó un importante aumento en el número de universidades. Esto fue muy evidente en el conurbano bonaerense, donde surgieron numerosas entidades, con buenos presupuestos para su funcionamiento, con un criterio distinto en materia de gobierno (incluso con características más gerenciales en algunos casos) y también con un fuerte énfasis en la actividad de postgrado en ciertos establecimientos.

Del mismo modo, al eliminarse la prohibición existente desde 1.974 para crear universidades privadas, se incrementó la oferta de casas de altos estudios, en muchos casos concentradas en un sector de la población de altos ingresos y con un discurso de búsqueda de excelencia a partir de la contratación de docentes muy acreditados en determinadas especialidades.

La posición de los gremios docentes fue en muchas ocasiones claramente contestataria a estos procesos de reforma. En tal sentido el sindicato CTERA intentó poner límites a las políticas de transformación educativa y no se pudieron establecer consensos de largo alcance para las iniciativas formuladas (Maceira y Murillo, 2.000). El período 1.993-1996 se caracterizó por la multiplicidad, simultaneidad, heterogeneidad y aislamiento de posconflictos docentes, que tuvieron un carácter cíclico y recurrente, a partir de la provincialización de las luchas (Ferrari y Rossi, 2.009) Además, el proceso de cambios se dio en el marco de continuas luchas por cuestiones salariales, que tuvo como consecuencia la dificultad para implementar eficazmente las políticas oficiales.

CTERA resistió la descentralización, a pesar de su estructura descentralizada, por temor a la existencia de una agenda oculta del gobierno que intentara transferir el riesgo financiero a las provincias e indirectamente a los trabajadores de la educación, fragmentando el poder de negociación salarial; mientras que los gremios alineados políticamente con el gobierno no fueron tan duros frente a los intentos de descentralización.

Desde el punto de vista de la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, la descentralización del sistema educativo planteaba cierta deslegitimación del sindicato, ya que al tiempo que dejaba un “Ministerio sin escuelas” también tenía como resultado un sindicato nacional sin conflictos que lo involucraran e forma directa. Por ello, el sindicato necesitaba generar una estrategia de lucha que permitiera nacionalizar la conflictividad docente, centralizando los conflictos locales en una causa nacional (Ferrari y Rossi, 2.009)⁶.

Por otra parte, muchos de estos debates deben ser contextualizados en el marco de enfrentamientos políticos de mayor magnitud con el gobierno de Carlos Menem. El conflicto político con los sectores docentes fue de tal magnitud, que inclusive el gremio liderado por Mary Sánchez se convirtió en un sustento importante del nuevo sindicalismo opositor nucleado en la Central de Trabajadores Argentinos y también en un afluente de dirigentes para el nuevo partido Frente Grande (Díaz, 2.002).

La oposición a la Ley Federal de Educación por parte de CTERA se vinculó no solo con el supuesto propósito de privatizar y mercantilizar la educación, sino con la prácticamente nula participación que tuvieron los gremios en los procesos de decisión, gestión y evaluación de los proyectos de transformación educativa, los cuales adquirieron un carácter esencialmente tecnocrático e improvisado, que podía tener graves consecuencias en términos de calidad y equidad sobre el sistema educativo y las organizaciones que lo componen.

Asimismo, existieron razones técnicas que dificultaron la implementación de las reformas educativas. El Consejo Federal de Educación, que nucleaba al Ministerio de Educación del gobierno nacional y a los responsables de las carteras educativas provinciales, pese a que ganó protagonismo a partir de la firma de acuerdos de transformación educativa y formación docente, no alcanzó a dotarse de las capacidades políticas y técnicas suficientes para conducir el proceso de cambio que estaba encarado a partir de la descentralización (Repetto, 2.001).

⁶ La conflictividad llegó a un punto máximo cuando en 1.997 se instaló en la Plaza Congreso una Carpa Blanca, a la cual concurrieron numerosas personalidades, que duró dos años, hasta la asunción del gobierno de la Alianza para la Educación, la Justicia y el Trabajo

En cuanto a los cambios en el plano universitario, estos se dieron en el marco de un continuo conflicto entre el gobierno y los grupos estudiantiles, no solo por las diferencias en el ámbito político que podían existir, sino por la permanente amenaza de introducir el arancelamiento en los estudios universitarios. Esta situación llevó a que buena parte de las agrupaciones de estudiantes fueran en muchas ocasiones refractarias a cualquier cambio, incluso a aquellos que provenían de las mismas autoridades universitarias (Acuerdo de Colón, Acuerdo de Mar del Plata, etc.), argumentando que podían ser funcionales a los proyectos restrictivos en el ingreso y privatizadores que le adjudicaban a la administración nacional.

