



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

**“LAS REFORMAS EDUCATIVAS NEOLIBERALES EN AMÉRICA LATINA,
LOS CASOS DE MÉXICO Y ARGENTINA EN EDUCACIÓN BÁSICA
(PROCESOS Y RESISTENCIAS)”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS

PRESENTA

MARIA DE LA LUZ BLANCA ARRIAGA LEMUS

DIRECTOR DE TESIS

DR. IMANOL ORDORIKA SACRISTÁN

MÉXICO D.F. 2011

Para Larry Kuehn y Daniel Leahy,
amigos entrañables,
cómplices en la construcción de utopías.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer el respaldo y dirección del Dr. Imanol Ordorika para poder realizar este trabajo de investigación. Se agradecen, también, los comentarios y sugerencias de los cotutores, los Doctores Marcela Gómez Sollano y Roberto Rodríguez, así como al Dr. Alejandro Álvarez y la Mtra. Teresa Aguirre, integrantes de mi sínodo, de quienes se trató, en la medida de lo posible, de incorporar sus observaciones.

A Miryam Feldfeber, Fernanda Saforcada, Daniel Suárez agradezco sus aportaciones y las entrevistas realizadas. A Julian Gindin por acercarme materiales y sugerirme líneas de investigación. A Pablo Imen y Larry Kuehn, por atender a mis preguntas. A los compañeros de CTERA Hugo Yaski, Estela Maldonado, por las entrevistas. A las profesoras Margarita Villanueva, Flor Martínez, Obdulia Morales, Soledad Castillo, por acercarme materiales sobre sus luchas y las entrevistas, pero sobre todo por su constancia y participación en la lucha en defensa de la educación pública. A los compañeros y compañeras de la Sección Mexicana de la Coalición Trinacional y la RED SEPA, por compartir la experiencia de construcción de estas instancias.

A María de Jesús Ramos, Montserrat Angulo, Yaneli Silva, Marco Antonio Pérez A. y Daniel Pacheco porque en distintos momentos de la elaboración de esta tesis ayudaron en la sistematización de la información de los movimientos magisteriales, la elaboración de algún cuadro estadístico o una cronología. Por supuesto todo lo escrito en este trabajo es de mi entera responsabilidad.

A mis hijas Luz Cristina y Xochitl Guadalupe, a José Antonio, mi compañero de vida, mi agradecimiento por su afecto, solidaridad e impulso.

Mayo de 2011

INDICE

INTRODUCCIÓN	<i>i-x</i>
CAPÍTULO 1. Globalización neoliberal y nuevo modelo educativo	1
1.1. Crisis Estructural y Reconversión industrial	1
1.2. De la reconversión industrial al mercado global	5
1.2.1. Globalización. Etapa del capitalismo actual. Rasgos	6
1.2.2. El Neoliberalismo como paradigma de la modernización	11
1.3. Las transformaciones en el Estado	14
1.4. La educación pública, papel que se le asigna en el neoliberalismo	17
1.5. ¿Cuáles son las estrategias de los gobiernos para instrumentar los cambios?	21
Consideraciones finales	24
CAPÍTULO 2. Políticas educativas de Organismos Supranacionales y tratados comerciales	26
2.1. Los condicionamientos. Fondo Monetario Internacional	27
2.2. Las estrategias. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	30
2.2.1. Banco Mundial	32
2.2.2. Banco Interamericano de Desarrollo	38

2.2.3. Los proyectos suscritos entre los bancos y los gobiernos de México y Argentina	40
2.3. Los tratados Comerciales anulan a la educación como un derecho social	50
2.3.1. TLCAN. Cláusulas fundamentales: Trato Nacional y Procesos de Certificación y acreditación de los sistemas educativos y las profesiones	52
2.3.2. MERCOSUR	58
2.3. Nuevos Acuerdos de Libre Comercio, más privatización.	61
2.4. Prueba PISA de la OCDE, instrumento para el ejercicio de la hegemonía	66
Consideraciones finales	69
 CAPÍTULO 3. Las políticas educativas neoliberales de México y Argentina para la educación básica	 71
3.1. La justificación de las políticas	72
3.2. La Crisis de los sistemas educativos nacionales	75
3.3. La descentralización	77
3.3.1. Contenido y etapas	77
3.3.2. Alcances	81
3.3.3. Heterogeneidad por condiciones de las provincias y estados	85
3.3.4. La fragmentación en Argentina. La Ley Federal de Educación de 1993	90
3.3.5. Impactos distintos en cada país	94
3.4. Financiamiento	99
3.4.1. Tendencias Financiamiento en Argentina	100

3.4.2. Tendencias Financiamiento en México	106
Consideraciones finales	112
CAPÍTULO 4. Evaluación instrumento para articular las reformas.	114
4.1. Evaluación para la exclusión y como una nueva forma de dominación.	115
4.2. Evaluación estandarizada: una plaga	117
4.2.1. El caso mexicano	117
4.2.2. El caso argentino	120
4.3. Evaluación del desempeño, mecanismo de control	124
4.3.1. No se impone en Argentina, sí en México	124
4.3.2. Evaluar para controlar y descalificar el trabajo docente	126
4.3.2.1. Las transformaciones	127
<i>A. Introducción del bachillerato como antecedente a la normal</i>	127
<i>B.- Descentralización educativa y Carrera Magisterial.</i>	132
<i>C. Alianza por la Calidad de la Educación, una vuelta de tuerca más en la transformación del trabajo docente</i>	136
4.4. Las reformas, ¿mejoraron la educación?	140
Consideraciones finales	144
CAPÍTULO 5. De las resistencias a la construcción de alternativas.	147
5.1. Un poco de historia y contexto.	147
5.1.1. Condiciones de sindicatos México y Argentina.	147
5.1.2. CTERA y SNTE en la etapa neoliberal	152
5.2. Las resistencias y hacia las alternativas	154

5.2.1. La Carpa Blanca y la lucha por una nueva Ley de educación	154
5.2.2. Alternativas para revertir las reformas	159
5.3. México, de la defensa del salario y la defensa de la educación a la construcción de alternativas	160
5.3.1. La huelga de la primavera de 1989 (<i>17 de abril al 16 de mayo</i>)	160
5.3.2. Congresos educativos, un avance	165
5.3.3. Oaxaca, desgastar para imponer más privatización	166
5.3.4. La oposición a la ACE y los proyectos alternativos de educación.	173
<i>A. La huelga de Morelos y sus resultados</i>	175
<i>B. Las Acciones de los Maestros poblanos</i>	178
5.4. La Lucha es internacional, construcción de organizaciones y espacios de actuación.	183
5.4.1. La Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública.	183
5.4.2. RED SEPA	187
Consideraciones finales	190
Conclusiones generales	194
Bibliografía	203
Anexo 1	213
Anexo 2	217

INTRODUCCIÓN

La idea de investigar las reformas educativas neoliberales en América Latina surge a partir de un reporte de investigación sobre el tema “Descentralización educativa neoliberal y nuevas formas de privatización en América”, que realicé en el marco de la construcción de una red de investigación educativa dentro de la Red Social para la Educación Pública en las Américas (RED SEPA). Para esta tesis se retoman, concretamente, los casos de Argentina y México.

Profundizar sobre los cambios que están imponiendo las reformas educativas en aspectos como el financiamiento, la evaluación, la descentralización, se convirtieron en una necesidad para entender hacia donde apuntaban las nuevas reformas que se anunciaban en algunos documentos de los organismos internacionales que pretendían una transformación radical en el sentido de la educación y la docencia. Ya no se trata solamente de subsidios a la educación privada, sino de una política que lesiona severamente la educación pública.

El análisis está centrado en los niveles básicos (primaria y secundaria) porque en ese sector los trabajadores de la educación de México y América Latina han desarrollado importantes luchas en rechazo a esas reformas. Quise indagar las formas de resistencia y los procesos de construcción de alternativas.

El interés de estudiar, concretamente, los casos de Argentina y México se debe a que, independientemente de que los trabajadores de la educación de ambos países han desarrollado procesos de lucha muy importantes con gran participación social, los resultados han sido diametralmente distintos. Mientras que en Argentina se empezaron a revertir las reformas educativas privatizadoras, en México se han endurecido esas medidas, por lo que cabe preguntarse: si la tendencia privatizadora de la educación es una política a

nivel internacional, ¿por qué en un país que fue modelo y laboratorio de esas medidas han podido revertirse y en el otro se han agudizado?

Es importante considerar las coincidencias que existen entre los dos países: ambos han sido sometidos a políticas económicas neoliberales de ajuste estructural, participan de la globalización, pertenecen a bloques económicos; mientras que Argentina pertenece al MERCOSUR (Mercado Común del Sur), México se inscribe en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Un objetivo importante de esta investigación será descubrir cuáles son los elementos que explican esas diferencias.

Para entender el sustento teórico, ideológico, político y pedagógico de las reformas neoliberales en educación y el sentido de las reformas, la dinámica del proceso en que se impusieron y las resistencias que enfrentaron, se debe partir de entender los cambios que ha impuesto la globalización en la base económica de la sociedad, en los saberes de los trabajadores y en las políticas educativas. No se puede perder de vista que todo esto tiene que ver con conocimientos, con calificación de la fuerza de trabajo, con habilidades, lo que, desde luego no es suficiente para entender los procesos, ya que también tiene que ver con una determinada ideología, valores, poder, específicamente con el ejercicio del poder y con el poder contrahegemónico (sujetos que se oponen al poder y generan instancias de poder popular o de transformación).

Como está en cuestión la hegemonía y el conflicto es permanente en el espacio educativo, lo que encontramos es un proceso contradictorio, y muy complejo. Primero porque se realiza simultáneamente en distintos planos, internacional, nacional, local, e institucional, en segundo término porque están en juego intereses y proyectos de clases y grupos sociales distintos sobre el tipo de sociedad, de Estado y de educación que impulsan y finalmente porque las reformas se imponen al margen de los sujetos de la educación, docentes y estudiantes, por lo tanto carentes de consenso.

Las reformas se generalizaron en la década de los 90, aunque en Argentina iniciaron en 1978, durante la dictadura y en México a partir de 1982. Se trata de procesos, inacabados; en algunos casos los gobiernos han dado marcha atrás, debido a la oposición de los trabajadores de la educación, pero también porque fracasaron en alcanzar las metas que prometían.

Una consecuencia social importante que ha traído la imposición de estas reformas ha sido el surgimiento de una serie de movimientos sociales y políticos protagonizados por los trabajadores de la educación, lo que ha puesto en el centro del debate la lucha por una educación democrática, en donde los contenidos, el sentido que se le da a la educación y su carácter de derecho social, ha rebasado las demandas gremiales y las fronteras nacionales.

Algunos problemas teórico-metodológicos.

Uno de los problemas principales de esta investigación ha sido la falta de una metodología desarrollada para abordarlo, desde el enfoque crítico, por eso se tuvo que recurrir a tres ejes teórico-analíticos: globalización, hegemonía y la educación como espacio de conflicto.

La globalización como concepto y proceso ha permitido entender las razones por las cuáles todas las reformas neoliberales aplicadas al sector educativo en América Latina tienen, como principal objetivo, restringir la labor educativa en una formación para el mercado de trabajo, que a su vez también es segmentado, por lo que requiere de un pequeño sector de trabajadores de alta escolaridad, creativo, disciplinado; capaz de trabajar en equipo. Este pequeño grupo es el que tiene garantizada su inserción en el sector productivo informatizado, mientras que una enorme masa de individuos con conocimientos básicos, acrítica, individualista es desechada, asumiendo su precariedad laboral como responsabilidad propia.

Agregando el concepto de neoliberalismo, como la envoltura ideológica de la globalización, nos acercamos a la explicación de las razones por las cuales se impone la privatización como la divisa para transformar a la educación, convirtiéndola de un derecho social imprescindible a una mera mercancía, con las implicaciones que esto tiene en los procesos de formación de millones de niños, adolescentes y jóvenes.

El concepto de hegemonía y la idea del Estado como un espacio en disputa que encontramos en Gramsci, nos llevará a entender la importancia que tiene el control de la educación para la clase en el poder y su cambio de sentido; pero también la importancia que tiene para las clases subalternas, y la forma como se disputan en la cotidianidad los usos sociales del conocimiento, la amplitud de la matrícula y los recursos económicos, que tendrá repercusiones, necesaiamente, en la influencia que puede ejercer una clase social sobre la ideología, cuando se tiene el control de la educación.

Pero el concepto de hegemonía, desde la formulación teórico conceptual que hacen Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, supone el carácter incompleto y abierto de lo social, y dónde, en ese sentido, la hegemonía sólo puede constituirse en un campo dominado por prácticas articulatorias antagónicas, que supone la existencia de un sujeto articulante, que se constituye por esas prácticas.

Con estos elementos teóricos y haciendo algunas adecuaciones para el análisis de la educación básica, se aplicó un marco teórico metodológico formulado a partir de las ideas desarrolladas por Martin Carnoy, Henry Levin, Imanol Ordorika, para el análisis de la educación, recuperando un concepto que nos permita dar cuenta del espacio educativo como un terreno de conflicto, de disputa en donde se enfrentan visiones antagónicas de lo que debe ser la educación, a partir de los cambios del modelo económico y de la función de la educación en la legitimación del Estado.

¿Qué aporta?

A lo largo de la investigación se encontraron abundantes estudios comparativos de las políticas de descentralización educativa en América Latina, particularmente de Brasil, México y Argentina, pero muy pocas referencias a las reformas educativas en su conjunto, a la evaluación estandarizada y sus impactos, o al manejo del financiamiento educativo para inducir las reformas. En los últimos diez años se han empezado a desarrollar estudios comparativos sobre sindicalismo docente, y sobre conflicto docente frente a las reformas educativas.

El trabajo que se presenta analiza las reformas educativas en su conjunto, tratando de articular el plano económico con la perspectiva latinoamericana y la conducción político educativa, destacando el papel de los docentes en la defensa de la escuela, y con ello la defensa de su propia configuración.

El análisis comparativo nos permitirá entender que la aplicación de políticas educativas neoliberales similares, al aplicarse en contextos históricos diferentes, impactan de forma muy distinta.

El enfoque adoptado, busca no sólo dar cuenta de las medidas y de los impactos, sino explorar las relaciones de poder que se encuentran detrás de ellas.

Con todos estos elementos en juego se busca establecer un debate de ideas a partir de los cambios educativos, ya que implican una nueva ideología, una nueva visión del concepto de nación y de la función social del Estado.

Con ello se pretende dar cuenta de cómo la globalización se impone como consenso dominante, excluyente. Se realiza, también, una reflexión sistematizada de respuestas y la construcción de alternativas de

transformación desde abajo, desde los sujetos sociales del sector educativo de ambos países, lo que apunta a un nuevo tipo de globalización. Sin que sea una investigación desde los movimientos sociales, sí se ubica en el campo de aquellas que se vinculan con los actores sociales, con la construcción de sujetos sociales.

Se recogen algunas de las ideas desarrolladas por la autora en trabajo previos, pero articuladas a partir de los tres ejes teórico- analíticos mencionados.

Este trabajo se basa no sólo en la revisión hemerográfica y bibliográfica sobre los temas de estudio, sino en fuentes y experiencias directas. Para el caso argentino se trabajó con los documentos proporcionados por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), y por investigadores de la Universidad de Buenos Aires. Para el caso mexicano se contó con documentos de mi archivo personal, provenientes de materiales producidos por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y sus distintas secciones y movimientos, así como de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública y la Red SEPA. Se realizaron, también, entrevistas con especialistas y representantes sindicales de ambos países, además de haber observado, de manera directa, el desarrollo de varias luchas, manifestaciones y procesos de resistencia a las reformas.

Contenido

Consta de cinco capítulos. En el primero se hace una reflexión sobre la función que se asigna a la educación en el nuevo modelo económico que surge de las transformaciones de la globalización capitalista. Se trata de dilucidar la forma en que el modelo neoliberal busca imponer una política mercantil en el sector educativo, lo que viene a generar un nuevo concepto de “privatización de la educación”, el cual ya no busca, únicamente, el crecimiento de las escuelas privadas en paralelo con las públicas, sino que representa la disputa del sector

empresarial de cada país, por el control de toda la educación, incluyendo la pública.

También se pretende analizar las reformas educativas que remiten al concepto de Estado. Se retoma la idea de Estado como un espacio de disputa y se recurre al concepto de Hegemonía propuesto por Antonio Gramsci, lo que nos permite entender el papel que juega la educación en la legitimación del Estado y para comprender a la educación como un terreno de conflicto, de visiones antagónicas, en donde es posible construir resistencias y alternativas a las reformas neoliberales por parte de los trabajadores de la educación, en cada uno de los casos estudiados.

Se concluye este capítulo con una reflexión del papel que se asigna a la educación pública en el neoliberalismo y se hace una breve mención de las estrategias que han desarrollado los gobiernos para adecuar las políticas educativas a la nueva forma de acumulación y dominación del capital que se ha impuesto a lo largo de los últimos veinte años.

En el capítulo dos se pretende mostrar que la manufactura de las políticas neoliberales es nacional, pero se encuentran determinadas y condicionadas por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se hace una revisión de los proyectos y convenios, que en materia educativa, firmaron los gobiernos de Argentina y México, con los dos bancos mencionados, tratando de identificar la coherencia entre las recomendaciones que emiten en sus documentos y los proyectos que aplican en los distintos países.

También se analizan los principales artículos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que han tenido fuertes impactos en las transformaciones del sector educativo mexicano y se hace una revisión del Mercosur, en el que participa Argentina.

Finalmente se incorporan las determinaciones de organismos internacionales sobre las políticas educativas, en particular el papel que ha asumido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como conductora de las políticas educativas a nivel internacional, a través de sus proyectos de indicadores internacionales y las pruebas PISA.

En el capítulo tres se analizan dos de los principales ejes sobre los que descansan las reformas educativas neoliberales: la descentralización y el financiamiento.

Se inicia este capítulo resaltando los elementos que caracterizan la crisis que enfrentaron los sistemas educativos nacionales, tanto en Argentina como en México en los años 80 y que fueron terreno fértil para justificar e implantar las reformas neoliberales en educación.

