

Martínez Olivé, Alba *et al.* *Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno*. Buenos Aires: IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires, 2010 <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/node/554>

Luis Sime Poma

Esta obra de 133 páginas, publicada por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO) con sede en Buenos Aires, es una de las contribuciones que viene realizando el IIPE en su trayectoria por aportar al debate sobre las políticas educativas en la región. El texto constituye una rica compilación de aportes de diez autores procedentes de países como Argentina, Chile, Brasil, México, Colombia y Canadá, quienes nos presentan diferentes aproximaciones intelectuales desde las experiencias de sus respectivos países.

Además de la presentación inicial de *Juan Carlos Tedesco*, nos encontramos con la reflexión histórica «América Latina en la encrucijada democrática de principios del siglo XXI», de *Marcelo Cavarozzi*, que nos ayuda a no dejar de lado el contexto macro en el cual fluyen los problemas de la gobernabilidad de la educación, especialmente en la forma como la democracia necesita ser relegitimada también desde la esfera educativa.

Posteriormente, podemos visualizar reflexiones desde contextos nacionales de América Latina, como los tres referidos al caso argentino: «Historia y política de la descentralización y el gobierno educativo en la Argentina» de *José Octavio Bordón*; «El federalismo fiscal-educativo argentino» de *Alejandro Morduchowicz* y el de *María Inés Vollmer* titulado «Acerca de las políticas de formación docente en la Argentina». En torno al caso mexicano, el libro nos presenta los siguientes trabajos: «La construcción política de la profesionalización docente en México» a cargo de *Alba Martínez Olivé* y «Hacia un nuevo federalismo educativo en México» de *Axel Didriksson*. En torno al caso colombiano, este ha sido representado en el texto de *Julia Rubiano de la Cruz*, que nos presenta: «El gobierno de la educación después de la descentralización: el caso colombiano». Y en cuanto a Brasil, *Dalila Andrade Oliveira* aparece como la autora del artículo «La construcción política de la profesión docente: la experiencia brasileña».

Además de la visión latinoamericana que predomina en los textos, el libro logra incorporar otro aporte que viene más allá de la región: el de *Claude Lessard*, que lleva como título «Gobernabilidad y políticas educativas, sus efectos sobre el trabajo docente: la perspectiva canadiense».

La forma como ha sido estructurado este libro da cuenta de tres ejes sustanciales de contribución: qué significa hoy gobernar un sistema educativo, las políticas de profesionalización docente y las políticas del financiamiento en educación. Por los límites de extensión de esta reseña presentaremos un resumen comentado de algunos artículos incluidos en este texto.

En la presentación del libro, Tedesco (2010) nos remite a tres cuestiones sustanciales para el debate sobre los significados que subyacen al concepto de gobernar un sistema educativo.

En primer lugar, la noción de gobernabilidad del sistema educativo expresa un cambio conceptual en la medida en que «estamos superando la concepción de la administración educativa como un tema de gestión, de gerencia, para ubicarlo en el marco del gobierno de una sociedad» (p. 20), y ello supone un concepto más integrador de otros que han dominado parte de las preocupaciones de las políticas, como la descentralización, autonomía, financiamiento, etcétera. Según el autor, implica también relacionar los problemas de gobernabilidad de la educación con los problemas de gobernabilidad en otros sectores de la sociedad.

En segundo lugar, Tedesco relaciona el tema del gobierno de la educación con los contextos, y es este último el que permea las posibilidades fácticas de las políticas educativas. En ese sentido, no sería lo mismo, por ejemplo, descentralizar la educación en un periodo de crecimiento económico de un país que en una época de ajustes económicos o de déficit fiscal; así como tampoco sería lo mismo dar mayor autonomía a las escuelas cuando hay un mayor nivel de profesionalismo escolar que cuando esto todavía no ocurre.

En tercer lugar, el autor destaca la idea de que gobernar exige la construcción de sentidos; por ello se interroga sobre cuál es la idea de gobernar y cuál es el sentido que queremos dar al gobierno de la educación, para responder que: «gobernar es orientar en una determinada línea, es dirigir hacia determinados lugares. En la sociedad de hoy tenemos una gran discusión acerca del sentido, del ¿para qué?, del ¿hacia dónde queremos ir?» (p. 21). Y su proyecto síntesis de sentido se concentra en la apuesta por «el ideal de una sociedad justa. Ese objetivo es lo que da sentido a todo lo que hagamos» (p. 21). Desde mi punto de vista, el concepto de *sociedad justa* es muy importante, pero también insuficiente como referente de sentido para la complejidad de retos que atraviesa la sociedad contemporánea. En una época inédita de crisis ambiental, sanitaria y de violencia en América Latina necesitamos también construir sentido en torno a la construcción de una *sociedad sostenible, saludable y pacífica*.