Además, existieron criterios políticos en la creación de nuevos establecimientos que no siempre coincidieron con los lineamientos de reforma encarados desde el Poder Ejecutivo, que argumentaban la necesidad de quebrar los mecanismos clientelares en la asignación de recursos y el predominio de las estructuras político-partidarias en la toma de decisiones en el ámbito de la educación superior, particularmente en distintos distritos del Gran Buenos Aires.

A finales de la década del noventa se decide incorporar un Fondo de Incentivo Docente, financiado con un impuesto a los propietarios de automóviles, que permite el levantamiento de la Carpa Blanca. Con el gobierno de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación se produce una reprovincialización de las luchas docentes sindicales, multiplicándose en el período entre 2000 y 2002 en todas las provincias conflictos entre los sindicatos docentes y los gobiernos provinciales por el atraso de los pagos o el pago de los salarios en bonos.

II) La reforma educativa en el gobierno de Néstor Kirchner

En el plano educativo, se propusieron varias transformaciones, que si bien no plantearon una ruptura frontal con la política adoptada en los noventa, representaban una corrección de algunos de sus puntos más controvertidos. Implementado a lo largo de dos etapas, este proceso se propuso atender los problemas de financiamiento, fragmentación, tensiones entre jurisdicciones e inequidad que había generado la

aplicación, en 1991, de la Ley 24.049 de Transferencia Educativa y, dos años más tarde, de la Ley Federal de Educación⁷.

Los proyectos de reforma educativa durante el kirchnerismo, fueron planteados sobre la base de un muy crítico diagnóstico sobre los efectos desintegradores que habían tenido las reformas en los años noventa, en el sentido, que aún cuando habían permitido disminuir los niveles de analfabetismo, habían profundizado las diferencias entre regiones y habían disminuido las capacidades de los estudiantes para insertarse en la educación superior, al diferenciar muy fuertemente los contenidos en la enseñanza media, con carencias marcadas en determinadas disciplinas.

Asimismo es importante no desvincular el tipo de modificaciones introducidas de la necesidad de realzar la figura de Daniel Filmus, quien desde los inicios del gobierno apareció como un potencial candidato a diferentes cargos en la Ciudad de Buenos Aires, tanto a nivel legislativo como ejecutivo, convirtiéndose además en un fuerte vínculo entre la administración nacional y la local de la cual él había funcionario en el primer gobierno de Ibarra.

El Ministro de Educación Daniel Filmus, en el Plan de Acción 2004 presentaba un conjunto de ejes que tenían que orientar el accionar de la cartera a su cargo a partir de ese momento. Entre los principales objetivos se planteaba a) ampliar la cobertura del sistema educativo, con programas de becas destinadas a estudiantes del nivel medio, ciento ochenta días de clase, programas de educación en establecimientos penitenciarios, etc., b) mejorar la calidad educativa, a partir del mejoramiento de la calidad pedagógica, la articulación entre escuela media y universidad, el establecimiento de tutores pedagógicos⁸, el Programa Libros para Todos y el Programa de Educación Rural (Ferrari y Rossi, 2.009).

Además se propendía al fortalecimiento del vínculo entre educación y trabajo, mediante la búsqueda de acuerdos para la sanción de una Ley de Educación Técnica y

⁷ No se produjeron en un primer momento iniciativas oficiales en relación con modificaciones en la Ley de Educación Superior, aunque algunos grupos cercanos al kirchnerismo intentaron introducirlo en la agenda de discusión de los poderes públicos en repetidas oportunidades.

⁸ Que habían dado buenos resultados en Chile en los primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Profesional, la creación de foros sectoriales en el Consejo nacional de Educación-Trabajo y la reactivación y equipamiento de las escuelas técnicas. Asimismo, se consideraba central el mejoramiento de las condiciones del trabajo docente, que incluía la regularización y el aumento de los pagos del Fondo Nacional de Incentivo Docente, la capacitación docente multimedia, los ateneos pedagógicos y el desarrollo profesional docente a través de la formación continua.