Posteriormente se realiza un estudio del proceso de descentralización educativa, en cada uno de los casos, con la finalidad de encontrar las formas específicas y los impactos que tuvo esta política sobre los sistemas educativos. Se añade la revisión de la reforma a la estructura del sistema educativo argentino que se desarrolló en los 90, por la gravedad de sus efectos.

En la segunda parte se hace un análisis del financiamiento educativo, señalando, como un elemento de vital importancia el pago de intereses de la deuda pública, su evolución (en términos de porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y el gasto por habitante), así como los salarios que reciben los maestros. Finalmente se demuestra, con documentos, la participación del

Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño y aplicación de las reformas neoliberales en el sector educativo a partir de proyectos específicos, y en la priorización de recursos para la descentralización y en los programas de focalización, de la elevación de la “calidad educativa”, el combate al rezago y el apoyo a la educación técnica.

En el capítulo cuatro, se hace una revisión de la forma en que se instaló la “evaluación” estandarizada y el desempeño docente, así como la “evaluación de la calidad de la educación”, lo que se ha convertido en un instrumento muy poderoso para su mercantilización y el control de los docentes, así como en un referente pedagógico que ordena el discurso y orienta los cambios en los contenidos, en la organización de las escuelas. Se destaca cómo la “evaluación” ha sido un instrumento privilegiado y central, para la implementación y regulación de todas las políticas neoliberales en el sector educativo.

En la segunda parte se abordan los impactos de las reformas sobre el derecho a la educación, las condiciones del proceso de enseñanza aprendizaje y las transformaciones del trabajo docente. En el caso mexicano, ocupa una parte importante el análisis de la Alianza por la Calidad de la Educación y sus repercusiones, lo que representa la tercera generación de reformas educativas neoliberales en el sector.

En el capítulo cinco, se analizan episodios de lucha significativos que han desarrollado los trabajadores de la educación de México y Argentina, lo que ha permitido generar formas de resistencia novedosas, y abierto cauces para el cuestionamiento de las reformas y elaboración de alternativas.

Para el caso argentino doy cuenta de lo que fue la lucha alrededor de la “Carpa Blanca”, que duró del 2 de abril de 1997 al 30 de diciembre de 1999. Para el caso mexicano se hace una revisión de la huelga de la primavera de 1989; el

movimiento de la sección 22 del SNTE-CNTE de Oaxaca de 2006, y la acción masiva de los maestros de Puebla, Morelos y otros estados contra la Alianza por la Calidad de la Educación en 2008.

Un punto importante que se desarrolla es el de la creación de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública y de la Red Social para la educación Pública en Las Américas, dos redes de acción internacional que se van generando desde las organizaciones sindicales, con la participación de los maestros y maestras de América Latina, Canadá y Estados Unidos, con el fin de enfrentar la privatización de la educación. Para nuestro caso de estudio, específicamente en México y Argentina, el hecho de participar en estas redes ha tenido significados distintos, que son referentes importantes en la reflexión abierta al respecto.

Se incorpora, también, un apartado de conclusiones generales en las cuales doy cuenta de los alcances de la investigación, los hallazgos más relevantes las limitaciones y algunas de las líneas abiertas para futuros trabajos.

CAPÍTULO 1

Globalización neoliberal y nuevo modelo educativo

“... la esencia de la globalización no reside estrictamente en datos de comercio e inversión o en el porcentaje en que una determinada economía nacional es nacional, ***sino en una nueva manera de pensar sobre el espacio y el tiempo económico y social.***” Martin Carnoy

La globalización neoliberal es el marco en el que se imponen las reformas educativas en América Latina durante los años ochenta, que transforman radicalmente el papel de la educación y la hacen transitar de ser un derecho social hacia un objeto de mercado.¹

En este capítulo se hará una reflexión sobre los vínculos entre globalización neoliberal y nuevo modelo educativo; también se abordarán las transformaciones en el Estado, para tratar de explicar cuáles son las determinantes de las políticas educativas neoliberales; cuál es el papel que se asigna a la educación en el neoliberalismo, y cuáles son las tendencias presentes en las reformas educativas en curso.

1.1. Crisis Estructural y Reconversión Industrial

La crisis económica del capitalismo, cuyo inicio se ubica en los años setenta, es el punto de partida obligado para entender los procesos de cambio que se han impuesto en los ámbitos económico, político y social de nuestros países.

Se conceptualiza a la crisis económica como un fenómeno inherente al desarrollo capitalista, como un momento necesario de su desenvolvimiento, que cumple una

¹ Chile es la excepción, pues ahí se inician durante la dictadura de Pinochet, a mediados de los años setenta; en Argentina su aplicación empieza durante la dictadura militar de los años setenta, pero es hasta los noventa cuando se completa.

función de “reajuste”. En otro texto,² se refiere que “las crisis son parte integral del funcionamiento normal del sistema capitalista. Son interrupciones de la producción social en múltiples puntos que ocurren simultáneamente debido, en primera instancia, a las dificultades para vender mercancías a precios convenientes”.

En este sentido, las crisis son períodos de ruptura, transición y reajuste; en ellas, las fuerzas sociales entran en abierta colisión entre sí. En la crisis actual, a partir de la década de los ochenta, y particularmente para los países de América Latina, las burguesías nacionales cedieron su papel hegemónico en el bloque en el poder a una potente burguesía financiera transnacional.

Es menester analizar cuáles fueron las transformaciones radicales que actuaron en la base de los cambios en el capitalismo en la esfera mundial, que han llevado a la globalización transnacional y financiera, a desempeñar el papel de nuevo modo de acumulación y dominación internacional. Una de sus bases es la transformación tecnológica, la otra es la reorganización de los procesos productivos. A esos dos elementos en un tiempo se les llamó reconversión industrial.

¿Cuáles eran las bases del modelo económico anterior y cuáles son las transformaciones que impuso la reconversión industrial?

Se advierte que el modelo de acumulación capitalista que imperó desde la posguerra hasta los años setenta se caracterizó por:

- Producción para el mercado interno.
- Producción en masa.
- Los trabajadores eran importantes como productores y consumidores.
- Inversión centrada en los sectores productivos fundamentales: agricultura e industria, aunque se desarrolla un fuerte crecimiento en el sector servicios.

² Ma. De la Luz Arriaga L., *Impacto político de las luchas magisteriales en México (1979-2000)*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, México, UNAM, 2002.

- Papel del Estado como promotor del crecimiento económico, garante de derechos sociales conquistados por los trabajadores (se conformó el llamado Estado de bienestar).
- En este modelo, el papel de la educación era fundamental para garantizar el desarrollo económico y la creación de ciencia y tecnología. Por ejemplo, en México fue determinante en la construcción de la identidad nacional; propició la cohesión social; fue factor de movilidad social, y un derecho social fundamental en la lucha por construir una sociedad democrática.

Al estallido de la crisis económica, se pusieron en práctica estrategias económicas basadas en una “modernización”, que no significa sino reestructurar las bases de la producción, la norma de consumo y una nueva distribución de la riqueza generada (profundizando la concentración y centralización del capital), para propiciar al capital continuar en la pelea por los mercados mundiales y aun permanecer en ellos. Así, se fue imponiendo un nuevo modelo económico, en el cuál el eje de la acumulación es la producción para el mercado mundial.

En qué consistió

La restructuración productiva tiene como divisa fundamental la obtención de la mayor ganancia posible, a través de un aumento en las ventas en el mercado internacional y de la reducción de los costos unitarios.³

³ Las ideas alrededor del tema de la reconversión industrial fueron desarrolladas de manera colectiva en un seminario sobre este tema específicamente para México, realizado en diciembre de 1986, por la Coordinadora Sindical Nacional, con el apoyo de la Comisión de Análisis de Punto Crítico y el Proyecto de Sistematización de Experiencias del Movimiento Popular, SEMPO en el cual participé. Véase *La reconversión en México y las transnacionales (un punto de vista obrero)*, COSINA-CEE, México, julio, 1987. Sobre el tema de restructuración productiva, flexibilización de relaciones laborales, proceso de trabajo, numerosa es la bibliografía. Textos clásicos al respecto son los de Benjamín Coriat, dos son los más relevantes: *El taller y el Cronómetro*, ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa, Ed Siglo XXI, México, 2003; *Pensar al Revés*, Ed. Siglo XXI, México 1992. En México, Cristina Laurell fue pionera en el desarrollo de estos temas y posteriormente diversos grupos de investigación en instituciones como la UNAM y la UAM lo abordaron.

Los dos mecanismos que las empresas utilizan para alcanzar la reducción de costos y un mayor volumen de ventas, son la aceleración del ritmo de innovación tecnológica o sea la introducción de mejoras tecnológicas en los procesos de producción y la reorganización de las relaciones de producción en el interior de las fábricas. Estos dos procesos se condicionan mutuamente.

La esencia de la innovación tecnológica es un mayor control del trabajo y apropiación del saber obrero. La introducción de nueva tecnología no ocurre de manera neutral, sino que hay detrás un fuerte contenido social y político, donde lo importante es la relación de fuerza entre el capital y el trabajo.

Se busca eliminar la rebeldía obrera en tanto que no permite que aumente la cantidad de riqueza que es entregada al capital.

La reconversión industrial, con su acelerado proceso de cambio tecnológico, también genera una nueva división internacional del trabajo. Por una parte, permite trasladar fases completas de un proceso de trabajo hacia otras regiones o países, aseguran así la calidad y el grado homogéneo del producto; también, al realizarse el diseño por computadora y adaptar las herramientas a las máquinas de control numérico, se pueden producir pequeños lotes. Se “flexibiliza” la producción. La proliferación de la producción maquiladora, es ejemplo de esto.

Sin embargo, la automatización flexible se acompaña de la “flexibilización” de las relaciones laborales. Estas tecnologías desplazan a muchos trabajadores, y a los que quedan los hace altamente productivos; es decir, los pone a competir entre sí por empleos, y facilita al capital pagar bajos salarios.

Es importante insistir en las tres formas en las que se presenta la automatización flexible, y advertir que pueden operar simultáneamente, porque esa va a ser una de las claves para entender los cambios en los perfiles educativos de los distintos países:

1. Las llamadas máquinas herramientas de control numérico para trabajar el metal, máquinas que están sustituyendo a los obreros especializados al incorporar en diversos programas su experiencia en el trabajo del metal; aquí simplemente se trata de programar la máquina para que efectúe todas las tareas que antes realizaba el operador en el corte de este material.

2. Los robots industriales, que en realidad son brazos mecánicos, cuya aplicación principal es la realización de tareas específicas en las cadenas de producción, tareas sencillas y puntuales como la soldadura o la pintura o el ensamblaje sencillo.

3. Diseño de manufactura auxiliado por computadora, por medio de una central o de un sistema que opera en la fábrica se diseña el producto y las características de lo que se va a producir; se decide cómo se va a efectuar el proceso de producción, y finalmente se vigila que éste se lleve a cabo, tal y como está planeado en el sistema

Con este sistema se reduce el tiempo de diseño de meses a días o incluso a horas, además sustituye una gran cantidad de trabajo de ingenieros, diseñadores, dibujantes, etcétera.

Las nuevas tecnologías requieren de nuevas habilidades de los trabajadores. Se está desplazando a los trabajadores de baja calificación y se demanda de los trabajadores habilidades múltiples para cumplir con los nuevos procesos de producción, en los que el trabajo adquiere cada vez más el carácter de vigilancia especializada de maquinaria automatizada que realiza el proceso de producción.

1.2. De la reconversión industrial al mercado global

La nueva división internacional del trabajo ha modificado el mapa industrial y laboral del mundo. El proceso comandado por las grandes trasnacionales busca

aprovechar el bajo costo de mano de obra y traslada así sus plantas a nuevas regiones, lo cual es posible gracias a las nuevas tecnologías aplicadas a la producción y al desarrollo de las comunicaciones, que posibilita mantener desde las matrices el control del proceso. Se pueden instalar en países en donde abundan los bajos salarios, porque ya no les importa el mercado interno, sino que se produzca a bajo coste en todos los países.

Este proceso de restructuración capitalista no se está realizando de manera ordenada, y en muchos países del llamado tercer mundo —entre ellos los latinoamericanos—, la restructuración no va acompañada de una introducción masiva de nueva tecnología, sino más bien de cambios en la organización de los procesos de trabajo. A nuestras naciones se les asigna el papel de maquiladoras, de una especialización de producción con bajo valor agregado, por la excesiva mano de obra y el bajo costo de su fuerza de trabajo.

Los resultados globales de este proceso implican un mayor desempleo y una disminución de los ingresos reales de la mayoría de la población, en el conjunto del mundo capitalista, aunado a una gran concentración y centralización de los capitales internacionales. De esta forma, la reconversión industrial constituye la base de lo que conocemos como globalización.

1.2.1. Globalización. Etapa del capitalismo actual. Rasgos

En años recientes numerosos estudiosos han abordado el tema de la globalización y debatido incluso si es más riguroso hablar de mundialización que de globalización.⁴

⁴ En el primer capítulo de su libro *Globalización e integración latinoamericana*, Alfredo Guerra Borges, da cuenta de lo que llama la “dispersión conceptual de la globalización”. También Raúl Ornelas, en su ensayo, *Globalización y hegemonía: una crítica del pensamiento dominante*, menciona algunos enfoques críticos sobre la globalización; José Guadalupe Gandarilla, en su libro *Globalización, totalidad e historia, ensayos de interpretación crítica*, específicamente en la segunda parte, aborda el tema de la globalización y el pensamiento único desde una perspectiva marxista, en sus distintas dimensiones, histórica, ideológica y normativa. Buenos Aires, Argentina, Ed. Herramienta, 2003 y México, CEIICH-UNAM, 2003.

Como se especificó al inicio del presente capítulo, interesa establecer los rasgos de la globalización, y adoptar una definición para entender los cambios en el modelo educativo, de ahí que no se profundizará sobre el debate conceptual de la globalización.

Desde mi punto de vista, la globalización es la etapa del capitalismo monopólico actual, donde la hegemonía la tiene el capital financiero internacional. Comparto ampliamente la definición de Alfredo Guerra-Borges, cuando dice que,

...la globalización no es sólo un proceso económico sino también una estrategia política; no sólo implica el paso de un régimen de acumulación a otro sino también la voluntad política de consumarlo. La liberalización, la desregulación y la privatización (...) la flexibilización de las condiciones de trabajo, la ofensiva contra los sindicatos, la seguridad social y otras conquistas sociales, son todos actos deliberados para operar la profunda reestructuración social, institucional y tecnológica que requiere el establecimiento de una forma nueva de capitalismo, con relaciones de clase radicalmente modificadas, con un nuevo significado de la política y un papel completamente distinto del Estado. La envoltura ideológica de esta reestructuración en tan vasta escala es el neoliberalismo.⁵

En la globalización no hay fronteras para el capital. Existe una Integración mundial de los procesos productivos y financieros; se vive una trasnacionalización de la economía.

En una economía global las actividades centrales y estratégicas, incluidas la innovación, las finanzas y la gestión ejecutiva funcionan en tiempo real; como mencionamos en párrafos anteriores, este carácter global ha sido posible gracias a la infraestructura que proporcionan las telecomunicaciones, los sistemas de

⁵ Alfredo Guerra-Borges, *op. cit.*, p. 43.

información, la maquinaria microelectrónica y el transporte basado en sistemas informáticos.⁶

Dos cambios radicales se presentan: primero, la cadena de valor y su realización se expanden por muchas naciones, y surge una interrelación entre países y sectores productivos, donde aparecen nuevos sectores de inversión; y cada vez más sectores se incorporan a una dinámica de redes.⁷ Segundo, “la demanda ya no está segmentada en mercados nacionales, sino en grupos ‘globales’ de consumidores, quienes por encima de las particularidades de sus modos de vida convergen en torno a necesidades y productos ‘universales’”.⁸

Este nuevo régimen de acumulación se sustenta en la doctrina clásica que enarbola el libre mercado como el eje de funcionamiento del sistema. Sin embargo, se impulsa la política de creación de bloques económicos como un instrumento institucional para acelerar la integración económica, política y social; lo cual, en esencia es una contratendencia a esa “libertad de mercado”.⁹ En la base de estos procesos de regionalización se encuentra la disputa por aumentos en la competitividad entre Estados Unidos, Alemania y Japón. Cada una de estas potencias ha puesto en práctica un modelo de integración, imponiéndose a nivel mundial, la tendencia al predominio del neoliberalismo salvaje de Estados Unidos.

De la misma manera opera el papel protagónico que han jugado organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), o la Organización Mundial de Comercio (OMC) para forzar a una rápida “liberalización económica” de los países subdesarrollados o del tercer mundo.

⁶ Martin Carnoy, *Globalización y reestructuración de la educación*, Revista de Educación, núm. 318, 1999, pp. 145 – 162, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=19257>.

⁷ Presentación de la Dra. Berenice Ramírez, en la sesión del doctorado en estudios Latinoamericanos, titulada “Crisis, mundialización y reformas estructurales”, 7-11-2003.

⁸ Raúl Ornelas, *op. cit.*, p. 25.

⁹ Tres son los grandes bloques “comerciales” mundiales: La Unión Europea, la Cooperación Económica, Asia-Pacífico y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (que Estados Unidos pretendió convertir en Área de Libre Comercio de las Américas); en cada uno de ellos hay una potencia que ejerce la hegemonía económica y política. Alemania, Japón y Estados Unidos, respectivamente.

La deuda pública externa de los países latinoamericanos, se ha convertido en el mecanismo ideal para que estos organismos puedan forzar la reestructuración.¹⁰

Un proceso de integración para favorecer al capital Financiero internacional

Tres son las tendencias que destacan en los procesos de integración económica mundial; no se pretende ser exhaustivo, pero tampoco dejar de mencionarlas ya que, en el marco de la globalización neoliberal y bajo estas tendencias, los gobiernos de México y Argentina, a partir de sus condiciones políticas, desarrollan las estrategias de los organismos supranacionales y suscriben los acuerdos de libre comercio. Esas tendencias son:

1. El dominio de las empresas transnacionales sobre la economía mundial y el control de ésta, por parte del capital financiero.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1997 existían en el planeta 35 000 empresas transnacionales; de éstas, 300 de mayor tamaño controlaban una cuarta parte de los bienes productivos, 70% del comercio internacional y 98% de toda la inversión externa directa.