Un cuarto aporte de Tedesco, que considero relevante para sentar una interesante perspectiva de discusión, es el que vincula el gobierno no solo con territorios o poblaciones sino con los sujetos:

Michel Foucault asociaba las ideas de poder y territorio al feudalismo. Según Foucault, en el feudalismo se gobernaban territorios. Cuando se construyeron los Estados nacionales se pasó a gobernar «poblaciones». Ahora, en cambio, tenemos que gobernar «sujetos». Por supuesto que el pasaje de una etapa a otra no significa que la dimensión anterior quede suprimida: el territorio sigue existiendo, la población sigue existiendo, pero esa población que habita ese territorio hoy quiere ser considerada como sujeto, no como un grupo, no como una masa. Los factores de identidad y de cohesión que existían en el pasado hoy están erosionados, tenemos que construir bases nuevas de cohesión social a partir de la adhesión voluntaria, reflexiva, consciente, de los sujetos. Ésa es hoy la gran tarea de la educación: ¿cómo construimos sujetos solidarios, sujetos que consciente y voluntariamente adhieran al compromiso con el otro? (Tedesco 2010: 24).

Esta pista aportada por Tedesco nos debe llevar a repensar las políticas educativas como políticas tensionadas entre la estandarización y la diversificación. Pensar ya no solo desde las poblaciones sino desde los sujetos invita al reconocimiento de su diversidad y libertad. ¿Pero cómo apelar a ello en una institución que tiene un carácter obligatorio? La escuela va quedando como una de las pocas instituciones con carácter obligatorio: ya dejó de serlo el servicio militar, e incluso el voto en las elecciones tampoco es obligatorio en muchos países. ¿Cómo construir esa «adhesión voluntaria» en la escuela obligatoria y en donde todos deben llevar y aprobar los mismos cursos, que duran el mismo tiempo y enseñados más o menos con el mismo método?

Otro artículo singularmente valioso para una aproximación comparativa en educación es el de Lessard (2010) a partir de la experiencia canadiense. El autor plantea la coexistencia de tres lógicas que están operando en el campo educativo, produciendo sus reglas y modos de control: la *burocracia*, la *profesión* y el *cuasimercado*. La *burocracia* está asociada al orden jerárquico, al control de los procesos y la disciplina ante la normas; en cambio la lógica de la *profesión* descansa en la confianza frente al saber de una comunidad de profesionales, en su autonomía y responsabilidad en su tarea como base de su prestigio público, y por último, la *referencia mercantil* se desliza hacia valorar aquellos aspectos que permiten la respuesta a la demanda de los clientes o de los consumidores (la flexibilidad y la adaptación a las realidades locales, en las ventajas de la iniciativa privada y la competencia, y en la eficiencia).

Lessard llega a afirmar que estamos ante la «institucionalización de una *nueva regulación de la educación*», creada por la tensión de estos tres referentes que implica una transición en el desarrollo profesional de los docentes «que han pasado de un régimen tradicional de confianza del público hacia ellos a un

régimen de responsabilidad profesional supervisado por la burocracia estatal y los padres patronos. Este régimen ejerce su control mediante indicadores cuantitativos de desempeño y éxito, y vincula la enseñanza impartida por los docentes con los aprendizajes demostrados por los alumnos» (2010:90). Considero, en efecto, que la última lógica, procedente más desde las exigencias del mercado, es para ciertos contextos la más dinámica en cuanto a presionar sobre el ámbito educativo tanto en el ámbito escolar como en la educación superior, y que va a depender de la «cultura de mercado» que cada sociedad haya podido permear en las diferentes esferas y territorios.