En el plano de la infraestructura, se lanzó el Programa 700 escuelas y se incorporaron computadoras en los establecimientos, desarrollándose además el programa Escuelas y Medios y utilizando más intensivamente los portales educ.ar y puentes.ar (Ferrari y Rossi, 2.009). Por otra parte, y aún cuando el tema de la legislación referida a la universidad no estuvo entre las prioridades del gobierno de Néstor Kirchner, existieron algunas iniciativas que deben mencionarse como el otorgamiento de becas, la articulación e integración entre universidades, el incremento del presupuesto y la continuidad del programa de incentivos, que representaban un mecanismo útil para quitarle presión a la conflictividad con los gremios que representaban a los docentes universitarios.

El Ministerio de Educación procuraría en su gestión generar instancias de participación del conjunto de actores del sistema educativo en el debate e implementación de las políticas relacionadas con el sistema educativo, particularmente de los sindicatos docentes y de las agrupaciones de padres y estudiantes. Asimismo, planteaba convocar a las distintas fuerzas políticas, sociales, productivas y religiosas, para la confección de un Proyecto Educativo Nacional que se constituyera en una política de Estado a largo plazo para el desarrollo cultural, económico y social (Pagano, Sverdlick y Costas, 2.007).

II-1) Ley de Financiamiento Educativo

La cuestión del financiamiento, prioritaria a raíz del contexto de conflictividad docente con el que Kirchner llegó al poder en el 2003⁹, fue el eje de la primera parte de la

⁹ A tres días de asumir la presidencia, Néstor Kirchner y su ministro de Educación, Daniel Filmus, viajan a Entre Ríos para destrabar un conflicto docente que ya llevaba 70 días (Clarín, 28/05/03). Una semana después, repiten la operación en San Juan (Clarín, 04/06/03). En ambas ocasiones, el problema se

reforma. Se abrieron antes del tratamiento de la ley en el Congreso jornadas de debate sobre la iniciativa, con discusión de propuestas y alternativas. El 21 de Mayo de 2.005 se anunció un plazo de 180 días de discusión y debate de propuestas en las escuelas entre docentes, no docentes y el resto de la comunidad educativa y se presentó un documento con “10 ejes para orientar el debate” que concentraban los principios que debían orientar la nueva ley, generando un espacio de negociación formal que no tenía necesariamente correlato en la aprobación de la iniciativa (Clarín, 22 de Mayo de 2.005).

Por otra parte, se decidió mejorar el salario docente a partir de la fijación de un salario básico de 1.040 pesos para todos los maestros del país, con el objetivo de jerarquizar la tarea, favoreciendo la capacitación de los trabajadores y permitiendo una dedicación mayor de los docentes en su relación con los alumnos, dando respuesta de ese modo a una de las demandas que algunos de los gremios habían venido formulando reiteradamente.

CTERA había organizado una caravana por todo el país, que culminó en un paro para presionar por su participación en la formulación de la ley, dando lugar a una ronda de consultas en la que participaron además de los gremios organizaciones empresariales, sociales y académicas. La iniciativa de ese modo pudo recoger no solo las demandas de estos diferentes sectores, sino que permitió articular una mayoría lo suficientemente sólida para favorecer su aprobación.

Se hacía mención a la elevación del porcentaje destinado a educación, como surgía de la Ley de Financiamiento Educativo, que preveía un incremento progresivo de los fondos orientados al sistema hasta 2.010¹⁰. La participación de la financiación privada no estaba suficientemente explicitada lo cual generó importantes discrepancias acerca de la magnitud que ésta podría adquirir, así como las características y capacidades de determinación de contenidos que podrían adoptar.

soluciona con partidas especiales de fondos que permitieron a las provincias saldar sus deudas salariales con los maestros.

¹⁰ Es importante recordar que este aumento a nivel presupuestario ya estaba previsto en las reformas propuestas durante los años noventa, aunque tanto en ese caso como en la reforma kirchnerista no parecen quedar totalmente claros los mecanismos a través de los cuales ese incremento sea efectivizado.