El hecho relevante es que, si bien las grandes empresas manufactureras y las que explotan los recursos naturales tienen todavía un peso significativo a escala mundial, el control sobre ellas lo ejerce el capital financiero.

Hoy en día cotidianamente se realizan transacciones financieras por un monto de dos billones de dólares a nivel mundial. Más de 90% de dichas transacciones se realizan en la llamada economía de papel (especulación cambiaria y compra venta de acciones, por ejemplo), mientras que menos

¹⁰ Para profundizar sobre el efecto reestructurador que tuvo la llamada crisis de la deuda, véase Arthur MacEwan, *Deuda y desorden. Inestabilidad económica internacional y ocaso del imperio estadounidense*, México, Siglo XXI, 1990.

de 10% (y es posible que sea tan bajo como el 2.5%) de las transacciones restantes se hacen en la economía productiva.¹¹

2.-El libre acceso de la inversión en cualquier país.

Otra característica de la economía mundial, es que existe una tendencia generalizada para eliminar cualquier barrera que impida la inversión extranjera.

Un tratado de libre comercio como el TLCAN, tiene que ver más que con el libre comercio, con el libre flujo del capital a través de las fronteras internacionales. Lo que se está impulsando de forma internacional es la ampliación del concepto de “trato nacional”.¹²

3. Subordinación de los Estados nacionales a los intereses de las corporaciones y privatización del sector público

No es nada nuevo hablar de que los Estados nacionales favorezcan al capital. A principios de los años setenta, el descrédito de los países comunistas y su eventual colapso, proveyó un terreno fértil para que emergiera un régimen global basado en una ideología que coloca las necesidades del capital y las corporaciones por encima de las necesidades y los derechos de los Estados nación y sus ciudadanos.

El llamado “Consenso de Washington”, es la filosofía del modelo de desarrollo basado en la idea de que la economía del libre mercado es el único camino

¹¹ Jim MacFarlan, “Corporaciones vs educación pública”, ponencia a la tercera Conferencia Trinacional sobre Educación Pública, Vancouver, Canadá, 28 de febrero a 2 de marzo de 1997.

¹² Dentro de esa lógica “liberalizadora” en Singapur, en diciembre de 1996, en la Reunión Mundial de Comercio, la Comisión Europea presentó el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (MAI, por sus siglas en inglés). Este acuerdo era muestra de la agresividad del capital para imponer el libre flujo de inversiones, pretender subordinar a los estados nacionales comprometiéndolos a eliminar aquellas leyes, políticas y programas que limitaran esos movimientos del capital internacional. No se concretó por la oposición organizada de importantes grupos de la sociedad civil en los países desarrollados. Véase Tony Clarke and Maude Barlow, *MAI, the Multilateral Agreement on Investment and the Threat to Canadian Sovereignty*, Canada, Edit. Stoddard, 1997, p.37, citado en Ma. de la Luz Arriaga Lemus, “Integración económica y educación, nuevas tendencias en América del Norte” en N. Klahn, A. Álvarez, F. Manchón, P. Castillo, compiladores, *Las nuevas fronteras del siglo XXI*, La Jornada ediciones, UNAM, UAM, Chicano/Latino Reserch Center, University of California, Santa Cruz, México, noviembre 2000, p. 474.

posible para todos los países, incluyendo a los más pobres. De acuerdo con esta doctrina, los gobiernos tienen que eliminar sus controles sobre la inversión y preparar a sus ciudadanos para condiciones de trabajo muy competitivas. Este “consenso”, está imponiendo una política monocultural, una visión lineal del mundo. Es simplemente la globalización de una ideología, de un orden económico mundial definido por y para el capital exportador.¹³

Esto explica, que en años recientes los Estados nacionales hayan abandonado completamente su papel de garantes de la redistribución de la riqueza y propiciado una flexibilización extrema para dar cabida a la inversión, acrecentando al máximo la ganancia.

La creciente privatización del sector público en Inglaterra, durante el gobierno de Margaret Thatcher, de Reagan y Bush en Estados Unidos, de Salinas y Zedillo en México, de Mulroney en Canadá, de Carlos Menen en Argentina son de suma conocidos. Pero ya no se trata de privatizar empresas en manos del gobierno, sino de eliminar derechos sociales que han sido conquistados a lo largo de la historia de los pueblos.

1.2.2. El Neoliberalismo como paradigma de la modernización

El neoliberalismo es el conjunto de políticas públicas instrumentadas para inducir un nuevo modelo de producción y distribución de la riqueza. Han generado una etapa de transición, buscando la reorganización mundial de la acumulación capitalista, a través del impulso al libre mercado. Como se planteó, autores como Guerra-Borges lo caracterizan como “la envoltura ideológica de la globalización”.

¹³ Tony Clarke and Maude Barlow, *op. cit.*, pp. 14-18. Para otro estudioso de las políticas educativas, como Pablo Gentili, es posible defender la tesis de que existe también un Consenso de Washington en el campo de las políticas educativas y agrega que esta formulación “puede permitirnos reconocer los dos aspectos articulados a través de los cuales se posibilita el proyecto neoliberal como construcción hegemónica, revalorizando al mismo tiempo el papel que ha tenido la construcción de un nuevo *sentido común tecnocrático* en la orientación de las políticas gubernamentales implementadas en América Latina”. Véase del autor citado, “El consenso de Washington: la crisis de la educación en América Latina”, *Horizonte Sindical*, núms. 10/11, México, CEA, IEESA, SNTE, octubre de 1998, p. 7.

Está claro que el neoliberalismo tiene un fundamento político–ideológico, donde el mercado es el eje rector no sólo de la reproducción económica, sino de la social y política. El neoliberalismo se impone a los países latinoamericanos como la única vía posible para salir de la crisis de la deuda. Pero además, las ideas que justifican las políticas neoliberales colocan a la modernización como lo avanzado; así lo moderno era abrir la economía, privatizar lo público y desregularlo, lo viejo era una economía cerrada, estatista, ultraregulada.

En la primera etapa, los gobiernos, con sus políticas neoliberales, han impuesto agresivos programas de “estabilización”, combinados con la liberalización comercial y financiera de las economías latinoamericanas; también reformas tributarias. El objetivo prioritario fue abrir las economías a la inversión extranjera, muchas veces de manera irrestricta, iniciando, la privatización de prácticamente todas las empresas estatales.¹⁴

En la segunda etapa, impusieron las llamadas “reformas estructurales de segunda generación”, que consolidan los procesos de privatización de empresas públicas, al tiempo que desregulan las protecciones a derechos sociales, así avanzan en la privatización de las pensiones y la seguridad social, la salud, la educación y todos los servicios públicos; también aplicaron las reformas laborales que “flexibilizan” las relaciones de trabajo —*de facto* en algunos países, porque los trabajadores se han resistido al cambio de la legislación correspondiente.

Con las reformas estructurales de primera generación, los gobiernos allanaron el camino para abrir de manera indiscriminada las economías latinoamericanas a la inversión financiera transnacional, y con las de segunda generación, arrasaron con

¹⁴ El decálogo de recomendaciones de los organismos financieros internacionales, que siguieron los gobiernos de América Latina en sus políticas neoliberales, se conoce como “Consenso de Washington”. Comprende la liberación del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; la orientación de la economía hacia los mercados externos; la privatización de las empresas públicas; la desregulación de las actividades económicas; la estricta disciplina fiscal (equilibrio ingreso-gasto público); erradicación de los desequilibrios fiscales, a través de reducción en la inversión pública; marco legislativo e institucional adecuado para resguardar los derechos de propiedad. José Luis Calva, “*La economía mexicana en perspectiva*”, Revista Economía UNAM, núm. 1, enero-abril 2004, p. 63.

los derechos sociales y terminaron por entregar al capital financiero trasnacional la riqueza social propiedad de los pueblos, creada por décadas con su trabajo.

¿Éxito del modelo?

Una contradicción a que conduce este modelo de acumulación, es pretender alcanzar el crecimiento económico con base en altos niveles de productividad y, simultáneamente, pagar menos a los trabajadores, o desemplearlos; lo cual, no resuelve el problema de la realización de la plusvalía, aunque se da una tendencia en los países desarrollados a una aparente paradoja de sobreconsumo-subconsumo.

En contra de lo que se afirma en el discurso de los gobernantes que impulsan la globalización neoliberal, y tratan de vender la idea de que neoliberalismo es igual a modernización, la globalización y sus políticas, no conducen al desarrollo de sociedades más equitativas, sino a exacerbar las disparidades económicas y sociales. Conlleva a un crecimiento económico desigual y excluyente, desnacionaliza las economías y retrocede hacia sociedades más segmentadas.

La crisis económica actual (que admite Estados Unidos a fines de 2008), mostró el fracaso del modelo neoliberal, y dio al traste con los mitos que a lo largo de veinte años éste fraguó.¹⁵ Ello no significa que el derrumbe esté a la vuelta de la esquina ni siquiera un cambio en las políticas públicas; para muestra, los programas anticíclicos del gobierno mexicano, que anuncian más privatizaciones,

¹⁵ Para Alejandro Álvarez Béjar, hay dos mitos fundacionales para el neoliberalismo: la superioridad del libre comercio en la maximización de la eficiencia y del bienestar económico, y el otro es que los resultados producidos por los mercados siempre serán superiores a cualquier resultado socialmente predeterminado. La crisis actual mostró que ambos supuestos no se sostienen. El mismo autor señala que, con los millonarios rescates del gobierno estadounidense hacia enormes bancos y empresas emblemáticas como las automotrices, se derrumban mitos como el de que la intervención estatal en la economía es negativa porque los mercados se ajustan solos, o el otro que establecía que las políticas neoliberales habían domado el ciclo económico. Véase Alejandro Álvarez, "Un balance de 25 años de teoría, práctica y mitos asociados al neoliberalismo en México", disertación para el ingreso a la Academia Mexicana de Economía Política, A.C., México, junio de 2009.

particularmente en el sector energético, profundizar las reformas de segunda generación en salud, educación, laboral, y más restricciones presupuestales.

1.3. Las transformaciones en el Estado.

La globalización, como nueva forma de funcionamiento del capitalismo, impone cambios sobre el poder y función de los Estados nacionales. Carnoy identifica un impacto contradictorio; por una parte el poder del estado disminuye porque la competencia económica global hace que el Estado nacional se ciña a políticas económicas, en no pocas ocasiones inducidas por organismos financieros internacionales, para mejorar su competitividad global, en detrimento o a expensas de políticas que den estabilidad a la configuración de la economía doméstica y tal vez también cohesión social, además el Estado nacional está forzado a hacer que la economía nacional sea atractiva para la masa de capital que se mueve globalmente y ello puede suponer una reducción del gasto público y una política monetaria que favorezca a los intereses financieros en lugar de a trabajadores y población en general.

Por otra parte, los estados nacionales todavía influyen considerablemente sobre el espacio territorial y temporal en el que la mayor parte de las personas adquieren capacidad para operar globalmente y donde el capital ha de invertir. Los estados nacionales son los principales responsables del clima político en el que las empresas llevan a cabo sus actividades y los individuos organizan su vida social.¹⁶

Lo que identificamos claramente es que las tendencias que impone la globalización, adicionadas con las políticas neoliberales que las acompañan, han tenido como efecto la desaparición del Estado de bienestar imponiendo un nuevo tipo de intervención estatal: más como promotora y garante de la inversión privada. La privatización de todo lo público es uno de los ejes de las políticas neoliberales en los distintos sectores de la economía y la sociedad. Esto tendrá

¹⁶ Martin Carnoy and Diana Rhoten, "What Does Globalization Mean for Educational Change? A comparative Approach", *Comparative Education Review*, vol. 46, no.1, 2002, p 4-5.

implicaciones sobre el papel de legitimación del Estado al ejecutar las políticas sociales.

Analizar las reformas educativas remite al concepto de Estado, se ha optado por un concepto que dé cuenta del espacio educativo como un terreno de conflicto, de disputa de visiones antagónicas sobre lo que debe ser la educación a partir de las determinaciones de los cambios del modelo económico y de la función de la educación en la legitimación del Estado.¹⁷

El punto de partida es que el Estado representa una relación de dominación, como Estado de clase, que debe asegurar la acumulación de capital y legitimar el orden capitalista con el menor grado de conflicto posible, no sólo entre las clases antagónicas sino en el interior de la clase dominante. Sin embargo, esto no es suficiente para entender la complejidad del concepto y las transformaciones del Estado y, por tanto, de las respectivas reformas educativas. Por ello, se recurre al concepto de hegemonía que elabora Gramsci que, según Ordorika, lleva a entender al Estado capitalista “como una institución dinámica, producto de la evolución histórica de las relaciones entre grupos y clases confrontadas en la sociedad (...) abre la posibilidad de analizar esta confrontación tanto en el ámbito de las relaciones económicas como en el cultural, enfatizando la importancia del desarrollo de las ideologías dominantes”.¹⁸

El concepto de hegemonía, remite a la capacidad de una clase de mantener el poder a través de la ideología, la cultura y la acción política en una situación de consenso alrededor de sus objetivos históricos, en medio de las contradicciones de clase. El ejercicio de esta hegemonía es fundamental; de lo contrario, entra en

¹⁷ Cómo se mencionó en la introducción, con algunas adecuaciones para el análisis de la educación básica, se aplicó el marco teórico metodológico formulado por Imanol Ordorika para el análisis de la educación superior, en “Aproximaciones Teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior”, revista *Perfiles Educativos*, año 2001, vol. XXIII, núm. 091, México, UNAM; también se emplearon los referentes que proporciona Pablo Imen para la revisión de los cambios del Estado Benefactor. Véase *La escuela pública sitiada. Crítica de la transformación educativa*, Buenos Aires, Argentina, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2005, pp. 39-52.

¹⁸ Immanol Ordorika, *op. cit.*, p. 83.

crisis la ideología dominante, y conduce al rechazo de la clase en el poder, rechazo que coincide con su crisis política.¹⁹ Pero una clase subordinada, puede ir generando liderazgo intelectual que cuestiona la hegemonía existente y empieza a formular su propia hegemonía.

En la construcción teórico conceptual que formulan Ernesto Laclau y Chantal Mouffe²⁰ el concepto de hegemonía, supone el carácter incompleto y abierto de lo social, y dónde, en ese sentido, la hegemonía sólo puede constituirse en un campo dominado por prácticas articulatorias antagónicas, que supone la existencia de un sujeto articulante, que se constituye por esas prácticas. Esto nos permite analizar los procesos sociales y políticos en curso en su complejidad.

Entonces, el concepto de hegemonía y la idea del Estado como un espacio en disputa y articulación, nos lleva a entender la importancia que para la clase en el poder tiene el control de la educación y su cambio de sentido, pero también para las clases subalternas, pues en la cotidianidad, se disputan no sólo los usos sociales del conocimiento, la amplitud de la matrícula y los recursos económicos, sino la influencia que puede ejercer una clase o fracción de clase sobre la ideología, al tener el control de la conducción de la educación.

Las ideas dominantes en el neoliberalismo, que justifican el individualismo, el egoísmo y el fundamentalismo del mercado se sustentan en políticas económicas y sociales, pero a la vez son el sustento de ellas, condición indispensable para generar los consensos sociales para que se pongan en práctica.

¹⁹ Antonio Gramsci, "La Filosofía de Benedetto Croce", en Cuadernos de la Cárcel, edición crítica del Instituto Gramsci, a cargo de Valentino Gerratana, México, ERA, 1986, tomo 4, pp. 111-234; para una buena síntesis del concepto de hegemonía, véase Luciano Gruppi, El concepto de hegemonía en Gramsci, México, Ediciones de Cultura Popular, 1978; hay una versión de los capítulos I y V. en internet, www.gramsci.org.ar/12/gruppi_heg_en_gramsci.htm.

²⁰ Véase Ernesto Laclau, Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Ed. FCE, Buenos Aires, Argentina 2000, en especial el capítulo tres, pp.129-190.

El Estado en el neoliberalismo redefinió sus políticas, prioridades, fines, criterios de asignación de recursos y su aparato de gobierno, en función de las necesidades derivadas del nuevo modelo de acumulación y de la hegemonía ganada por el sector financiero trasnacional en el interior de la clase en el poder.

Así, el Estado benefactor que reconocía y protegía derechos sociales universales, fue sucedido por un Estado neoliberal, que da el carácter de servicios a la educación, la salud, la seguridad social y responsabiliza a los individuos del acceso a los mismos, un Estado autoritario, excluyente, abiertamente pro empresarial, que para el ejercicio del poder y su legitimación desarrolló dos estrategias simultáneas: por un lado, la creciente criminalización de la protesta social, a través de la aprobación de leyes más represivas, la estigmatización de todas las formas de lucha social, llegando incluso a criminalizar la pobreza — ejemplo, los programas de tolerancia “cero” —, que se ensayaron en la Ciudad de México, y en la de Buenos Aires. Por otro, la aplicación de políticas asistencialistas, focalizantes, para contener los efectos sociales más perversos y más agudos que originan sus políticas públicas, y poder así legitimarse.²¹

1.4. La educación pública, papel que se le asigna en el neoliberalismo

Como se señaló, en la globalización neoliberal los derechos sociales desaparecen como tales. La educación, la salud, el trabajo son ahora responsabilidad individual. Recordemos que son dos los valores que sustentan al neoliberalismo: la libertad individual y la desigualdad.²²

En este modelo, la educación se transfiere de la esfera de lo público a la esfera del mercado (de lo privado), “negando su condición de derecho social y

²¹ Pablo Imen, *op. cit.*, pp. 42-43.

²² “El rechazo de los neoliberales —representados por Hayek y Friedman— al Estado de bienestar se deriva de los valores que sustenta aquella concepción ideológica, a saber: la libertad individual y la desigualdad. Es abiertamente antiigualitarista, ya que postula que la competencia individual en el mercado libre corrige todos los males económicos y sociales, y que la desigualdad es la fuerza motora de la competencia e iniciativa individual”. Cristina Laurell, *La política Social en la Crisis: una alternativa para el sector salud*, México, Fundación Friedrich Ebert, 1991.

transformándola en una posibilidad de consumo individual, variable según el mérito y la capacidad de los consumidores. La educación debe ser pensada como un bien sometido a las reglas diferenciadas de la competencia.”²³

De tal concepción se derivan políticas educativas que cambian radicalmente el carácter de la educación en Latinoamérica y en todo el mundo: de sus contenidos, del papel que se asigna a los trabajadores de la educación, a los estudiantes y a los padres de familia; de su forma de gestión, del papel que se atribuye a los sindicatos.