Otra línea de discusión que ofrece el artículo de Lessard —como consecuencia de este proceso que experimenta la educación por esa nueva regulación— es la percepción de los docentes canadienses sobre su carga laboral. En una encuesta de 2005 ellos manifiestan que tienen una carga laboral mayor que hace cuatro años (ocho de cada diez encuestados), y si en 2001 la semana laboral significaban 51,8 horas, en 2005 se llevaban 55,6 como fruto de los cambios en las políticas educativas. Otro dato evidencia que para un tercio del personal docente aumentó la cantidad de incidentes ocurridos con padres enojados o con comportamiento violento, y que la mayoría (51%) tiene más alumnos por clase que hace dos años. Asimismo, el 75% declara que ha aumentado la cantidad de estudiantes con necesidades especiales incorporados a las aulas, y el 41% dice que este aumento fue considerable. Esto lleva al autor a una reflexión sobre las consecuencias en el docente:

No se puede hablar formalmente de una resistencia u oposición del cuerpo docente al incremento de la carga laboral, sino de una marcada preocupación por el impacto de esta reorganización laboral en la salud de los docentes, sobre todo en un contexto en el cual la competencia entre establecimientos (secundarios) se acentúa, al igual que la presión ejercida sobre la eficiencia y el desempeño de los establecimientos. Estos elementos llevan a temer lo peor y generan desconfianza en más de uno acerca de una reorganización del trabajo que busca «sacarles el jugo», es decir que conduce a aumentar significativamente el volumen y la complejidad del trabajo (2010: 94).

Esta cita nos revela un ángulo muy significativo para apreciar el conjunto de consecuencias de las políticas educativas, y especialmente para los profesores, que debe evaluarse también desde su repercusión en la salud docente. Generalmente los indicadores educacionales no incluyen esta dimensión, y cuando lo hacen se centran en aspectos de la salud del estudiante, con lo cual se deja de lado el costo humano que implica un tipo de política educativa sobre la salud física y psíquica de los docentes.

Luego de rescatar algunas conceptualizaciones aportadas por Tedesco y Lessard, pasaremos a resumir otros alcances más situados desde las experiencias de algunos países de América Latina sobre la cuestión de la formación docente, que sin duda es uno de los puntos cruciales en las políticas educativas y que lleva a más de una interrogante sobre su campo de competencias en las diferentes instancias de gestión del sistema educativo. El artículo de Martínez (2010) sistematiza la experiencia mexicana sobre las políticas para la formación profesional docente a partir del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) iniciado desde mediados de la década de 1990 y cuyas características podemos apreciar en la siguiente tabla, elaborada por el mismo autor:

¿Que ha sido el PRONAP?

Componentes	Características
Programas de estudio	Talleres generales de actualización 12 horas obligatorias para todos los profesores al inicio del ciclo escolar
	Cursos nacionales de actualización 200 horas de especialización en la enseñanza o dirección de escuela
	Cursos estatales de actualización 40 horas presenciales
Centros de Maestros ¹	574 en todo el territorio nacional
	Biblioteca en cada uno de alrededor de 12 mil volúmenes
	Asesoría profesores y equipos docentes
	Equipo de cómputo, televisión educativa Administración de la formación continua
Mecanismos independientes de Evaluación	Exámenes nacionales para maestros en servicio (23 diferentes)
Biblioteca para la Actualización del Maestro	Colección para formar un acervo personal ²
PRONAP en línea	Servicios a distancia
Formación continua en la escuela	Materiales: «Del colectivo docente al salón de clases» ³
El PRONAP 1995-2006 en cifras⁴	
Maestros que participaron anualmente en actividades de formación	720 mil en promedio
Maestros que certificaron sus conocimientos a través de exámenes nacionales	320 mil
Número de exámenes acreditados por los maestros certificados	3

Fuente: Martínez (2010:179).

El caso mexicano nos muestra un valioso programa cuyo desarrollo no ha estado libre de tensiones entre el gobierno central, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), organismo gremial de los profesores: «Si la Carrera Magisterial fue el espacio “colonizado” por el SNTE, el programa de actualización fue conducido por la autoridad educativa, llevando siempre la iniciativa y resistiendo en el nivel central las presiones sindicales...» (p. 189). Pero también las tensiones que acarrea dicho Programa se dieron entre el SEP y las autoridades de los estados: «Si bien los estados habían acordado con la SEP sumarse a la construcción del PRONAP, después de que este hubiera arrancado, nunca habían pedido hacerlo. Para la minoría la tarea era relevante y significativa. Para la mayoría representaba una carga técnica, humana, material y financiera que caía sin anestesia sobre sus todavía frágiles hombros. Aparecía, además, como poco redituable políticamente» (p. 192).

Otro problema con los estados recaía en el proceso de transferencia y descentralización del PRONAP hacia fines de la década de 1990, el cual se vio complicado por la ejecución de los presupuestos, la falta de inversión propia de los estados y los problemas de rendición de cuentas sobre los recursos transferidos. Ello llevó a que cada estado debiera elaborar su Programa Rector Estatal de Formación Continua (PREFC), con lo cual los propios estados definirían sus prioridades y los recursos que necesitaban para atender el PRONAP.