En la Ley se estableció un aumento del 6% del P.B.I. en un plazo de cinco años con una distribución del 60% a cargo de las provincias y un 40% a cargo de la nación, decidiéndose que el incremento de la inversión se utilizará para lograr la cobertura universal de los niños de cinco años en la educación inicial, asegurar un mínimo de diez años de escolaridad obligatoria, erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y alcanzar la meta que el 30 % de los alumnos de la educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida (Ley 26.075, art. 2°).

Por otra parte, se creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, para homogeneizar el salario inicial de los maestros, reduciendo las desigualdades entre jurisdicciones, y se conformó una comisión, integrada por funcionarios del Ministerio de Educación, miembros del Consejo Federal y los sindicatos docentes con representación nacional, destinada a elaborar un convenio sobre las condiciones laborales, carrera docente, salario mínimo y calendario escolar.

La propuesta del gobierno fue acompañada por los mandatarios provinciales, los cuales concurrieron masivamente, con la excepción del puntano Alberto Rodríguez Saa, al anuncio en el Salón Blanco de la Casa Rosada. Posteriormente en el Senado, legisladores radicales intentaron que el Estado nacional se hiciera cargo en un mayor porcentaje del financiamiento de la educación, aunque sin éxito, no existiendo modificaciones a la iniciativa oficial.

En la implementación de la iniciativa, puede verse que el incremento de la inversión educativa se ha dirigido primordialmente al aumento de salarios, particularmente el de aquellos que estaban en peores condiciones, buscando disminuir diferencias entre provincias y beneficiando a los docentes más jóvenes y con menor antigüedad, enfatizando de ese modo un carácter equitativo de la decisión.

Por ello, quedaron relegados otros objetivos de la iniciativa como la expansión de la inclusión educativa (a partir de la construcción de más escuelas) y la calidad del aprendizaje mediante la extensión de la jornada escolar (Ferrari y Rossi, 2.009). Tampoco fue posible, más allá del aspecto salarial, revertir las enormes desigualdades entre provincias, fundamentalmente en términos de inversión por alumno.

II-2) Ley de Educación Técnico Profesional

También se sancionó la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional, debido a que las transformaciones de los años noventa habían tenido como resultado que la educación técnica perdiera su tradicional funcionamiento y organización. Muchas escuelas técnicas se habían convertido en polimodales con orientaciones diversas, perdiéndose materias fundamentales y disminuyéndose la carga horaria de formación específica de ciertas especialidades.

El entonces Ministro de Educación Daniel Filmus aseguró que “...una prioridad nacional ha sido la Ley de Educación Técnico-Profesional 26058, que sienta las bases y provee los recursos para una política destinada a recuperar la cultura del trabajo y a brindar una alta formación técnica para nuestros jóvenes con el objetivo de fortalecer el desarrollo económico y la industria nacional...” (Mensaje enviado al Congreso al presentar el Proyecto de Ley de Educación Nacional).

La norma postula un marco regulatorio general para educación técnica y la formación profesional, estableciendo un período de seis años para la educación media técnica, financiamiento específico para la inversión en equipamiento, insumos y capacitación docente, la homologación por el Consejo Federal de Cultura y Educación de los títulos y certificaciones, permitiéndose además que los alumnos de escuelas técnicas realicen pasantías en empresas privadas (Ferrari y Rossi, 2009).

Sin lugar a dudas, esas transformaciones en materia educativa, tienen un impacto no solo en relación a las distintas posibilidades de los diferentes grupos sociales para mejorar su situación, sino que se vinculan también con los perfiles productivos que el país puede adquirir a partir de una educación que mejore sensiblemente las características de la mano de obra, particularmente en un contexto de integración regional, en el que los países deben buscar espacios de especialización y de complementariedad¹¹.

¹¹ El tema del desarrollo de la educación técnica frente a los problemas para proveer operarios calificados en el sector industrial adquiriría relevancia ante el declamado proyecto industrializador de la nueva administración. Esta situación explica también el apoyo de ciertos grupos empresariales a la iniciativa oficial.

Para la sanción de la legislación referida al ámbito técnico, el gobierno kirchnerista confeccionó un proyecto de ley que fue debatido en el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) y en el Encuentro Federal de Educación y Trabajo, organizado por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, participando de este encuentro entre otros, representantes de los gremios de alcance nacional, la Unión Industrial Argentina y la Cámara Argentina de la Mediana Empresa.