El primer cambio en la educación procede de las necesidades de formación y capacitación de la mano de obra que requiere cada una de las economías latinoamericanas. Si en la división internacional del trabajo se les asigna la especialización en maquila, entonces ya no se requiere una ampliación de la matrícula en las universidades o los centros formadores de técnicos de alto nivel ni científicos, sino una masa de técnicos básicos, medios y profesionales.

Al cambiar la base técnica de los procesos de trabajo hacia el dominio de máquinas informatizadas y una reorganización flexible de éstos, el tipo de calificación de la fuerza de trabajo para los empleados en ese sector formal, con empleo estable, exige capacidad de abstracción y de trabajo en equipo; además del conocimiento de los fundamentos científicos que caracterizan al proceso productivo y del funcionamiento del conjunto de la organización productiva; además de actitudes como responsabilidad, lealtad, creatividad y la disposición del trabajador de poner su conocimiento al servicio de la empresa para aumentar la productividad. Para todo esto se requiere una mayor escolaridad.

“En la práctica, la segmentación a través de las fronteras supone que las finanzas y la inversión globalizada crean una demanda mundial de cierto

²³ Pablo Gentili, *A Falsificacao do consenso (simulacro e imposicao na reforma educacional do neoliberalismo)*, Brasil, Vozes, 2002, p. 20.

tipo de competencias, por ejemplo de comunicación, razonamiento matemático, lógica científica o programación, todas ellas asociadas con altos niveles de educación.”²⁴

Como una contradicción inherente a la etapa de desarrollo capitalista actual, con la introducción de las tecnologías computarizadas aplicadas a la producción se incrementa la exclusión de trabajadores a aquélla, lo que ha significado que sólo 30% aproximado de los trabajadores empleados se ubiquen en las empresas de alta tecnología, mientras que el resto son excluidos de estos parámetros; por lo cual, no es extraño que las políticas educativas diseñadas en la mayoría de los países de América Latina, se dirijan a cubrir las necesidades de la educación básica de la gran masa de futuros trabajadores y se limite el acceso a la educación superior a una mínima parte de la población demandante de ese nivel educativo.²⁵

En México, con la reconversión industrial y su inserción como país maquilador, desde el Estado se ha definido la creación de un país de técnicos,

...es decir, donde no se considera como importante la creación de un sustrato amplio de la población dotado de estudios superiores. De antemano se allana a que no le corresponde un futuro en el que la educación superior de carácter amplio, científico y humanista juegue un papel central en su desarrollo. Un país que no puede crear una amplia y multifacética infraestructura de bienes y servicios ni tener una fuente constante de descubrimientos básicos en todas las ciencias y cantidades enormes de personas con la educación y la cultura necesaria para incorporarlos a sus actividades cotidianas ni, finalmente, generar una constante corriente intensa de concepciones sociales y de reflexión

²⁴ Martin Carnoy, “Globalización y reestructuración de la educación”, op.cit. p. 155.

²⁵ Para profundizar sobre los cambios conceptuales que en el campo educativo propician las transformaciones del modelo de flexibilización de la producción, en específico sobre la teoría del capital humano y el concepto de sociedad del conocimiento, véase, Gaudêncio Frigotto, “Los delirios de la razón: Crisis del capitalismo y metamorfosis conceptual en el campo educativo”, en Pablo Gentili (coord.), *Pedagogía de la exclusión, crítica al neoliberalismo en educación*, México, UACM, 2005.

literaria y filosófica sobre su ser y su tiempo como país y como cultura. Es decir, lo que le permitiría sobrevivir como un país soberano, abierto a los demás, pero bien arraigado en su identidad como nación.²⁶

No obstante, no sólo se pretende cambiar el perfil educativo de nuestros países, también la educación es un área codiciada por el capital trasnacional, porque es un gran mercado potencial que puede generarle altas ganancias, y su control es necesario para reducir los riesgos que implica para los intereses corporativos que la educación genere ciudadanos críticos exigentes de sociedades democráticas, en las que ellos decidan su destino, y donde existan igualdad y justicia.

Para tener una idea del tamaño del “gran mercado potencial que es la educación”, considérense los siguientes datos proporcionados por la Internacional de la Educación, que agrupa a la mayoría de los sindicatos de educadores del mundo: “los gastos públicos mundiales en el sector de la educación sobrepasan ampliamente el billón de dólares. Ello representa más de 50 millones de docentes, mil millones de alumnos y estudiantes, así como centenas de miles de establecimientos escolares diseminados por los cuatro puntos del globo.”²⁷

El inmenso “mercado” de la educación es sumamente apetecible y sujeto a la voraz ofensiva empresarial de transformar un derecho social en una mercancía. Es más, desde la OMC en 1994 se inició una ofensiva de los grandes capitalistas que controlan la producción de materiales educativos, de grandes universidades privadas, empresarios de las comunicaciones y telecomunicaciones, para abrir al libre comercio todas las áreas educativas. Ellos detectan que ya existe un comercio internacional creciente en la educación media superior y superior.²⁸

²⁶ Véase, Hugo Aboites, *El dilema*, México, UAM-UCLAT, 2001, p.37. En especial el cuadro 1: Perfil de ocupación y educación para el México del siglo XXI.

²⁷ Richard Langlois, *OMC y Educación*, Internacional de la Educación, mimeo, 1999.

²⁸ En el capítulo II, analizaremos las políticas educativas que imponen los organismos supranacionales como el Banco Mundial, o los acuerdos de Libre Comercio como el TLC, el ALCA y el GATS.

Cambiar el modelo educativo, para adecuarlo a las necesidades de mano de obra requerida por la restructuración productiva y a la concepción de la educación como mercancía, son dos de los componentes de las reformas neoliberales en el sector; otro tiene que ver más con la búsqueda de convertirlo en un instrumento ideológico de control, como forma de imponer los valores de la competencia: el individualismo, la supremacía de lo privado sobre lo público. En este sentido, adquiere enorme relevancia el cambio del carácter de la educación; comparto con Pablo Gentili su juicio en el sentido de que “el neoliberalismo sólo puede imponer sus políticas antidemocráticas en la medida en que puede desintegrar culturalmente la posibilidad misma de existencia del derecho a la educación (como derecho social) y de un aparato institucional que tiende a garantizar la concreción de tal derecho: la escuela pública.”²⁹

Así, los cambios en educación se imponen por necesidades del nuevo modelo económico, pero también por necesidad política; se trata de privatizar todo lo público, porque desde los grupos financieros se busca ejercer el control, el poder de una manera más directa, buscando cambiar el consenso social sobre la educación, en una disputa por la hegemonía en el interior de la sociedad.

1.5. ¿Cuáles son las estrategias de los gobiernos para instrumentar los cambios?

Privatización y mercantilización, éste es el eje que cruza a todos los sistemas educativos, desde preescolar hasta superior. El avance de estos procesos ha dependido de las condiciones específicas en cada país respecto de la fuerza de los sindicatos, de los estudiantes y padres de familia, y al acervo de conquistas sociales previas, por ejemplo, la garantía constitucional del derecho a la educación como un derecho social.

²⁹ Pablo Gentili, “Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías” en Pablo Gentili (coord.), *Pedagogía de la exclusión*, op.cit., p. 341.

¿Qué significa la privatización de la educación?

La diferencia sustancial en el neoliberalismo, es que no se trata sólo de la creación de escuelas privadas que compiten con escuelas públicas, sino de un nuevo paradigma: cuando se introducen a la competencia los servicios educativos, en un libre mercado, será éste la mejor garantía de igualdad, eficiencia y excelencia, ya que los padres podrán escoger sobre una variedad de escuelas, las que para sobrevivir deberán desarrollar su habilidad para atraer a los “clientes”. El papel del Estado se limita únicamente al control de calidad.³⁰

La privatización neoliberal en educación significa un cambio radical en cuanto a los contenidos (formación o *training*), la investigación (necesidades de las transnacionales), el uso social del conocimiento, los valores (calidad total, productividad, excelencia, competitividad, pero, sobre todo, pertinencia y equidad), la conducción (su control y evaluación), el financiamiento (restricciones presupuestales, uso de recursos públicos para apoyar a la educación privada, asignación por desempeño), las relaciones laborales de los trabajadores de la educación (su flexibilización) y las relaciones con los sindicatos, entre otros.

Tres han sido los instrumentos de política educativa que se han combinado para imponer la privatización educativa en América Latina: La descentralización educativa, la evaluación y el financiamiento.

La descentralización educativa ha consistido en el traslado de la responsabilidad de impartir educación a los estados y municipios, aunque la definición del curriculum y los contenidos se mantienen en los gobiernos nacionales o federales. En algunos países, la descentralización se ha llevado a nivel de escuelas. Se transfiere la responsabilidad del financiamiento: se abre el sector a esquemas de

³⁰ Jocelyn Berthelot, *Education for the World, Education for All, Quebec Education in the context of Globalization*, Canada, Our Schools/Our Selves Book Series, 2008, p. 62.

subsidio a la educación privada con fondos públicos, como el “cofinanciamiento” en Chile y las *charters schools* en Argentina.³¹

La evaluación de individuos y de instituciones, así como de organismos internacionales hacia niveles educativos específicos de los distintos países, han sido eficaces instrumentos para generar sistemas coercitivos de asignación de estudiantes a opciones técnicas, como el caso del examen único de ingreso al bachillerato en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.³²

Asimismo, las pruebas estandarizadas internacionales para ubicar a escuelas y países por su desempeño en matemáticas, lenguaje y ciencias, se han convertido en eficaces instrumentos de financiamiento a la “demanda” y no a la oferta educativa como lo establecen las recomendaciones de organismo internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La Imposición de esquemas de pago por desempeño a profesores y trabajadores de la educación en todos los niveles educativos, ha sido una herramienta importante para introducir la competencia y la competitividad como elementos sustanciales del proceso de trabajo de las escuelas y centros de investigación, lo cual ha tenido un efecto de segmentación y ruptura del carácter colectivo del trabajo académico.³³

³¹ Véase Ma. de la Luz Arriaga L., “Descentralización Educativa y nuevas formas de privatización de la educación en América Latina”, Informe de investigación, Vancouver, Canadá, Red Social para la Educación Pública en las Américas, 2002. Publicado en inglés y en español.

³² El Dr. Ángel Díaz Barriga es uno de los investigadores que tiene una amplia producción intelectual sobre la evaluación, desde la dimensión teórica, la crítica a las pruebas estandarizadas y también sobre los procesos de evaluación del desempeño docente en México, véase *El examen, (textos para su historia y debate)*, CESU UNAM, Plaza y Valdés, México, 2000; otro de los especialistas sobre el tipo de evaluación estandarizada que se ha impuesto en México, su origen, sus impactos y alternativas a ésta es Hugo Aboites, véanse *Viento del Norte*, México, UAM y Plaza y Valdés, 1997 y *El dilema*, op.cit.

³³ Para profundizar sobre este tema, véase, Immanol Ordorika (coord.), *La Academia en Jaque, perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. México, UNAM-Porrúa-Cámara de Diputados, 2004.

Las restricciones a los presupuestos educativos y el cambio en los criterios de asignación del financiamiento, son elementos muy importantes para inducir los cambios que se pretende en el sector.

Se advierte también que, aunque no es un instrumento de gestión o administrativo, el ataque sistemático a la organización sindical de los trabajadores de la educación es un rasgo que acompaña a todas las políticas educativas en todos y cada uno de los países de América Latina. También es menester enfatizar que se manifiestan resistencias y procesos de elaboración alternativa a estas políticas por parte de estudiantes, trabajadores de la educación, padres de familia y organizaciones sindicales docentes en todo el Continente.³⁴

Consideraciones finales

La globalización provoca la desarticulación de los procesos productivos en el campo y la industria, modifica el mercado de trabajo al flexibilizar y precarizar el empleo.

La reconversión industrial va acompañada de políticas estatales, que se concretan en estrategias para romper las resistencias sociales, en particular de la clase obrera, mediante una ofensiva para afectarla política, organizativa e ideológicamente.

El Estado neoliberal abandona la función social que caracterizaba al Estado benefactor y propicia la mercantilización de los derechos sociales; impone una visión en la cual lo privado es el camino para la resolución de los problemas sociales.

³⁴ Este tema lo abordaremos en extenso en el capítulo 5.

La innovación tecnológica y las nuevas formas de uso y explotación de la fuerza de trabajo, transforman los contenidos y el carácter de la educación. Así, el nuevo modelo educativo que se busca imponer, cambia radicalmente las bases y el sentido de la educación. La privatización es el eje.

Mas, las reformas educativas neoliberales no sólo buscan adecuar la educación a las nuevas condiciones de la división internacional del trabajo y manejarla como negocio, sino también como instrumento ideológico de control. Surge un espacio de disputa en el que la clase en el poder busca imponer los nuevos valores que requiere la forma de dominación estatal de la globalización neoliberal, al tiempo que las clases subalternas desarrollan sus estrategias de resistencia a estas políticas.

Estas disputas imprimen una dinámica de permanente conflicto alrededor del sentido de la educación al menos en dos planos: como derecho social o como mercancía; como instrumento de dominación o como espacio de disputa ideológico-cultural.

Es en esta dinámica, que en la globalización actual, los organismos financieros internacionales juegan un papel relevante en la definición de las políticas educativas que implementan los Estados nacionales. Como veremos en el siguiente capítulo, todas ellas enaltecen lo privado y erosionan lo público.

CAPÍTULO 2

Políticas educativas de Organismos Supranacionales y tratados comerciales

Las políticas educativas que cada Estado nacional aplica, en la mayoría de los casos, retoma las estrategias diseñadas por organismos supranacionales y/o determinadas por tratados de libre comercio como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), no obstante son los grupos locales los que se comprometen con ellas y las impulsan.

El objetivo de este capítulo es mostrar cuál ha sido el contenido de esas estrategias, y el sentido que imponen a los cambios en educación, los cuales se suman a las determinaciones del modelo económico emanado de la globalización neoliberal sobre las políticas educativas.

En la primera parte, se abordan los condicionamientos que impone el Fondo Monetario Internacional (FMI) a los países latinoamericanos en el diseño de sus políticas públicas, en particular a México y Argentina, para pasar a analizar las definiciones que han emanado del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en política educativa.

En la segunda parte, se da cuenta de las determinaciones de los tratados de libre comercios y los peligros que representan para el derecho a la educación como derecho social.¹ En específico el TLCAN sobre México, el MERCOSUR sobre Argentina, pero también lo que representan el ALCA, y el GATS.

¹ Se dejarán fuera las referencias al CAFTA, Tratado de Libre Comercio de Centro América con Estados Unidos y que es el tratado regional de más reciente firma en América Latina; pero, se advierte que la imposición de este tratado generó una de las reacciones de protesta y rechazo más amplias y organizadas de pueblos enteros a un tratado comercial, particularmente en Costa Rica, donde el magisterio protagonizó una lucha muy ardua junto a la sociedad en su conjunto. Para una

Finalmente se trata el papel que juega la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en las definiciones de política educativa, que desde los años noventa es relevante en los procesos de cambio en el sentido de la educación, a partir de la generalización de las pruebas estandarizadas para medir la “calidad” de los sistemas educativos en el ámbito internacional.

2.1. Los condicionamientos. Fondo Monetario Internacional

Una enorme carga para las economías latinoamericanas y en particular para las de México y Argentina ha sido y es la desbordante deuda pública. El pago del servicio de la deuda se ha convertido en el objetivo prioritario de los Estados nacionales; para asegurar este pago son fundamentales los préstamos de organismos supranacionales, y para ello el FMI obliga a una serie de compromisos de esos Estados, para avanzar en la privatización de todo lo público. Los instrumentos que usa son las llamadas cartas de intención.

Por definición del propio organismo supranacional:

...el compromiso explícito de los países miembros de adoptar una serie de medidas de política específicas de carácter correctivo a cambio del respaldo financiero del FMI, se conoce como ‘condicionalidad’.

El FMI exige la presentación de una ‘carta de intención’ en las que se describan las políticas que tienen previsto aplicar las autoridades durante el período del programa.²

revisión del contenido del CAFTA y sus implicaciones para la educación costarricense, véase Luis Paulino Vargas Solís, *Entre la Vida y el Mercado, Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana (TLC-EUCARD). Implicaciones para la educación*, cap. 3, San José de Costa Rica, EUNED, 2006.

² Boletín del FMI. Suplemento, septiembre de 2000, p.14, citado por Carlos José Aranda Izguerra, *Las políticas del Fondo Monetario Internacional para Latinoamérica (1980-2001)*, tesis de doctorado en Estudios Latinoamericanos, UNAM, 2005.

Así, cada carta de intención suscrita entre un Estado y el FMI es un programa de gobierno en política económica y social.

México firmó en septiembre de 1976 , bajo el gobierno de Luis Echeverría una carta de intención que dio inicio a la instrumentación de las políticas de liberalización económica y a los programas de ajuste, pero con los descubrimientos y explotación de los grandes yacimientos petroleros del sureste, prácticamente el gobierno de José López Portillo dejó de lado las políticas restrictivas ; en noviembre de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid suscribió otra carta, como parte del paquete de rescate financiero ante la crisis de la deuda de ese año. En el período de 1985 a 2000, México y Argentina firmaron, respectivamente, seis y nueve “cartas de intención” con el FMI, que acompañan los acuerdos para el financiamiento recibido. (Véase cuadro 1)

De las cartas firmadas por gobiernos mexicanos, en el período señalado las dos primeras se signan en el gobierno de Miguel de la Madrid, dos en el de Carlos Salinas de Gortari, y las otras dos durante el de Ernesto Zedillo; de las que corresponden a los gobiernos argentinos, las cinco primeras corresponden a los dos períodos presidenciales de Carlos Menem y la última al gobierno de Fernando de la Rúa.³ En todas ellas hay tres elementos que destacan:

- 1) El compromiso de parte de los dos gobiernos de ampliar la privatización de la riqueza nacional generada por décadas en cada uno de los países.
- 2) Garantizar el pago del servicio de la deuda externa.
- 3) Se acompañan de compromisos de reformas del ámbito político laboral, como cambios en la legislación laboral para flexibilizar el mercado de trabajo, las reformas a la seguridad social y la descentralización educativa.⁴

³ La información sobre las cartas de intención suscritas por México y Argentina en el período 1985-2000, ha sido tomada de Carlos José Aranda Izguerra, *op. cit.*, caps. 3 y 4, y de Paulina Irma Chávez Ramírez, *Las Cartas de Intención y las Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural de México: 1982-1994*, Ed IIEc UNAM, BUAP, México 1996, capítulos 3 y 4, pp. 33-162.