En el caso argentino, Vollmer (2010) nos permite acercarnos a las políticas de formación docente, entre las cuales resalta la del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), creado por Ley de Educación Nacional, y que va a representar una nueva institucionalidad para la formación docente al constituirse como el organismo nacional responsable de planificar y acompañar la ejecución de políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua. Este instituto refuerza la iniciativa del gobierno nacional para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas de asistencia técnica y financiera, de producción de investigaciones e innovaciones.

La autora resalta el carácter plural del consejo consultivo del instituto, como el Consejo de Universidades Nacionales, el Consejo de Universidades Privadas, la Secretaría de Política Universitaria, los ministros de Educación provinciales, académicos y representantes de los cinco gremios docentes con personería nacional: «Ese conjunto de actores tan diversos, que representan distintos intereses y perspectivas, tiene como función la asistencia y el asesoramiento al instituto en la formulación de políticas de formación docente. Intervienen en el tratamiento de los documentos preparados por el INFOD y

la Mesa Federal de Directores de Educación Superior, antes de ser analizados y aprobados por los Ministros en el Consejo Federal de Educación» (p. 162).

Vollmer menciona algunos productos de este instituto entre 2007 y 2008, plasmados en documentos de orientación: el Plan Nacional de Formación Docente de mediano y corto plazo, y los Lineamientos Curriculares Nacionales, que orientaron la revisión y la elaboración de nuevos planes de estudio para los profesorado de nivel inicial y de nivel primario en todo el país (incorporan cuatro años académicos e introducen nuevas formas de residencia pedagógicas), los lineamientos institucionales para la formación docente y el desarrollo profesional, que orientan la revisión y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Docente.

Entre los problemas que viene abordando el INFOD se encuentra la elección de la profesión docente, dado que para un sector de jóvenes no es la primera elección y que plantea el tema de la vocación. Por ello, la promoción de becas con la finalidad de estimular la elección por la docencia es una las políticas. Otra clase de problemas se concentra en la formación inicial, sobre todo en la distancia entre el modelo de formación inicial y los cambios que han ocurrido en las escuelas, cada vez más heterogéneas. «La formación inicial debe ofrecer a los futuros docentes herramientas para desempeñarse en ellos, lo que no significa solamente más horas de matemática o de ciencias sociales, sino lograr que el futuro docente entienda mejor la institución educativa, la dinámica de su inserción en la comunidad, la comprensión de las nuevas infancias, adolescencias y juventudes, y fundamentalmente que se apropie de las herramientas de trabajo que garanticen que todos los alumnos aprendan». (p. 163).

Un tercer sector de problemas es el referido al desempeño docente. Según la autora, la Ley de Educación establece que, en los lugares donde la situación de las escuelas sea más adversa, deberán ir allí los mejores y más experimentados maestros. Para la autora esto pasa por definir estrategias y acciones, estímulos económicos y profesionales que favorezcan esta elección del docente.

La experiencia del Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP) presentada en el libro por Martínez, y esta última del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) introducida por Vollmer en Argentina, nos revelan algunos avances no exentos de problemas y tensiones en las políticas de formación y desarrollo profesional docente que cruza tanto a los gobiernos nacionales como a los gobiernos subnacionales condicionados por las singularidades del proceso descentralizador y de Estado en cada país. El libro aquí reseñado nos aporta también, desde los otros artículos referidos a otros países de la región, una comprensión de lo que se está jugando en estos tiempos.

BIBLIOGRAFÍA

LESSARD, Claude

2010 «Gobernabilidad y políticas educativas, sus efectos sobre el trabajo docente: la perspectiva canadiense». En Alba Martínez *et al.* *Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno* (pp. 67-107). Buenos Aires: IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/node/554>

MARTÍNEZ, Alba

2010 «La construcción política de la profesionalización docente en México». En Alba Martínez *et al.* *Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno* (pp. 67-107). Buenos Aires: IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/node/554>

TEDESCO, Juan Carlos

2010 «Presentación». En Alba Martínez *et al.* *Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno* (pp. 67-107). Buenos Aires: IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/node/554>

VOLLMER, María Inés

2010 «Acerca de las políticas de formación docente en la Argentina». En Alba Martínez *et al.* *Políticas educativas y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno* (pp. 67-107). Buenos Aires: IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires <http://www.iipe-buenosaires.org.ar/node/554>