Asimismo, en la comisión de educación de las Cámaras de Diputados y Senadores, esos grupos fueron consultados nuevamente, particularmente en lo referido a los mecanismos para la implementación de la iniciativa, con el objetivo de poder vincularla de la manera más eficiente posible con la necesidad de articularla con el mercado de trabajo, que estaba modificándose en línea con las transformaciones en el programa económico.

En cuanto a los apoyos sociales, se contó con la clara adhesión de gremios como CTERA y AMET (este último vinculado directamente con la enseñanza técnica), quienes consideraban que la iniciativa permitía superar algunos de los aspectos más negativos que para la enseñanza técnica había tenido la sanción de la ley federal de educación de 1.993, con su tendencia a la fragmentación y al debilitamiento de ciertos contenidos básicos. Por otra parte, algunas de sus recomendaciones durante el proceso de debate sobre la norma fueron incorporadas (Ferrari y Rossi, 2.009). Además, los gremios veían a este cambio como un primer paso para la modificación de la Ley Federal de Educación, con sus características fragmentarias y por ende generadoras de heterogeneidad entre las diferentes jurisdicciones.

Los centros de estudiantes se convirtieron en críticos de la nueva ley, particularmente en lo referido a la posibilidad que los convenios con empresas privadas para realizar pasantías se convirtieran en mecanismos para la existencia de mano de obra barata, y en la falta de precisión para la puesta en práctica de la educación de seis años, en un contexto de gran heterogeneidad de los sistemas educativos provinciales, que podrían ajustar la nueva norma a sus necesidades coyunturales.

II-3) Ley de Educación Nacional

En la reforma a la Ley Nacional de Educación se intentó corregir la fragmentación introducida en los noventa, a partir de la fijación de un conjunto de conocimientos mínimos y de un rol más activo por parte del Ministerio de Educación de la Nación¹² como contralor y garante de los programas desarrollados, con un objetivo esencialmente homogeneizador.

Ello se explicaba por la necesidad de superar las distorsiones entre jurisdicciones que se había producido, no solo por los problemas de financiamiento que podían existir en determinados distritos, sino por las diferentes capacidades burocráticas que algunas provincias tenían para procesar las funciones que se les habían delegado¹³.

La reforma educativa estuvo acompañada de una apertura del debate hacia sectores relevantes de la sociedad civil. Cuando el gobierno oficializó su decisión de modificar el sistema, ya contaba con el apoyo de los gremios docentes más influyentes a nivel nacional, luego de que la sanción, el año anterior, de la ley N° 25.919, asegurara la continuidad del incentivo docente¹⁴.

Esta iniciativa, considerada por CTERA como una respuesta a sus reivindicaciones históricas, convirtió al sindicato en el aliado principal del gobierno a la hora de impulsar el proyecto de financiamiento educativo¹⁵. Desde ese momento el Poder Ejecutivo habilitó diversos canales de participación con el fin de incluir en el debate sobre la financiación educativa a sectores relevantes de la sociedad civil.

La consulta al sector empresario contó con la presencia de representantes de cámaras industriales, instituciones financieras, medios de comunicación y empresas

¹² Como un caso paradigmático se plantea el apoyo a la transformación del sistema introducido en la provincia de Buenos Aires que instituía un ciclo de Educación general Básica y uno Polimodal

¹³ En este sentido, es importante recordar las dificultades producidas en el Consejo Federal de Educación para poder fijar los Contenidos Básicos Comunes durante la década del noventa.

¹⁴ Éste había sido creado durante el segundo gobierno de Carlos Menem, como una estrategia para frenar los reclamos formulados en la Carpa Blanca de mejoramiento salarial en las provincias menos desarrolladas. El incentivo se mantuvo durante la administración aliancista y fue posteriormente confirmado por el kirchnerismo.

¹⁵ Ese acercamiento de CTERA con el gobierno kirchnerista planteó disidencias al interior de la C.T.A., en donde había sectores muy ligados con la administración nacional y otros profundamente enfrentados con ella.

tecnológicas, que manifestaron su apoyo al planteo gubernamental de establecer nuevas reglas de financiación para el sector educativo. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación mantuvo reuniones de trabajo con los gremios docentes más representativos a nivel nacional, y consensuó con ellos el contenido de la ley (Pagano, Sverdlick y Costas, 2007).