⁴ Presentamos como anexo un breve resumen de las cartas de intención firmadas por México y Argentina con el FMI, en el período 1985-2000.

Cuadro 1
Acuerdos establecidos entre el FMI, México y Argentina
1985-2000

Año	País	Monto (Millones DEG*)	Duración	Finalidad
1985*	México	0, 291	36 meses	Apoyo de emergencia
1986	México	1,4	17 meses	Ajuste económico
1987	Argentina	1,113	12 meses	Ajuste económico
1988	Argentina	0,233	<i>n.d.</i>	Mejorar la Balanza
1989	México	3,25	36 meses	Ajuste económico
	Argentina	1,104	12 meses	Ajuste económico
1990	México	466,2	<i>n.d.</i>	Financiamiento de pago de intereses de la deuda externa
1991	México	233,1	<i>n.d.</i>	Respaldo
	Argentina	789	12 meses	Respaldo
1992	Argentina	4.020,27	12 meses	Reforma política y financiera del gobierno
1995	México	12.070,00	18 meses	Financiamiento del Sector financiero ("error de diciembre")
1996	Argentina	2.483,10	36 meses	Respaldo
	Argentina	720	21 meses	Respaldo
1998	Argentina	2.080,00	36 meses	Respaldo
2000	Argentina	5.398,61	36 meses	Paquete de salvación***

Fuente: Elaborado con base a la información de Carlos Aranda Izguerra, op.cit.

* La composición del monto de los Derechos Especiales de Giro (DEG) a partir de 1991 es de 40% en dólares, 21% en marco alemán, 17% en yen, 11% en libra esterlina y 11% en franco francés.

** Acuerdo de facilidad ampliada por tres años, con un monto equivalente a 450% la cuota de México en ese organismo.

*** Este crédito se amplió en septiembre de 2001 a 12 144.40 millones de DEG, pero finalmente no se entregó al estallar la crisis de noviembre de 2001.

La instrumentación de los acuerdos con el FMI, fue posible en México porque la forma estatal corporativa facilitó a los distintos gobiernos la imposición de las reformas estructurales de privatización de todo lo público, firmando pactos con las

cúpulas empresariales y sindicales y manteniendo el control sobre las organizaciones sindicales y sociales.⁵

En Argentina, se implantaron gracias a que el presidente Carlos Menem generó un régimen de excepción, pues le fueron aprobadas las dos primeras leyes que mandó al Congreso, la Ley de emergencia administrativa y la Ley de emergencia económica, con las que se decretó el estado de emergencia en la economía y se facultaba al presidente a gobernar en forma discrecional. Entre julio de 1989 y agosto de 1994, cuando se reformó la Constitución, emitió 336 decretos de necesidad y urgencia económica.⁶

Todos los acuerdos con el FMI constituyen el marco de las reformas que en educación impulsaron el BM y el BID. Es una constante en ellas el compromiso de la desregulación económica y la privatización de las empresas y servicios del sector público.

2.2. Las estrategias. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

Dos organismos supranacionales que han sido artífices de las reformas educativas neoliberales en América Latina, son el BM y el BID. Sus “expertos” diseñan las propuestas y ambas instituciones financian parcial o totalmente los programas que instrumentarán los distintos gobiernos nacionales para desarrollarlas.

¿Cuáles son los fundamentos ideológicos que sostienen las estrategias que emanan de ambas instituciones?

Como se afirma en el capítulo anterior, dos son los valores que sustentan al neoliberalismo: la libertad individual y la desigualdad. De aquí se deriva la idea rectora de que es el mercado la forma más eficiente para la distribución de la

⁵ Para una revisión de los pactos firmados en los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, entre 1982 y 1995, véase, José Luis Calva, “La economía mexicana en perspectiva”, Economía, UNAM, núm. 1, enero-abril de 2004, también Paulina Irma Chávez Ramírez, op.cit capítulos 3 y 4.

⁶ Carlos José Aranda Izguerra, op. cit., p. 147.

riqueza, por tanto, el Estado debe reducir su intervención en la economía y en la sociedad.

No obstante, para los ideólogos del neoliberalismo el mercado no sólo es la forma más eficiente, sino la más equitativa y democrática, porque reacciona rápidamente a los deseos de los clientes y maximiza la libertad de elegir. Todas las actividades serán evaluadas en términos de costo beneficio, sin ninguna otra consideración. El principio de la competencia se aplica a las naciones, regiones, instituciones y personas.⁷

En relación con las políticas educativas, dos elementos conceptuales son determinantes: la libertad de elegir y colocar al individuo como artífice de su destino.⁸ Son determinantes porque sustentan ideológicamente las políticas de desresponsabilización de los Estados como garantes del derecho a la educación.

La educación es concebida como una mercancía, sujeta a las leyes del mercado, en donde valores como competencia, desigualdad, egoísmo sustituyen a los de trabajo colectivo, solidaridad, colaboración y desarrollo comunitario.

Un concepto que también se advierte en los documentos de los organismos internacionales es el de capital humano, entendido como la inversión en educación que cada individuo realiza para obtener beneficios personales al incorporarse a un empleo. Para los teóricos del capital humano, cualquier actividad que aumente la calidad y productividad del trabajo y, por tanto, de los ingresos futuros entra en la

⁷ Jocelyn Berthelot, *Education for the World, Education for All (Quebec Education in the Context of Globalization)*, Canada, Our Schools/Our Selves Book Series, 2008 p. 33.

⁸ Pablo Imen, desarrolla ampliamente las categorías básicas de la cosmovisión neoliberal, a partir de la revisión de los conceptos de Rose y Milton Friedman, Hayek y Popper sobre la libertad del consumidor, la desigualdad como un fenómeno inexorable de la condición humana y sus sociedades, y la centralidad del mercado vs intervención estatal, a partir de esa revisión desarrolla los posibles efectos del neoliberalismo en educación, en tres niveles: axiológico, epistemológico y en el plano de las dinámicas concretas de la relación pedagógica, de la dinámica escolar y el sistema educativo. Véase. *La escuela pública sitiada. Crítica de la transformación educativa*, cap. I. Buenos Aires Argentina, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2005.

categoría de capital humano, la educación deja de ser un derecho social; se convierte en un bien consumible, fundamental para aumentar ese capital.⁹

Múltiples son los documentos que han producido ambos organismos, aquí se analizan los más relevantes para las reformas educativas neoliberales en educación básica de México y Argentina y se identifican los convenios suscritos por los gobiernos de ambos países y las dos instituciones financieras, de 1990 al año 2000, por proyectos y montos recibidos.

2.2.1. Banco Mundial

En el documento de Prioridades y estrategias para la educación, editado en español en 1996, el BM explícitamente dice que ese trabajo “se concentra en el sistema de educación formal y en el papel que pueden desempeñar los gobiernos mediante la aplicación de políticas financieras y administrativas racionales que estimulen la expansión del sector privado y la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas”¹⁰ También dice que la labor del Banco es ayudar a los “prestatarios a reducir la pobreza y a mejorar el nivel de vida a través del desarrollo sostenible y la inversión en los seres humanos”.¹¹

En los documentos del BM, su diagnóstico sobre los cambios que hay en el mundo, enfatiza las transformaciones en la tecnología y de ahí establece modificaciones sobre lo que deben ser los saberes pertinentes y define que si la prioridad es abatir la pobreza, deben destinarse más recursos a la educación básica.

⁹ Para profundizar sobre el concepto de capital humano, véase, Theodore Schultz, *Valor económico de la educación*, México, Uthea, 1968; Gary Becker, *El capital humano: Análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*, Madrid, España, Alianza, 1983.

¹⁰ Banco Mundial, “Prioridades y Estrategias para la educación”, Examen del Banco Mundial, enero de 1996, p. XII.

¹¹ *Ibid.*, p. XIII.

Identifica como desafíos el aumento del acceso a la educación en algunos países, mejorar la equidad, elevar la calidad y acelerar el ritmo de la reforma de la educación.¹²

Sobre el financiamiento y la gestión de la educación los califica de poco apropiados para enfrentar desafíos, dice que son ineficientes y poco equitativos los gastos públicos en educación. Propone aumentar el gasto en básica y disminuir en superior, agrega que es necesario nuevas fuentes de financiamiento. “En educación superior se justifica el cobro por matrícula, puede ser con cargo a ingresos futuros.”¹³

Para fijar prioridades educacionales, recomienda que sea basado en los resultados, “utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo los resultados a través de la evaluación del aprendizaje.”¹⁴

Para un sistema de asignación de las nuevas inversiones estatales en educación más eficiente, equitativo y sostenible recomienda un conjunto de medidas:

Educación básica gratuita, que incluya costos compartidos con las comunidades y estipendios para los niños de familias pobres.

Cobro selectivo de derechos de matrícula para la educación secundaria de segundo ciclo, combinado con becas para grupos seleccionados.

Cobro de derechos de matrícula para toda la enseñanza pública superior, combinado con préstamos, impuestos y otros sistemas para permitir que los estudiantes necesitados demoren los pagos hasta que obtengan ingresos y con planes de becas para vencer la resistencia de los pobres a acumular deudas con cargo a ganancias futuras inciertas.

¹² *Ibid.*, p. 2.

¹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

Educación primaria de buena calidad para todos los niños como primera prioridad del gasto público en educación en todos los países.

Mejor acceso a la educación secundaria general de buena calidad (inicialmente de primer ciclo y posteriormente también de ciclo superior, como segunda prioridad, una vez que todos los niños estén recibiendo una enseñanza primaria de buena calidad).

Gasto público eficiente a nivel de las escuelas e instituciones.¹⁵

En un diagnóstico específico sobre América Latina y el Caribe, señala cinco cambios que se registran en la región en los años ochenta, que van a determinar la agenda y prioridades del BM en Educación:

- La globalización económica y los cambios tecnológicos particularmente en las áreas de informática y telecomunicaciones, ***aumenta la demanda de trabajadores con mayor preparación y capacidad de aprender y adaptarse continuamente***
- La desigualdad se ha exacerbado, pues los más educados y capacitados tienen mayores ingresos
- La transición de dictaduras a democracias en la región, representa una nueva exigencia al sistema educativo: la de fomentar la cohesión social y la participación cívica.
- Al cambiar el papel del Estado, y trasladar a gobiernos locales y tomar el sector privado un papel más importante en el financiamiento y la educación principalmente superior, resulta en un desafío para la región, el reestructurar los ministerios de educación del gobierno central, desarrollar capacidad local ***y formular políticas públicas para el desarrollo del sector privado en el área de la educación.***

¹⁵ *Ibíd.*, pp. 11-12.

- La región vive una oportunidad única de elevar la calidad de la educación, y no sólo centrarse en la ampliación de la matrícula, ya que vive una transición demográfica que resultará en una población estable. Pero esto exige a la vez la necesidad de incrementar el capital humano constituido por una proporción decreciente de trabajadores jóvenes.¹⁶

Con base en este diagnóstico, el BM formula su agenda de prioridades para la próxima década en la región partiendo de que su “misión” es reducir la pobreza incrementando el capital humano “nuestra meta preeminentemente para la región de América Latina y el Caribe, es elevar el capital humano de la región, particularmente el de los pobres. Para lograr esta meta, se requerirá de inversiones en calidad y alcance orientadas específicamente a los pobres, pero también de las reformas sistémicas necesarias para que estas inversiones rindan beneficios sostenidos”.¹⁷ Define seis prioridades:

- ✓ Incluir a los excluidos, cuando sea posible, mediante “intervenciones específicas” dirigidas a los pobres, tales como programas de primera infancia, alimentación escolar, salud escolar, la mejora de la asistencia escolar por medio de incentivos financieros para familias pobres, el aumento de oportunidades de educación secundaria y terciaria por medio de becas ajustadas a ingresos y la implantación de mejoras de calidad en escuelas donde estudian niños pobres.
- ✓ Elevar la calidad pedagógica y revitalizar las escuelas públicas para alumnos pobres a través de mejoras radicales en la capacitación de maestros, la introducción de evaluación de escuelas y maestros, proveer a los maestros de herramientas eficaces de evaluación estudiantil para diagnosticar el rendimiento y crear incentivos para un desarrollo profesional significativo de los maestros.

¹⁶ Banco Mundial, *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, abril 1999, 9 y 10, los subrayados son nuestros.

¹⁷ *Ibid.*, p. 50.

- ✓ Impulsar la preparación para el trabajo en la escuela secundaria, realizar cambios curriculares.
- ✓ Lograr que funcione la descentralización, mediante una reingeniería de los ministerios de educación.
- ✓ Diversificar y reformar la educación terciaria (superior) para mejorar la calidad y eficiencia, mejorará el acceso para los dos quintiles de menores ingresos, **y fortalecer el papel integral del sector privado en el financiamiento y la prestación de la educación.**
- ✓ Estimular y evaluar las innovaciones educacionales, especialmente en el uso de tecnología para la educación, a fin de identificar las maneras más eficaces en función de los costos de usar la tecnología para aumentar el acceso y mejorar la calidad.¹⁸

Al explicitar el rol del BM en las reformas educativas, sus documentos definen que no se pueden dictar recetas para que se apliquen idénticamente en todos los países, pero estas estrategias no son negociables si se quiere acceder a los apoyos y créditos de la institución.¹⁹

“... la principal contribución del Banco debe consistir en el asesoramiento destinado a ayudar a los gobiernos a elaborar políticas de educación adecuadas a las circunstancias de sus países. El financiamiento del Banco se diseñará generalmente para fomentar el gasto y el cambio de políticas por parte de las autoridades nacionales.”²⁰

Si se revisa la distribución de los préstamos del BM de 1980 a 1999, resulta muy ilustrativa por sus prioridades hacia América Latina y el Caribe:

En el período 1980–1999 hay un fuerte incremento en los montos de los préstamos que el BM otorga o destina a la región: en ese período creció ocho

¹⁸ *Ibid.*, p. 51.

¹⁹ Véase BM, *Educational Change... op. cit.*, sumario ejecutivo.

²⁰ BM, *Prioridades y estrategias... op. cit.*, Resumen, p.17.

veces, de 446.4 millones de dólares en el período 1982-1986, pasó a 3 469.3 millones de dólares en el período 1992-1996.

La composición del portafolio de préstamos ha cambiado en las últimas dos décadas, de haber priorizado el apoyo a la infraestructura a principios de los ochenta, al final del período analizado, se dirigen a apoyar las transformaciones prioritarias que ha definido en sus documentos, el incremento de la calidad educativa fundada en su concepción privatizadora de la educación. Así ha destinado una cuarta parte de sus recursos a fortalecer la educación vocacional y técnica (25%), a la educación preprimaria y primaria, ha destinado 45% del total, para la educación superior, 12%, para la capacitación de profesores, 9% y otros, 9%.

Adicionalmente, el BM ha desarrollado investigaciones y estudios sobre la situación de los sistemas educativos para generar análisis y recomendaciones para elaborar las políticas. También, el BM organiza conferencias, difunde información, reúne a los responsables de los ministerios de educación y trabaja con ONGs.²¹

El BM, ha generado nuevos mecanismos y formas organizativas o grupos para promover la participación del sector privado. Uno de ellos es el International Finance Corporation. En mayo de 2008 produjo un documento a discusión, en donde después de diagnosticar que a pesar de las transformaciones en educación y los esfuerzos realizados por los gobiernos, en muchos países en desarrollo el sector público de la educación no ha logrado satisfacer a la creciente demanda estudiantil, particularmente en educación media superior y superior, por lo que se ha visto una emergencia de escuelas e instituciones de educación superior privadas.

²¹ Banco Mundial, Educational Change in Latin America and the Caribbean, abril de 1999.

También, revisa la experiencia de numerosos países en relación con las regulaciones de la educación privada y el potencial de ésta para beneficiar a los distintos sistemas educativos, su conclusión es que debe incrementarse el apoyo financiero público y del BM a la participación del sector privado en la educación, y concluye que en los últimos cinco años (2002 a 2007) grupos como el IFC desembolsaron un monto de 228 millones de dólares y ayudaron a conseguir otros 970 millones de dólares con otros inversionistas para aplicarlos directamente a la promoción de la educación privada. Resalta el ejemplo de México, donde “el Banco Mundial apoyó un innovador proyecto de 100 millones de dólares, para financiar la creación, implementación y evaluación de un programa de préstamos a estudiantes, para asistir a universidades privadas.”²²

2.2.2. Banco Interamericano de Desarrollo

En el diagnóstico de la situación en América Latina y El Caribe, coincide en algunos elementos con el Banco Mundial:

- La calidad de los sistemas educativos adquiere mayor importancia, ante los cambios en la economía mundial de los últimos veinte años. El crecimiento económico en esta época requiere de fuerza de trabajo con sólidos conocimientos en lectura, matemáticas y ciencias, capacidad para solucionar problemas así como aptitud para la computación y comunicación efectiva.
- Ingreso de los jóvenes a la fuerza de trabajo con menos años de educación en relación con otras regiones del mundo.
- El aprendizaje en las escuelas sigue siendo deficiente a excepción de algunas instituciones de élite. Los logros decepcionantes de la educación primaria son el principal problema en la mayoría de los países.

²² The World Bank Group, International Finance Corporation, “The Evolving Regulatory context for Private Education in Emergenging Economies”, Discussion Paper, may 2008.

- La región presenta la mayor desigualdad de ingresos en el mundo, la cual refleja y perpetúa disparidades en las oportunidades educacionales para los diferentes grupos de la población.
- Imperativo llevar a cabo una reforma a fondo del sistema de educación primaria y secundaria, que más que el simple aumento de recursos para las instituciones y prácticas existentes, se caracterice por una transformación de estructuras, incentivos y patrones financieros.²³

Los objetivos del BID son la mejora de la calidad y de la equidad de la educación.