En el caso de la Ley Nacional de Educación, el Poder Ejecutivo buscó consensuar una normativa que reemplazara a la Ley Federal sancionada en 1993, con el fin de revertir la tendencia fragmentadora que la sanción de esa norma había introducido en el sistema educativo, fortaleciendo los componentes homogeneizadores en la educación y operando sobre algunos de los aspectos negativos que se le adjudicaban a la anterior normativa fundamentalmente en lo referido a los cambios en la escuela media.

Para ello se generó una extensa campaña de difusión pública del proyecto¹⁶, se organizaron jornadas de discusión en las escuelas, se recolectó la opinión de la sociedad a través de una encuesta sobre los lineamientos que debería tener la nueva normativa, se instituyeron espacios de discusión para ampliar el debate hacia sectores influyentes de la sociedad civil (sindicatos, universidades, empresas, iglesias, etc.).

Algunas de las ideas que se postulaban en la iniciativa eran la estructuración de un modelo unificado en todo el país, la obligatoriedad del nivel secundario, la universalización de educación inicial y la mayor intervención de docentes, padres y la comunidad en general en la gestión educativa, eliminando la visión tecnocrática que habría predominado hasta entonces (Ferrari y Rossi, 2009).

La propuesta generó un vasto grado de apoyo, sobre todo entre los gremios docentes, que la consideraron como una continuidad del proceso iniciado con la ley de Financiamiento, la que respondía favorablemente a algunas de las reivindicaciones que estas organizaciones habían sostenido para superar la crisis de ingresos de los trabajadores del sector, además de reforzar el papel del Estado nacional en la coordinación e implementación de la política educativa.

¹⁶ La convocatoria oficial estuvo acompañada de un documento para el debate denominado “Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”, en la que postulaba diversos ejes temáticos y líneas de acción.

Como una clara señal de ese apoyo, se destaca la presentación conjunta de la iniciativa por el Ministro de Educación Daniel Filmus, el secretario de CTERA Hugo Yasky y el dirigente de la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) Francisco Nenna. Yasky demostró la conformidad de su gremio, calificando a la sanción de la iniciativa oficial como un “hecho histórico” que marcaba una ruptura con el pasado reciente.

La norma mantuvo la descentralización de los establecimientos y la subvención a la educación, continuando en manos del Ministerio de Educación las definiciones curriculares y los programas de evaluación. Como elementos importantes de cambio pueden encontrarse la potestad del ministerio nacional para declarar la emergencia educativa en alguna jurisdicción, a la que se le decida otorgar asistencia extraordinaria, el compromiso del gobierno central de asegurar adecuados niveles de calidad para la educación en las zonas rurales, y la autorización a las provincias para expedir títulos y aprobar el currículo, en el marco de lo que se acordara en el Consejo Federal de Educación, junto con la responsabilidad del Ministerio para planificar, organizar y financiar el sistema educativo en las jurisdicciones de acuerdo a sus posibilidades (Ferrari y Rossi, 2.009).

Entre los contenidos de la nueva normativa que reivindicaba CTERA se encontraban la responsabilidad conjunta de nación y provincias sobre el funcionamiento del sistema educativo; la transición hacia la reunificación de la estructura del sistema educativo nacional mediante el reconocimiento de solo dos variantes en sus ciclos primario y secundario, el objetivo de universalización de la educación inicial, la extensión de la obligatoriedad del cursado y la incorporación de formas de participación democráticas en el gobierno educativo.

El gremio resaltaba que la ley recuperaba muchas de sus demandas históricas como la definición de la educación como un derecho social y un bien público que no puede ser mercantilizado, la reivindicación del papel del Estado como proveedor y financista de la educación, la incorporación del derecho a la negociación colectiva nacional y provincial y la capacitación permanente y gratuita (Ferrari y Rossi, 2.009).

La entrada en vigencia de la nueva ley, en el 2007, estuvo opacada por la conflictividad que trajo aparejada la cercanía del inicio del ciclo lectivo en muchas provincias del país. En medio de un clima de reclamos y protestas por cuestiones salariales, el Ministro de Educación Daniel Filmus comunicó, luego de una reunión con líderes sindicales del sector, un aumento del sueldo básico docente a \$1040, en un contexto en el que las administraciones provinciales debían hacerse cargo de esos mayores costos.

La medida profundizó los reclamos docentes en las provincias, y la imposibilidad, o negativa, de algunos gobernadores a atenderlos profundizó una crisis que puso en evidencia la insolvencia del sistema educativo argentino. Se desataron conflictos en Buenos Aires, Salta, Corrientes, Chaco y La Rioja¹⁷, que obligaron al Ejecutivo a emitir partidas especiales por 800 millones de pesos (300 millones fueron sólo para Buenos Aires), para ayudar a las provincias en apuros.

Además no ha sido fácil crear los instrumentos técnicos e institucionales, tanto nacionales como provinciales, aptos para construir los consensos necesarios para implementar la ley, considerando la complejidad que la nueva normativa tenía y las diferentes capacidades existentes entre las distintas jurisdicciones, que no habían sido homogeneizadas en la década anterior.

Asimismo, la mejoría en la formulación de programas educativos a nivel nacional favorece la posibilidad de intercambio de experiencias y contenidos entre los diferentes países que forman parte de los procesos de integración en América Latina, que permiten pensar en mecanismos de cooperación en materia educativa en escalas más importantes, considerando el predominio de la lógica globalizadora que primaba a principios del Siglo XXI, en el contexto de la disputa en torno a las características que estaba adquiriendo el MERCOSUR y ante las dificultades para armonizar políticas macroeconómicas que neutralizaran los parámetros de competitividad entre países, particularmente en el plano de la producción.

¹⁷ Más tarde se sumarían Neuquén, donde tendría lugar, en los primeros días de abril del 2007, la trágica muerte del docente Carlos Fuentealba en un operativo represivo ordenado por el gobernador Jorge Sobisch; y Santa Cruz, provincia que el presidente Kirchner gobernó durante 12 años (hasta el 2003), y en la que el conflicto docente se extendió durante 41 días, tuvo un alto impacto nacional, e incluyó episodios de represión que provocaron la renuncia del gobernador Carlos Sancho.

III) Conclusiones.

Uno de los condicionantes del mejoramiento de las relaciones entre el gobierno de Néstor Kirchner y los sindicatos docentes ha sido la búsqueda oficial de mejorar las condiciones laborales y los salarios. La regularización del Fondo nacional de Incentivo Docente fue una señal que el nuevo gobierno estaba dispuesto a responder a las demandas de los gremios docentes, que habían confrontado fuertemente con la administración menemista en los noventa y que habían visto deteriorado su vínculo con la Alianza, en la medida que Fernando De la Rúa profundizó ciertas líneas elaboradas por su antecesor, siendo caracterizado como un continuador de las políticas neoliberales y un traidor a los principios que ellos consideraban que habían motivado la formación de la Alianza¹⁸.

La sanción de las leyes de Financiamiento Educativo y de Educación Técnica y Profesional, generaron en los gremios docentes, particularmente en CTERA, la idea que el gobierno kirchnerista era capaz de responder a muchas de sus históricas demandas, abriéndoles además un espacio de negociación en el que podrían expresar sus opiniones, con capacidad para influir sobre las decisiones adoptadas.

Los sindicatos veían un gobierno mucho más proclive a incorporar muchos de sus puntos de vista sobre las características que tenía que adquirir el sistema educativo, planteándose como un bien público, que no podía ser comercializado para la mayoría de la población que requiriera la cobertura, pensando además en un modelo de desarrollo más integrado entre las distintas regiones del país.

También es necesario enfatizar el respaldo otorgado a la reforma de la Ley de Educación, a la que también se veía como un punto de quiebre respecto de la lógica predominante en los años noventa: Sin embargo, no puede soslayarse que en la implementación de esa iniciativa, existieron limitaciones claras en cuanto la existencia de capacidades estatales en el plano burocrático, tanto a nivel nacional como en las

¹⁸ Es importante recordar que los primeros enfrentamientos se produjeron con la designación de Juan Llach como Ministro de Educación.

diferentes jurisdicciones, resaltándose de ese modo la ausencia de mejoras institucionales en el período analizado.