¿Cómo lograrlo? Instrumentando reformas en cinco áreas:

- Trabajo docente. Reformar el adiestramiento de los maestros, la forma en que ejercen su profesión y la manera en que son recompensados.
- Gestión escolar. Reformarla, enfatizando la autonomía, la rendición de cuentas y el trabajo en equipo a nivel de escuela. Continuar con la descentralización educativa.
- Materiales de enseñanza. Proporcionarlos y que sean adecuados a los cambios propuestos.
- Tecnología de la información, Usarla para mejorar la enseñanza y satisfacer las nuevas demandas del mercado laboral.
- Focalización. Concentrar los esfuerzos en el nivel preescolar en especial para los niños de poblaciones marginadas.²⁴

Para el impulso de las reformas que se propone, cuenta con un instrumento poderoso que es la dotación de recursos financieros a los gobiernos, así define sus prioridades para los proyectos por financiar:

- Se concentrará en la educación primaria y secundaria y buscará asegurar la calidad, implementabilidad y sustentabilidad de sus proyectos.
- Aumentará considerablemente su apoyo financiero al adiestramiento de los maestros, en su formación y en servicio.

²³ BID, Reforma de la Educación Primaria y secundaria en América Latina y el Caribe, Washington D. C, junio 2000, pp. 6-8.

²⁴ *Ibid*, pp. 16-24.

- Promoverá una intensa aplicación de la tecnología para expandir la cobertura y mejorar la calidad de la educación.
- ‘Enfocará el financiamiento sostenible a la mezcla de insumos y procesos con más eficiencia de costo para elevar los logros de los estudiantes y su retención en la escuela y promoverá la utilización de mecanismos de financiamiento para fomentar de manera costo-efectiva la conducta deseada por parte de las figuras clave (maestros, padres de familia, sociedad civil) en la educación.’

A diferencia del Banco Mundial, no hay referencia explícita al apoyo a la educación privada.

2.2.3. Los proyectos suscritos entre los bancos y los gobiernos de México y Argentina

Al analizar los proyectos financiados por ambos bancos, para los dos países en el período 1990-2005,²⁵ se observa que, aunque diversos se concentran en apoyar las políticas de descentralización educativa, de instrumentación de institucionalización de la evaluación con pruebas estandarizadas, fomento a la educación tecnológica en el nivel de educación media superior (bachillerato en México, polimodal en Argentina), en ambos países se financiaron programas para remediar el rezago educativo en estados o provincias pobres —políticas de focalización (véase cuadro síntesis de convenios BM-Argent; BM-Mex)—. Se concentran en educación básica.

²⁵ Aquí sólo nos interesa resaltar el destino de los proyectos, por la evidente incidencia en la instrumentación de las estrategias de políticas educativas que definieron ambas instituciones, si se quiere profundizar sobre el contenido de los proyectos en todos los países de América Latina, véase Juan Arancibia, “Las Estrategias del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para América Latina y su aplicación en los Programas y Proyectos Financiados”, informe realizado con el apoyo documental de la oficina de la Internacional de la Educación para América Latina en San José, Costa Rica, disponible en <http://www.ei-ie-al.org/portal/Publicaciones>.

En el caso de México, un área sujeta a apoyos es la de capacitación de profesores.

CONVENIOS DE PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL PARA EL GOBIERNO MEXICANO EN MATERIA DE EDUCACIÓN BÁSICA		
PROYECTOS	OBJETIVO DEL PROGRAMA	OBSERVACIONES
Núm. de identificación del proyecto: P088728 "Programa de Calidad en la Educación" suscrito en 2005	"Mejorar la administración de las escuelas primarias públicas a través del fortalecimiento y la ampliación del programa Escuelas de Calidad aplicado por el gobierno".	Es un proyecto actualmente activo, con un monto de compromiso previsto por el BIRD de 240 millones de dólares y un costo total hasta el momento de 346.2 millones de dólares. Se prevé que se destinará 18% del préstamo a enseñanza preprimaria, 40% a enseñanza primaria, mientras que 40% será destinado a educación secundaria. El proyecto tiene tres componentes: becas escolares; seguimiento y supervisión del programa, y la elaboración de políticas y evaluación.
Núm. de identificación del proyecto: P085851 "Proyecto de Desarrollo de Educación Básica Fase III" suscrito en 2004	"Consolidar y ampliar la mejora de la calidad de la formación inicial, y la educación básica, que abarca, entre otras cosas, mejoras de infraestructura, provisión de materiales didácticos, formación del profesorado, la supervisión escolar, la aplicación de la escuela basada en las estrategias de gestión, y continuar el fortalecimiento de la capacidad institucional de los estados en la planificación, programación y evaluación de la prestación de los servicios de educación básica".	Es la tercera fase de un programa conformado por tres fases del programa de educación compensatoria. Es un proyecto cerrado, con un monto de compromiso previsto por el BM - BIRD de 300 millones de dólares y un costo total de 500 millones de dólares. El acuerdo, destina 20% del préstamo a enseñanza preprimaria, 50% a enseñanza primaria y 20% a educación secundaria.

Continúa...

PROYECTOS	OBJETIVO DEL PROGRAMA	OBSERVACIONES
*Núm. de identificación del proyecto: P057531 “Proyecto de Desarrollo de la Educación Básica Fase II (APL)” suscrito en 2002	Consta de dos componentes: el financiamiento para la mejora de la calidad en la educación inicial y básica y el fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel federal y estatal.	Proyecto cerrado, que como parte del apoyo a las prioridades institucionales por las que el BM aboga, se efectuó en apoyo a la descentralización de la gestión del sector público, con un monto de compromiso con el BM- BIRD de 300 millones de dólares con un costo total de 531.1 millones de dólares. Con el fortalecimiento de la capacidad institucional, se consolidó el sistema nacional de evaluación de resultados educativos a nivel estatal.
Núm. de identificación del proyecto: P040199 “Proyecto de Desarrollo de la Educación Básica” (PAREIB). Suscrito en 1998	“Corregir las desigualdades en el sector, seguir la descentralización, y proporcionar una transición sin problemas a través de las administraciones presidenciales”. Conformado por dos componentes: mejora en la calidad de la educación básica y el fortalecimiento del sistema nacional de evaluación.	Constituyó la primera fase del proyecto de Programa de Préstamo Adaptable (APL), para mejorar los programas de educación compensatoria, buscando la transición hacia la descentralización educativa. Este proyecto se cerró en 2001, con un monto de compromiso con el BM-BIRD de 115 millones de dólares y un costo total de 150 millones de dólares. El acuerdo, destina 53% del préstamo a enseñanza primaria y 12% a educación secundaria.
Núm. de identificación del proyecto: P007725 “Segundo Proyecto de Educación Primaria”. Suscrito en 1994	Según el convenio firmado, los objetivos del programa son: “Ayudar al gobierno a mejorar la calidad y la eficiencia de la educación primaria en diez estados del sur con una elevada incidencia de la pobreza y con indicadores de educación bajos. Con la finalidad de reducir deficiencias educativas y acercarlos a la media nacional”. Integra los siguientes componentes: desarrollo de recursos humanos y fortalecimiento institucional.	Proyecto cerrado en 2001, con un monto de compromiso con el BM-BIRD de 412 millones de dólares y un costo total de 560 millones de dólares. El acuerdo, destina 88% del préstamo a enseñanza primaria. Los estados programados como beneficiados del programa fueron: Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Continúa...

PROYECTOS	OBJETIVO DEL PROGRAMA	OBSERVACIONES
Núm. de identificación del proyecto: P007716 "Proyecto de educación inicial". Suscrito en 1992	"Mejorar la calidad y la eficiencia de la educación no formal de educación inicial (EI) y ampliar el acceso a EI en los diez estados más pobres de México". Tiene tres componentes principales: desarrollo de los recursos humanos, desarrollo de materiales educativos y el fortalecimiento institucional de la capacidad de gestión, tanto en los niveles de SEP y SPES.	Proyecto cerrado en 1998, con un monto de compromiso con el BM-BIRD de 80 millones de dólares y un costo total de 115 millones de dólares. Se estableció que 42% del monto del convenio se destinaría a educación pre-primaria, 35% a formación profesional, 16 % a alfabetización de adultos y 16% a la educación no formal. La parte referente al desarrollo de materiales educativos implicó la introducción de componentes de apoyo audiovisual.
Núm. de identificación del proyecto:P007690 "Proyecto de Educación Primaria". Suscrito en 1991	*Constó de dos componentes principales: mejora de los servicios de educación y el fortalecimiento institucional.	Proyecto cerrado en 1997, con un monto de compromiso con el BM-BIRD de 250 millones de dólares y un costo total de 352 millones de dólares. Se estableció que 58% del monto del convenio se destinaría a enseñanza primaria y 12% a educación terciaria. Significó el apoyo en las llamadas "mejoras en la información, sistemas de seguimiento y evaluación".

Fuente: www.worldbank.org.

Nota: Para la consulta del monto de compromiso se revisaron los convenios de préstamo entre el BIRD y el gobierno mexicano, mientras que el costo total de cada proyecto deviene de la información disponible en la página del BM e incluye el financiamiento proporcionado por éste y otras fuentes de financiamiento.

CONVENIOS DE PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL PARA EL GOBIERNO ARGENTINO EN MATERIA DE EDUCACIÓN BÁSICA		
PROYECTOS	OBJETIVO DEL PROGRAMA	OBSERVACIONES
Núm. de identificación del proyecto: P070963 "Proyecto de Mejoramiento de Educación Rural – PROMER", suscrito en 2005	"Apoyar la política del gobierno nacional para mejorar la cobertura, eficiencia, calidad y gestión de los sistema de educación argentino". El proyecto tiene dos componentes principales: mejorar la calidad y la cobertura de la educación rural y el aumento de la capacidad de gestión del gobierno nacional.	Proyecto activo, con un monto de compromiso previsto por el BM de 150 millones de dólares y un costo total de 215 millones de dólares hasta el momento. Se prevé que se destinará 25% del préstamo a enseñanza preprimaria, 60% a enseñanza primaria, mientras que 5% será destinado a educación secundaria.
Núm. de identificación del proyecto: P064614 "Segundo Proyecto de Educación Secundaria - Provincia de Buenos Aires", suscrito en el año 2000	*"Mejorar la equidad, la calidad y el acceso de los servicios de educación secundaria en la Argentina de la provincia de Buenos Aires", beneficiando a alrededor de 60000 estudiantes de las zonas urbanas pobres.	Proyecto cerrado, con un importe al momento de la aprobación por el BM de 56.99 millones de dólares y un costo total de 173.79 millones de dólares. Constituyó un proyecto piloto para la introducción de la "Jornada Completa", y una prolongación del apoyo del BM al proceso de reforma de la educación secundaria en la provincia. Se propuso un aumento de las horas anuales de asistencia escolar de aproximadamente 750 horas a 1.200 en el Tercer Ciclo de educación general (grados 7 a 9) de las escuelas a las cuales van jóvenes "en riesgo" de repetir y abandonar los estudios. La jornada completa ampliaría el horario escolar de cuatro horas a siete u ocho al día.

Continúa...

PROYECTOS	OBJETIVO DEL PROGRAMA	OBSERVACIONES
Núm. de identificación del proyecto: P050714 “Educación secundaria 3”, suscrito en 1998	**Presenta los siguientes objetivos: “i) aumentar el acceso al tercer ciclo de la educación básica y Polimodal secundaria; ii) mejorar el proceso de aprendizaje en las escuelas polimodales orientados, y iii) mejorar las capacidades de los graduados de polimodal a fin de facilitar la entrada en el mercado laboral. Componentes Principales: Ampliación del acceso, mejora la calidad y la pertinencia; ampliar la Unidad de Ejecución del Proyecto (UEP), responsable para el cumplimiento de la supervisión financiera del Banco y los requisitos de auditoría.	Proyecto cerrado, con un importe al momento de la aprobación por el BM de 119 millones de dólares y un costo total de 170 millones de dólares. Se prevé que se destino 53% del préstamo a enseñanza primaria, 44% a enseñanza secundaria, mientras que 2% a educación terciaria.
Núm. de identificación del proyecto: P006057 “Proyecto de descentralización y mejoramiento de la educación secundaria y Proyecto de Desarrollo de la Educación Polimodal”, suscrito en 1995	Presenta los siguientes objetivos: 1) fortalecer la capacidad institucional en los Ministerios de Educación Provincial (PME) en un marco descentralizado, 2) aumentar la calidad y la eficiencia de la educación secundaria en el seleccionado PME y 3) aumentar o mejorar la capacidad física al servicio de la escuela secundaria. Componentes Principales: fortalecimiento institucional, mejora de la calidad educativa y la mejora de la infraestructura.	Proyecto cerrado, con un importe al momento de la aprobación por el BM de 115.5 millones de dólares y un costo total de 164.4 millones de dólares. Se destinó 65% a enseñanza secundaria, mientras que 10% será destinado a educación terciaria.
Núm. de identificación del proyecto: P005992 “Proyecto de descentralización y mejoramiento de la enseñanza secundaria”, suscrito en 1994	Presenta los siguientes objetivos: “Incrementar el aprendizaje de los estudiantes en las siete provincias seleccionadas mediante la financiación de mejoras en la calidad y la eficiencia de la educación secundaria” “Fortalecer la capacidad institucional de: 1) la modernización de la gestión del sector, 2) mejora de la eficiencia administrativa, y 3) la mejora de la productividad”.	Proyecto cerrado, con un importe al momento de la aprobación por el BM de 190 millones de dólares y un costo total de 272 millones de dólares. Se previó destinar 72% del préstamo a enseñanza secundaria y 8% a educación terciaria.

Continúa...

PROYECTOS	OBJETIVO DEL PROGRAMA	OBSERVACIONES
Núm. de identificación del proyecto: P005938 “Proyecto de formación Profesional y Técnica”, suscrito en 1980	“Apoyar al gobierno a la política de reestructuración industrial”. “Contribuir a aumentar la oferta de mano de obra calificada, mejorar la movilidad laboral a través de la readaptación profesional, y fortalecer la planificación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET)”.	Proyecto actualmente cerrado, con un importe al momento de la aprobación por el BM de 58 millones de dólares y un costo total del mismo monto. Se destinó 100% del préstamo al entrenamiento vocacional. Constituye un intento de incrementar la participación del sector privado, financiando la construcción y el equipamiento de centros de formación profesional. Este proyecto apoyó a las reformas en la educación técnica mediante la introducción de elementos nuevos planes de estudios.

Fuente: www.worldbank.org.

Nota: Para la consulta del monto de compromiso se revisaron los convenios de préstamo entre el BIRD y el gobierno argentino, mientras que el costo total de cada proyecto deviene de la información disponible en la página del BM e incluye el financiamiento proporcionado por éste y otras fuentes de financiamiento.

Los proyectos financiados por el Banco Mundial son macroproyectos muy focalizados en sus áreas de interés, todos ellos financiados con préstamos, a diferencia de los proyectos del BID que son más bien pequeños y en muchos casos son donaciones.²⁶

Los apoyos hacia América Latina se concentran en tres países: México, Brasil y Argentina, resalta el caso de México; de 59 proyectos, 8 corresponden a México, y de un monto total de 5783 millones de dólares que destinó el BM para la región, 1815.1 corresponden a México, de los 250 proyectos del BID, 9 son para apoyar a México, pero concentran más de la mitad de los recursos totales invertidos en la región, de un monto de 7683.3 millones de dólares, 3900.5 fueron para México.²⁷

²⁶ Juan Arancibia, *op.cit.* p. 12.

²⁷ Juan Arancibia, *op cit.* pp. 12-15.

En el caso de Argentina, el BM apoyó cinco proyectos, con un monto de recursos de 646.5 millones de dólares, representan el tercer monto después de México y Brasil, y el BID, apoyó 17 proyectos con un monto de 1147.1 de un total de 7683.3, en este caso ocupa el segundo lugar en el tamaño del apoyo, después de México.²⁸

CONVENIOS DE PRÉSTAMOS EN ADQUISICIÓN ABIERTA DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO CON EL GOBIERNO MEXICANO EN MATERIA DE EDUCACIÓN BÁSICA		
CRÉDITO	OBJETIVO DEL PROGRAMA	COMENTARIO
Núm. del crédito: 846/OC-ME-CPS Nombre del Proyecto: Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (Educación Primaria) Núm. del proyecto sujeto al crédito: ME0170 Aprobado en: 1994	De acuerdo con la propuesta del préstamo, el principal objetivo de este programa consiste en “contribuir a elevar el nivel de vida de unos tres millones de mexicanos nacidos entre 1990 y 2005 en familias del grupo de menores ingresos, a través del mejoramiento del nivel de educación primaria”.	El monto del préstamo asume un total de 393 millones de dólares. Los objetivos específicos consistieron en “ampliar el acceso de los niños más desfavorecidos a la educación primaria”, establecer un “programa de Educación inicial no formal para padres analfabetos y “ofrecer acceso a la educación a comunidades pequeñas y aisladas; así como ofrecer programas regulares de educación de adultos.
Núm. del crédito: 1456/OC-ME Nombre del Proyecto: Programa Integral de Educación Comunitaria Núm. del proyecto sujeto al crédito: ME0238 Aprobado en: 2003	El objetivo general del Programa es “mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia de los servicios educativos ofrecidos por CONAFE a la población que vive en áreas pobres aisladas y donde no existen servicios educativos del sistema de educación formal”. Pretende abarcar una cobertura que atienda a educación preescolar, primaria y atención al rezago.	El monto del préstamo es de 210 millones de dólares, la modalidad del préstamo es multifase; el organismo ejecutor del crédito es el CONAFE. Se divide en dos fases, la primera concentrar la inversión en la educación comunitaria rural e introducir ajustes no descritos al modelo educativo. La segunda fase apoya la consolidación de los cambios introducidos en la gestión administrativa de la institución. Ambas fases tienen un período de 3 años.

Fuente: www.iadb.org.

Nota: La información marcada con comillas fue extraída del acuerdo correspondiente, disponible en la página del BID. **Licitaciones del “Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo” en:** <http://condc05.iadb.org/idbpps/html/english/Procurement/ME-846-006.HTM> **(Correspondiente al 12 de junio del 2001).** <http://condc05.iadb.org/idbpps/html/english/Procurement/ME-846-005.HTM> **(Correspondiente al 10 de abril del 2001).**

²⁸ *Ibid.*, pp. 12 - 15.