Por otra parte, es importante analizar cómo la vinculación que estableció el kirchnerista con CTERA fue fundamental para estructurar la relación con la Central de los Trabajadores Argentinos, en la que no existió una posición uniforme frente al gobierno de Néstor Kirchner. En tal sentido puede decirse que existieron sectores de dicha central sindical que se tomaron una postura claramente oficialista, como los ligados con Luis De Elía y Edgardo Depetris; mientras que otros adoptaron una actitud mucho más crítica (Lozano, De Genaro, etc.).

Sin embargo los docentes, encabezados por Hugo Yasky no se alinearon en ninguna de estas fracciones, oscilando entre el apoyo crítico de muchas de las medidas gubernamentales y el rechazo tibio de los aspectos que consideraban insuficientemente rupturistas¹⁹. De ese modo, se ha producido un alineamiento con muchas de las iniciativas oficiales, en las que incluso pudieron tener ingerencia en su formulación e implementación.

Los cambios en el contexto político, con un gobierno necesitado de establecer buenas relaciones con el sindicalismo, para fortalecer su legitimidad y poder controlar el conflicto social, producido por sectores que no limitaban su accionar al plano institucional²⁰, permitieron a los gremios docentes influir en la formulación e implementación de las iniciativas en materia educativa. Además, existía un consenso fuerte en importantes sectores de la sociedad sobre las limitaciones que habían tenido las reformas de la década del noventa en términos de equidad entre grupos sociales y regiones, lo que favoreció una definición de los problemas en plano educativo que permitió intervenir eficazmente en la agenda de los poderes públicos.

¹⁹ Este posicionamiento adquiere importancia ya que CTERA ha ido incrementando su peso dentro de la CTA, hasta llegar a ocupar la Secretaría General, acercando su posición a la del gobierno en determinados temas centrales.

²⁰ Fundamentalmente los distintos movimientos sociales.

Bibliografía

- Castro Javier (2002): “Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas”, mimeo, Buenos Aires.
- CTERA (2006): Informe sobre el Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo, www.ctera.org.ar.
- Díaz Rodolfo (2002): ¿Prosperidad o ilusión?. Las reformas de los 90 en la Argentina, Editorial Abaco, Buenos Aires.
- Falleti Tulia (2001): “Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”, en Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel y Botana, Natalio Rafael, El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina, Instituto Nacional de la Investigación Pública, Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- Ferrari Paola y Rossi Adolfo (2009): “La relación gobierno sindicatos en la nueva reforma educativa”, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de Agosto.
- Filmus Daniel (1998): “La descentralización educativa en el centro del debate” en La Argentina que viene, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Maceira Daniel y Murillo María Victoria (2000): “Social sectors reform in Latin America”, mimeo.
- Pagano, Ana; Sverdlick, Ingrid y Costas, Paula (2007): Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso argentino, Libros Flape N°1, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas (Flape), Buenos Aires.
- Rivas, Axel y Mezzadra, Florencia (2005): Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación, Análisis N°8, Política Educativa, Políticas Públicas, Centro de Implementación de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires.
- Repetto Fabián (2001), Gestión pública y desarrollo social en los noventa, Prometeo, Buenos Aires.

- Rivero José (1999): Educación y exclusión en América Latina: reforma en tiempos de globalización, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- Rodríguez, Alejandro (1998): Reformas Educativas en contextos democráticos: los casos de Argentina y Chile, Documento N°40, Serie III, Políticas Públicas, Dirección de Estudios e Investigación, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Buenos Aires.
- Rossi Alejandro y Madera Nancy (2008): “Condicionantes y Motivaciones en dos proceso de reforma”, Revista Científica de UCES, Vol. XII, N° 1, Buenos Aires.
- Suarez Daniel (2005): “Reforma del Estado, protesta social y conflicto docente en la Argentina (1997-2003). Un caso para el estudio de la conflictividad educativa en América Latina. Serie de ensayos e investigaciones n° 5, LPP Buenos Aires.
- SUTEBA (2005): “Posicionamiento de CTERA/SUTEBA sobre la reglamentación de la Ley Técnico profesional”, Revista La Educación en nuestras manos, N° 74, Buenos Aires.