CONVENIOS DE PRÉSTAMOS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO CON EL GOBIERNO ARGENTINO EN ADQUISICIÓN ABIERTA EN MATERIA DE EDUCACIÓN BÁSICA		
CRÉDITO	OBJETIVO DEL PROGRAMA	COMENTARIO
Núm. del crédito: 1966/OC-AR Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) Núm. del proyecto: AR-L1038 Aprobado en: 2008	“Contribuir a mejorar la equidad de la educación inicial, primaria y secundaria y contribuir a cerrar la brecha existente en las oportunidades educativas de los niños y jóvenes pertenecientes a distintos estratos de ingreso. Apoyar la implementación de Leyes de educación nacional y de financiamiento educativo”. Como objetivos específicos se encuentran los siguientes: “el mejoramiento de la calidad, el alcance de mayores niveles de equidad en el sistema, la expansión de cobertura inicial y secundaria, de la jornada extendida en el nivel primario, la garantía de la permanencia y el egreso en los diferentes niveles del sistema educativo y el desarrollo de competencias”.	El monto del préstamo asume un total de 630 millones de dólares. El programa financia acciones agrupadas en dos subprogramas: 1) mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, financiando becas escolares otorgadas por el Programa Nacional de Becas E Estudiantiles (PNBE). 2) Expansión y rehabilitación de la infraestructura escolar, bajo la responsabilidad del MPFIPyS. Surge en el marco referencial de la implementación de la Ley de Financiamiento de la Educación (aprobada en 2005) y de la Ley General de Educación (aprobada en 2006).
Núm. del crédito: 1991/OC-AR Nombre del Proyecto: “Programa de Jornada Escolar Extendida de la Provincia de Río Negro” Núm. del proyecto: AR-L1043 Aprobado en: 2008	“Mejorar la calidad y la equidad de la educación básica de la provincia de Río Negro”	El monto del préstamo es de 585 millones de dólares. El programa pretende financiar la extensión de la jornada escolar (8 horas) en escuelas de primaria a alumnos en condiciones de vulnerabilidad social y educativa. Presenta los siguientes componentes: i) Infraestructura. Construcción de nuevas escuelas, ampliaciones y equipamiento. ii) Apoyo al docente. Formación y materiales iii) Fortalecimiento de la gestión escolar (incentivos colectivos) iv) Fortalecimiento institucional; y Sistemas de información, seguimiento y evaluación.

Continúa...

CRÉDITO	OBJETIVO DEL PROGRAMA	COMENTARIO
Núm. del crédito: 1345/OC-AR Nombre del Proyecto: EDUCACIÓN BÁSICA II “Mejoramiento del Sistema Educativo” Núm. del proyecto: AR0176 Aprobado en: 2001	“Apoyar a las provincias en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo, contribuyendo a una oferta más pertinente y a la disminución de la desigualdad social a través del aumento de la escolaridad y la empleabilidad de los jóvenes de los sectores más pobres”. Esta centrado en el cumplimiento de los objetivos de la reforma de la educación media.	El monto del préstamo asume un total de 600 millones de dólares. En síntesis el programa va dirigido a expandir la educación general básica vinculando el acceso al nivel polimodal; pretende abarcar a 6 millones de alumnos de primaria y educación media, mediante intervenciones pedagógicas directas no descritas. Las metas de cobertura se pretenden medir a través del rendimiento en las pruebas estandarizadas de calidad, y eficiencia del gasto en las provincias. El mejoramiento de la calidad y la equidad estará basado en el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para la actualización de las prácticas pedagógicas en la escuela y la entrega de una educación que responda mejor a las demandas del mercado laboral.
Núm. del crédito: ATN/OC-11253-AR Nombre del Proyecto: Mejora de la Calidad de la Educación secundaria Núm. del proyecto sujeto al crédito: AR-T1047 Aprobado en: 2008	El objetivo general del proyecto es “generar conocimientos que permitan identificar políticas que son críticas para mejorar la calidad de la educación secundaria en Argentina”. Los objetivos específicos son: i) Analizar los factores que determinan una transición exitosa de la educación secundaria al mundo de trabajo o a la educación superior ii) Identificar los determinantes más importantes para las competencias cognitivas en matemática y ciencias	El monto del préstamo asume un total de 2 millones 500 mil dólares. Presenta los siguientes componentes: 1. Efecto PISA en la transición escuela-trabajo. Busca analizar los factores que determinan una transición exitosa de la educación secundaria al mundo de trabajo. Se focalizará en los efectos que los logros educativos, (medidos por prueba PISA). 2. Piloto de ciencia y matemática. Busca identificar modelos efectivos para mejorar el aprendizaje en matemática y ciencias. 3. Evaluación del piloto. Financiará el desarrollo e implementación de una prueba estandarizada que será administrada ex ante y ex post. La evaluación cualitativa consistirá en observación continua de las prácticas de instrucción y cambios en la pedagogía. Se recolectará información extensiva sobre las características de las escuelas, los alumnos y los maestros.

Fuente: www.iadb.org.

Nota: La información marcada con comillas fue extraída del acuerdo correspondiente, disponible en la página del BID.

Como se ve en los cuadros, la direccionalidad de los proyectos, por supuesto, va a las áreas prioritarias que definieron ambos organismos financieros. Todos se dirigen a la educación básica, la mayoría a los niveles iniciales y primarios, pero también a secundaria.

En ambos países, destacan los proyectos que apoyan la profundización de la descentralización educativa, hacia la modernización de la gestión de los ministerios de educación y de los sistemas estatales y municipales. Como se constata, varios de ellos dicen estar dirigidos a mejorar la equidad y a elevar la calidad educativa, incentivando el uso de las pruebas estandarizadas para medir esa mejora en la calidad; instrumentar programas de apoyo a la demanda, como becas y focalización de programas en zonas de fuerte rezago educativo.

Para México, explícitamente se busca incidir en la formación del profesorado e instrumentar programas de diferenciación o financiamiento por desempeño, al tiempo de establecer programas como el de “escuelas de calidad”, que segmentan las escuelas.

Pero, no sólo con sus préstamos inducen reformas que eliminan derechos sociales, sino que además es un mecanismo perverso, pues son créditos que no surgen de una necesidad nacional, sino de los planes de la banca multilateral; no resuelven los problemas, como lo prometen, y endeudan más a los países.²⁹

2.3. Los tratados Comerciales anulan a la educación como un derecho social³⁰

El TLCAN, fue el primer tratado comercial que incorporó a los servicios, y dentro de éstos a la educación y a la salud, sus efectos negativos sobre educación ya se

²⁹ Estas ideas se encuentran desarrolladas por Edgar Isch López, en *Deuda Externa y Educación en el Ecuador*, Quito, Ecuador, Comisión para la auditoría integral del Crédito Público, Subcomisión Multilateral-Impactos Sociales, Ambientales, de Género y Pueblos, septiembre de 2008.

³⁰ En este apartado retomo las ideas desarrolladas en Ma. de la Luz Arriaga Lemus, “Integración Económica y educación, nuevas tendencias en América del Norte”, op.cit.

han expresado en los tres países que lo firmaron (Canadá, México y Estados Unidos). Pero no es el único, hay por lo menos otro acuerdo que está en proceso de negociación y que incluso es de mayor amplitud. Nos referimos al Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), que empezó a negociarse a través de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en Ginebra.

Cuando se habla de tratados de libre comercio, inmediatamente se piensa en el intercambio de mercancías, pero ¿qué es el comercio de servicios y a qué se refiere en educación? Los servicios usualmente se dan de una persona a otra y no pueden moverse fácilmente a través de las fronteras.

La inversión de proveedores de servicios es una de las formas de ese comercio. Larry Kuehn, un destacado investigador canadiense y defensor de la educación pública, nos proporciona dos ejemplos de inversiones, consideradas comercio en la educación:

Una corporación trasnacional con sede en Estados Unidos quiere hacer negocio vendiendo servicios educativos en México. Invierte capital en una universidad privada en México; las ganancias obtenidas a través de la venta de los servicios educativos en México, regresan a la corporación con sede en Estados Unidos.

Otro ejemplo sería la lucrativa Universidad Phoenix de Estados Unidos, abre sucursales y ofrece grados universitarios en Canadá, las ganancias de sus operaciones regresan a Estados Unidos. En ambos casos, los servicios se proveen a individuos en países diferentes, no en el país donde se posee la institución, y las ganancias de las inversiones van al país donde la corporación tiene sus oficinas principales.³¹

³¹ Larry Kuehn, "Salvemos a la Educación Pública de los Acuerdos de Libre Comercio", ponencia a la Quinta Conferencia Trinacional en Defensa de la Educación Pública, Zacatecas México, 3 a 6 de noviembre de 2000.

Hay otras formas de “comercio” educativo: “estudiantes que viajan de un país a otro para asistir a la escuela y pagar cuotas estudiantiles; los servicios administrativos ofrecidos a través de organizaciones administradoras de educación, servicio de mantenimiento a los edificios, *curriculum*, textos y, por supuesto, la entrega de la educación a través de las fronteras usando la educación a distancia vía Internet.”³²

El concepto de educación que se encuentra en los tratados comerciales es el de una mercancía, como una oportunidad comercial; es de las últimas áreas del gasto público que hasta ahora se ha privatizado marginalmente. Por eso es tan anhelada por el capital, porque es un área enorme, potencialmente de alta rentabilidad.³³

2.3.1. TLCAN. Cláusulas fundamentales: Trato Nacional y Procesos de Certificación y acreditación de los sistemas educativos y las profesiones

El TLCAN significa una radical ampliación del espacio privado a costa del terreno de la educación pública, plantea Hugo Aboites.³⁴ Por medio de la comercialización de los servicios y bienes relacionados con la educación, a través de su definición como un campo de inversión abierto a capitales trasnacionales, y de las limitaciones que se imponen al gobierno y al Estado para mantener y ampliar los espacios educativos públicos.

³² *Ibid.*

³³ En el capítulo 1, los datos son proporcionados por la Internacional de la Educación, en el sentido de la amplitud y monto de los gastos públicos mundiales en el sector de la educación; véase Richard Langlois, *La OMC y la Ronda del Milenio: los retos de la educación pública*, marzo de 1999.

³⁴ Hugo Aboites, *Viento del Norte, TLC op.cit.*, este libro, junto con otro escrito por John Calvert y Larry Kuehn, *Pandora's Box, Corporate Power, Free Trade and Canadian Education*, Canadá, Our Schools/Our Selves, 1993, han sido pioneros en el análisis de los efectos del TLC en el sector educativo de México y Canadá, y un referente obligado para los estudiosos del tema.

Seis son los capítulos del TLCAN que están teniendo un impacto directo sobre los sistemas de educación pública de los tres países: Compras del sector público (10), Inversiones (11), Comercio Transfronterizo de servicios (12), Telecomunicaciones (13), Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado (15) y Propiedad intelectual (17). De ellos los capítulos 11 y 12 son los que están marcando más las respectivas transformaciones.

En el capítulo 11, se establece el principio de trato nacional para el inversionista, lo cual significa otorgar a los extranjeros todas las facilidades que a los inversionistas nacionales. También allí, se plantea a la educación como un campo de inversión que, en el caso de México significa que por primera vez de manera formal la educación queda abierta a la inversión extranjera. Si bien en la negociación del Tratado, el gobierno mexicano obtuvo que la inclusión de la educación no fuera irrestricta, lo cierto es que a partir de 1993, luego de la firma del TLCAN, hizo modificaciones sustanciales al artículo 3º. constitucional que garantizaba el derecho a la educación, para adecuarlo a la lógica del libre mercado.

El capítulo 12, “Comercio Transfronterizo de Servicios”, es la otra norma que mayor impacto ha tenido en México desde la firma del TLCAN, ya que es a partir de éste cuando se acelera el proceso de homologación de los sistemas educativos, sobre todo de educación superior; constituyen una fuerte presión sobre las universidades públicas mexicanas, en el sentido de adoptar también los rasgos de comercialización, y de entender en esos términos la internacionalización de la educación.

Además, en el caso de México, acelera la imposición de esquemas de evaluación realizados por organismos privados y basados en test estandarizados, que se convierten en la mejor forma de restringir el acceso a la educación media superior y superior. Son un útil instrumento para enviar coercitivamente a los jóvenes a escuelas tecnológicas ajenas a su opción vocacional; constituyen un medio de

discriminación hacia las mujeres y los jóvenes que provienen de hogares con menores recursos económicos.³⁵

Otra de las implicaciones importantes de este capítulo, es la reglamentación trinacional sobre los servicios profesionales. La instauración de un mercado profesional establece la adopción de criterios comunes para definir calidad profesional. Con esto la historia y las necesidades de la práctica profesional de un país ya no son los elementos fundamentales de la definición del contenido de una profesión, sino el proceso de homologación con los otros dos países, especialmente con Estados Unidos.

El TLCAN acompaña las evaluaciones estandarizadas, y esto se entiende rápidamente, pues uno de los valores de la comercialización es la competencia entre estudiantes, profesores e instituciones, por recursos, por ser reconocidos como de “excelencia”, por las becas, por los estímulos a la productividad, por grados, etcétera.

De tal forma, si las escuelas competirán entre sí para tener más alumnos y más recursos, ¿qué mejor justificación para que haya evaluaciones “objetivas” que sean referentes para la asignación de los financiamientos?, ¿qué mejor que organismos privados para certificar desde una evaluación “externa” si los individuos o las escuelas son merecedores de los recursos?

Además de promover más la privatización y de usar un instrumento de dudosa validez para otorgar las certificaciones o decidir el futuro de las y los jóvenes,

³⁵ Desde 1996, el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) un organismo privado, aplica un examen único para el ingreso a la educación media superior en la Zona Metropolitana de la Cd. De México. Cada año un cuarto de millón de jóvenes son sometidos a un examen de 128 reactivos, que define su futuro. Para un examen minucioso de los orígenes, carácter e implicaciones de la aplicación del examen único de ingreso al Bachillerato, véase, Hugo Aboites, “Los Derechos de niñas y niños y el procedimiento de ingreso a la educación media superior en la Zona Metropolitana de la Cd. De México (Examen Único)”, ponencia presentada en diversos foros.

estas formas comercializadas de la evaluación son un grave atentado al trabajo de los profesores, porque lo devalúa y se convierte en una acción que coarta su libertad de Cátedra, imponiéndole controles externos. “Pero además, este monopolio de la evaluación, tiene el poder de definir, indirectamente, los contenidos que deben enseñar los profesores, pues es lo que medirán sus exámenes estandarizados.”³⁶

Dos medidas más atentan contra la profesión docente: 1) La imposición de certificaciones periódicas, 2) la proliferación de la educación a distancia como sustituto de la educación directa y de calidad, que se pretende desarrollar con los tratados comerciales, sobre todo en la educación superior. Las certificaciones impondrán un sesgo de lo que deben ser los contenidos de la profesión de maestro; así, la especificidad de su desarrollo profesional en cada país se perderá.

En México, cotidianamente vemos cómo se multiplican las ofertas de Universidades virtuales, o de Universidades “Virtuales de Excelencia” (la de las Américas ha iniciado estos programas, anunciándolos como programas con universidades del extranjero que en conjunto ofrecen los títulos de licenciatura y posgrado), el Tecnológico de Monterrey es otra exitosa universidad privada mexicana que tiene un despliegue de opciones para captar el mercado de educación a distancia, pero también en las universidades públicas se multiplican las opciones de diplomados o especialidades “virtuales”. En Argentina, también hay un crecimiento de las ofertas educativas a distancia, pero no es tan agresivo como el que se presenta en México a raíz de la firma del TLCAN.

³⁶Ma. de la Luz Arriaga Lemus, “Tratados de Libre Comercio, Educación y Congreso Universitario”, ponencia a la Mesa Alternativas ante la Política Gubernamental sobre Educación Pública, del Foro “Hacia el Congreso Universitario”. Colegio Académico de la Preparatoria 5 de la UNAM, 5 de diciembre de 2000.

Estos programas, disminuyen la necesidad de maestros, lo que se traducirá en despidos o en no contratación de nuevos. Además de que pueden ser instrumentos para generar altas ganancias, a los profesores se les desconocerán sus derechos de propiedad intelectual; los materiales sólo pueden ser usados por las instituciones privadas.

El TLCAN es, pues, un instrumento legal, supranacional, que establece, un grado importante de pérdida de control de la sociedad sobre la propiedad intelectual, telecomunicaciones, inversión, compras gubernamentales, servicios educativos procedentes de otros países; sólo por hablar del ramo educativo.

Los compromisos establecidos por el gobierno mexicano en el TLCAN abrieron la puerta a la inversión extranjera en el sector privado de educación, desde preescolar hasta educación superior, en porcentajes incluso mayores al 49% Para eliminar obstáculos en la normatividad vigente en el país, se modificó la Ley de Inversión extranjera. A partir de diciembre de 1993, en educación es posible la inversión extranjera directa hasta en un 100 por ciento, previa aprobación de Comisión Nacional de Inversiones extranjeras), instancia en la que no participa ningún funcionario que tenga relación con la toma de decisiones en política educativa.³⁷

Llama la atención que aún con la apertura que significó el TLCAN para el ingreso de capitales extranjeros en el sector e educación, en una década (de 1994 a 2003), no es abundante ese tipo de inversión en el sector. (Véase cuadro 2)

³⁷ La Ley vigente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993, el artículo 8, inciso IV, enumera los servicios privados de educación a los que puede acceder la inversión extranjera, y el artículo 23 da cuenta de la estructura de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en cuya composición participan los Secretarios de Gobernación, Relaciones exteriores, de Hacienda y Crédito Público; de desarrollo social, medio ambiente, recursos naturales y pesca; de energía, de comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y transporte, de Trabajo y Previsión Social, y Turismo. Disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lie/LIE_orig_27dic93_ima.pdf.

Cuadro 2
Inversión Extranjera Directa en Servicios Educativos
Prestados por el sector privado (En dólares)

Año	Total
1994	168, 267,7
1995	92, 113,8
1996	826, 532,9
1997	649, 663,6
1998	389, 509,8
1999	2, 700, 020,9
2000	34, 337, 805,7
2001	789, 185,1
2002	-1,370, 345,3
2003*	212, 529,1

Fuente: Tomado de Roberto Rodríguez Gómez, *“La educación superior transnacional en México op.cit p.1051, elaborado en base a datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.*
 *Comprende hasta 30 de junio de 2003.

Para el investigador Roberto Rodríguez Gómez, esto se explica porque “...a diferencia de otros sectores de servicios, en el educativo existe una provisión estatal mayoritaria, un ritmo de privatización lento y muy concentrado en el segmento superior, y un mercado potencial acotado y competido por múltiples proveedores locales, algunos de ellos con estándares de calidad apreciables.”³⁸

Esto nos lleva a concluir que la agenda que acompaña al TLCAN para la educación en México, más que por el incremento de Inversión Extranjera directa

³⁸ El mismo autor menciona una excepción a esta tendencia y es el caso de la inversión de Sylvan Learning Systems en la Universidad del Valle de México en el año 2000, que implicó una inversión de ceca de 50 millones de dólares para la compra de 80 por ciento de la propiedad de la UVM, caso que analiza y que puede representar un modelo para la operación de capitales extranjeros en el segmento de educación superior. Roberto Rodríguez Gómez, *“La educación superior transnacional en México: El caso Sylvan-Universidad del Valle de México”*, Educ.Soc., Campinas, vol. 25, núm. 88, Especial – Out.2004, p.1052, disponible en www.cedes.unicamp.br. Véase también Sylvie Didou Aupetit, *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: principales problemáticas*. México, DIE-CINVESTAV, 2005, disponible en <http://www4.iesalc.unesco.org.ve/>.

en el sector, transita por la evaluación estandarizada, las certificaciones, las acreditaciones, el control del trabajo docente.

2.3.2. MERCOSUR

A diferencia de lo sucedido en México, para la educación Argentina, su ingreso al Mercosur, no ha tenido impactos significativos.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue instituido el 26 de marzo de 1991, como zona de libre comercio, acordada por cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Tratado de Asunción); el objetivo principal de esa alianza comercial era la dinamización de la economía de la región por medio de la liberalización tarifaria gradual, facilitando el tránsito de personas, mercancías y capitales.

Posteriormente, en diciembre de 1994 se firma el protocolo de Ouro Preto, donde se establece el arreglo institucional vigente hasta ahora en el Mercosur, dotándole de personalidad jurídica internacional y atribuyéndole competencia para negociar en nombre propio, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.

Actualmente el Mercosur se compone por cinco países: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela y tiene desde 1996 como miembros asociados a Bolivia y Chile; otros tres países se asociaron al bloque a partir del año 2000: Perú en 2003, y Colombia y Ecuador en 2004.

Similar a lo que ocurre en el TLCAN, el Mercosur rebasa el ámbito meramente comercial; a decir del Secretario de Relaciones Exteriores brasileño, también favorece el establecimiento de relaciones en los más diversos sectores, como educación, justicia, cultura, transportes, energía, medio ambiente y agricultura, y

reconoce que en este sentido varios acuerdos fueron firmados, incluyendo el reconocimiento de títulos universitarios y la revalidación de diplomas.³⁹

El hecho de que en la asociación inicial de los países del Mercosur las asimetrías no eran tan pronunciadas como en la integración del TLCAN, además de que, todos son parte de América Latina, tienen fuertes sistemas educativos públicos y no giran en torno al peso de una salvaje privatización de todo lo público, impulsada por la potencia imperialista por excelencia que es Estados Unidos, ha influido para que este acuerdo de libre comercio, no haya impactado profundamente el sector educativo básico de Argentina como sí sucedió en el caso mexicano con la firma del TLCAN.

Es interesante observar los rasgos principales de los planes y acciones que se han establecido en el MERCOSUR, en el espacio común para la educación, pues entre los objetivos estratégicos establecidos en los planes de 1992-1997 y de 2006-2010, se nota un cambio, se manifiesta una preocupación por promover la “cooperación solidaria” y el intercambio para la mejoría de los sistemas educativos (Véase cuadro 3).

Adicionalmente se enfatiza la promoción de la movilidad de estudiantes, pasantes, docentes, profesionales, esto puede estar en relación a la incorporación de Venezuela y Bolivia, países en donde sus gobiernos están impulsando modelos de educación alternativos a los hegemónicos que acompañan las políticas neoliberales.

³⁹ Citado en *Mercosul, Estudo analítico comparativo do sistema educacional do Mercosul (2001-2005)*, publicado en 2008, p.42, disponible en la página electrónica del Mercosur educacional, www.sic.inep.gov.br.

Cuadro 3
MERCOSUR EDUCATIVO
Objetivos estratégicos, planes de SEM 1992 – 2010

1992-1997	1997-2000*	2001-2005	2006-2010
1. Formación de una conciencia social favorable al proceso de integración. 2. Capacitación de recursos humanos que contribuyan al desarrollo. 3. Alineación y armonización de los Sistemas de Educación.	1. Desarrollo de la identidad regional a través de la estimulación de la comprensión mutua y una cultura de la integración. 2. Promoción de políticas regionales de capacitación de recursos humanos y mejorar la calidad de la educación.	1. El fortalecimiento de la conciencia de un ciudadano a favor del proceso de integración regional que valore la diversidad cultural. 2. Promover la educación de calidad para todos en la región y las políticas de formación y capacitación de recursos humanos calificados. 3. Conformación de un espacio regional de educación.	1. Contribuir al acuerdo de integración regional, ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de la paz y el respeto de la democracia, los derechos humanos y el medio ambiente. 2. Promover la educación para todos como factor de inclusión social, desarrollo humano y productivo. 3. Promover la solidaridad y el intercambio, para la mejora de los sistemas educativos. 4. Promover y fortalecer los programas de movilidad de estudiantes, pasantes, profesores, investigadores, y profesionales. 5. Coordinar las políticas que articulen la educación como el proceso de integración del MERCOSUR.

Fuente: Tomado de “Estudio Analítico Comparativo del Sistema Educacional del MERCOSUR”, p.53. http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7BAE41F633-34E2-4DC1-8F95-F2CAF6626C95%7D_Estudo%20Analítico%20Mercosul.pdf.

Sin embargo debemos señalar que el MERCOSUR, como todo acuerdo de libre comercio, también presiona para imponer estándares en la zona, sobre lo que se avanzó es sobre equivalencias de estudios y títulos⁴⁰. Pero como mencionamos, además de esto, no parece haber alguna medida significativa que haya impactado en la política educativa argentina de manera sustancial.

2.3. Nuevos Acuerdos de Libre Comercio, más privatización

*GATS y ALCA*⁴¹

El Acuerdo General de Comercio y Servicios de la Organización Mundial de Comercio y el Área de Libre Comercio de las Américas, están diseñados para crear reglas que permitan abrir las fronteras para la inversión y el comercio en servicios.

Con estos acuerdos también se pretende asegurar que una vez que las fronteras se abran, ningún gobierno pueda cerrarlas, sin importar lo que los ciudadanos o ciudadanas expresen en las elecciones. Estas leyes internacionales, prohibirán a los gobiernos dar apoyo a los proveedores locales. Y también exigen que cualquier oportunidad otorgada a un proveedor local deba ser dada a cualquier corporación fuera del país. Como un ejemplo, si el gobierno provee a sus instituciones públicas un subsidio por cada estudiante, ya sea para que reciba educación gratuita o cuotas

⁴⁰ Véase “Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios De Nivel Primario/Fundamental/Básico y Medio/Secundario entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados”, disponible en www.sic.inep.gov.br/

⁴¹ En general y a menos que se indique lo contrario, las referencias de este apartado están tomadas del documento “Efectos del GATS: La Promesa de la Educación Pública amenazada por la OMC y el ALCA”, elaborado por Lew MacDonald, para la Red Social Para la Educación Pública en las Américas, enero de 2003. y del libro *La educación en las cumbres de Las Américas (un análisis crítico de las políticas educativas de la última década)*, escrito por Myriam Feldfeber y Fernanda Saforcada, Buenos Aires, Argentina, Miño y Dávila, LPP, 2005.

estudiantiles bajas, el mismo subsidio tendría que ser dado a una corporación lucrativa de otro país.⁴²

La educación pública está directamente amenazada por el GATS que, como se expresó, forma parte del comercio y régimen de inversión de la OMC, y se pretende incorporar en los acuerdos de comercio regionales, tal es el caso del ALCA.

Bajo el GATS, el suministro de la educación pública podría verse como una barrera al comercio en servicios.

Algunas autoridades han declarado que la educación pública estaría protegida bajo la excepción a las reglas del GATS por servicios ofrecidos bajo “autoridad gubernamental”. Sin embargo, en el mismo acuerdo se establece que esa cobertura no opera si los servicios del gobierno son ofrecidos, sea sobre una “base comercial” o “en competencia con proveedores de servicios privados”.

La realidad es que prácticamente no existe ningún sistema educativo público en toda América que no ofrezca algunos servicios sobre la base de pago, cuotas de los padres de familia o los estudiantes, o en competencia con un proveedor de educación privada. Esto implicaría que un tribunal de comercio podría determinar que la educación pública quedara sujeta a las reglas del GATS, y podría incluir todos los servicios educativos y todos los niveles educativos, desde la enseñanza en el aula, los laboratorios, los centros de cómputo, el transporte escolar hasta los servicios de vigilancia, en educación básica y superior.

Las implicaciones de largo plazo de la agenda del GATS pueden verse en la propuesta Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). “Este acuerdo es una Iniciativa de Estados Unidos realizada en el Encuentro de las Américas en 1994, el

⁴² Larry Kuehn, *op. cit.*

ALCA estaba planificada para ser implementado en el 2005. Sus efectos impactarían en 800 millones de habitantes, y abarcaría 20% de todo el comercio global.”

El objetivo primordial del ALCA era el avance rápido del comercio multilateral y de apertura a la inversión que ya estaban en negociación en la OMC. Se formaron nueve grupos negociadores en el ALCA, trabajaron a puerta cerrada con el fin de implementar un bloque de inversión y comercio neoliberal en todo el hemisferio. Los grupos de trabajo reprodujeron acrecentados los temas negociados en el TLCAN y que también forman parte de la agenda del GATS: Acceso al Mercado, Inversiones, Licitación Pública y Servicios. Si bien el ALCA esencialmente aplica la estructura del GATS a los servicios en las Américas su régimen de inversión es mucho más fuerte y multilateral”. (Véase recuadro)

Impactos del ALCA sobre la Educación Pública
Con el ALCA a largo plazo, se avanza en la “eliminación de la capacidad de los gobiernos de regular su actividad económica nacional o decretar medidas que prevengan que proveedores e inversionistas de servicios extranjeros establezcan una “presencia comercial” dentro de las economías nacionales para arruinar la educación pública”. “El acuerdo en servicios del ALCA se enfoca primeramente en el comercio nacional en servicios más que en comercio más allá de las fronteras. Cubre todo ‘el comercio en servicios’ y aplicará todas las medidas gubernamentales relacionadas al suministro de servicios. De las diferentes formas de suministrar el servicio, la provisión y la protección del acceso al mercado a inversionistas extranjeros y/o privados –principalmente de Estados Unidos, quienes establecerán una ‘presencia comercial’ en el territorio de los miembros del ALCA, será la forma más pertinente para el GATS y para los negociadores del ALCA.”Lo que en el ALCA se define como “numerosas barreras” a la presencia comercial ya identificada en el GATS, en realidad son las protecciones de los Estados a los sectores educativos. La exigencia de los negociadores, principalmente de Estados Unidos de eliminar esas “numerosas” barreras dan una idea clara del efecto que tendrán los Acuerdos sobre la Educación Pública. Lo que ellos llaman “barreras” incluyen: • “El no-reconocimiento por el Estado de los certificados o títulos de las instituciones privadas. • Medidas como igualdad de cuotas o puntos que limiten la inversión directa por los inversionistas privados. • Requerimientos nacionales en la creación de instituciones educativas que no reconoce inversionistas privados. • Exámenes que necesitan un control nacional o profesional, como por ejemplo en Medicina, que controla el suministro y el valor de particulares tipos de trabajo (por ej. Maestros). • Estándares gubernamentales para certificación de educadores e instituciones.”

Fuente: Lew MacDonald, *op. cit.*, Anexo “GATS en el ALCA”.

El ALCA no entró en vigor en el 2005 como estaba programado, por la gran oposición mostrada en todo el continente; múltiples y diversos fueron los contingentes, foros, campañas y acciones de rechazo al Acuerdo. En particular en el sector educativo, a partir de 2001, se desplegaron iniciativas organizativas como la Secretaria Continental de la educación, los Foros continentales y las campañas por la exclusión de la educación de los tratados de libre comercio impulsadas por las organizaciones de trabajadores de la educación y estudiantiles del continente.⁴³

Por supuesto influyó también la acción de los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Brasil, que presentaron propuestas de integración regional en un sentido de cooperación internacional en condiciones más favorables para los países latinoamericanos. Ante el repudio al ALCA, el gobierno estadounidense prefirió dirigir su estrategia a firmar convenios de Libre Comercio bilaterales o subregionales; mantuvo la negociación del GATS que es un Acuerdo de libre comercio muy agresivo hacia los derechos sociales.

El GATS atenta contra los derechos humanos establecidos internacionalmente después de la Segunda Guerra Mundial. El GATS ignora los tratados internacionales existentes que tienen que ver con la educación y que la reconocen como un derecho que está claramente establecido en la ley. En la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en la Convención Internacional sobre Derechos Culturales, Sociales y Económico de 1966, entre otros aspectos se establece que:

- Cualquier persona tiene derecho a la educación.
- La educación primaria debe ser obligatoria y gratuita.

⁴³ Destacan las jornadas impulsadas por la Red Social para la Educación Pública en las Américas y la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública. En Argentina, registramos que muy rápidamente en el sector académico de las Universidades, entre los intelectuales y por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, existió un fuerte debate cuestionado el ALCA y el GATS, generando un rechazo a la inclusión de la educación en estos instrumentos internacionales, que se concretó en el articulado de la nueva Ley de Educación aprobada en 2006. En el capítulo 5 ampliamos en el análisis de las resistencias.

- La educación secundaria debe estar disponible sobre las mismas bases para todos y con una introducción progresiva de educación gratuita.
- La educación “debe ser dirigida hacia el desarrollo integral de la personalidad humana”.
- La educación debe facilitar a las personas participar en una sociedad libre y fortalecer su respeto por los derechos humanos.

De esto se desprenden las obligaciones de los Estados que suscriben estos acuerdos internacionales, destacan:

- La obligación de formular una estrategia global de desarrollo de su sistema escolar, la cual debe abarcar la escolarización en todos los niveles, dando prioridad a la enseñanza primaria.
- La exigencia de implantar un sistema adecuado de becas.
- La obligación de mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.⁴⁴

Estos derechos también han sido establecidos como principios generales que tienen primacía sobre acuerdos comerciales y que los Estados tienen obligación de garantizar y velar porque no sean violados. Sin embargo, mientras la meta explícita de la OMC y los promotores del neoliberalismo es la liberalización del comercio internacional, la clave de los acuerdos de la OMC como el GATS actualmente limita la capacidad de los gobiernos de controlar las actividades de las grandes corporaciones, y al entrar en la ruta de la comercialización de los derechos sociales, los gobiernos desconocen en los hechos, los pactos internacionales suscritos en relación con los derechos económicos, sociales y culturales de sus pueblos.

Tres son los puntos clave y comunes a todos los tratados comerciales vinculados a la educación, y son los que más daño le hacen:

⁴⁴ Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, AC. *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales*, nov-2002-nov-2003, México, p. 77.

1) Al tratar a la educación como una mercancía, desconocen el hecho significativo de que la educación es un proceso social de profundas raíces y que corresponde a las realidades sociales y culturales de cada comunidad y nación.

2) Los acuerdos de libre comercio son antidemocráticos, si hay una disputa sobre algún tópico, un tribunal de la OMC decide sobre la acción o acciones que deberán tomarse. Las decisiones de esos tribunales pueden contravenir o echar atrás decisiones tomadas democráticamente por las sociedades de cada país. Estos tribunales de comercio actúan secretamente, no son abiertos e imponen sus decisiones, que tienen carácter de leyes.

3) Estos pactos comerciales son hechos para prohibir a un país un cambio en sus políticas. Cuando un gobierno ha acordado incluir un área en estos acuerdos, no puede después decir que la retira, aún cuando la mayoría de su población lo decidiera, pues se expone a sanciones.⁴⁵

2.4. Prueba PISA de la OCDE, instrumento para el ejercicio de la hegemonía

Los condicionamientos de los organismos financieros internacionales, las normas que imponen los acuerdos de Libre comercio, para inducir cambios en las políticas públicas, incluyendo a la educativa, son reglas explícitas que sabemos de dónde proceden y los objetivos que persiguen. Con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) no sucede lo mismo. Para empezar no es un organismo financiero es un foro internacional, un espacio de confluencia de países, un organismo supranacional de participación voluntaria, sin embargo en las últimas dos décadas ha ido adquiriendo mucha importancia y fuerza para la definición de políticas educativas transfronterizas.

⁴⁵ Larry Kuehn, "Keep Public Education Out of Trade Agreements" Ponencia al World Forum for People's Education, organizado por la Confederación de Educadores de América (CEA), Santiago, Chile, noviembre de 2000.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), agrupa actualmente a 34 países, dentro de ellos se encuentran la mayoría de los más industrializados; México se incorporó en mayo de 1994.

Se autodefine como “ un foro único en donde los gobiernos pueden comparar sus experiencias, buscar respuestas a problemas comunes, identificar las mejores prácticas y trabajar para coordinar políticas económicas y sociales tanto a nivel nacional como internacional”⁴⁶.

La OCDE es una clara muestra de cómo se puede ir imponiendo socialmente una concepción de la educación como mercancía, subordinada a los fines económicos —para el crecimiento económico y para el desarrollo del capital humano— y validando el uso de instrumentos aparentemente “neutros”, “objetivos”, como los exámenes estandarizados.

La OCDE, como dijimos, no es una institución financiera que pueda condicionar apoyos, sin embargo, a través de su Centro para investigación e innovación educativa, ha definido políticas. Con sus Indicadores de Sistemas Educativos (Indicators of Education Systems) y posteriormente la prueba “PISA” (Programme for Producing Indicators on Student Achievement on a regular Basis) no sólo define políticas educativas para los países miembros sino para el conjunto de los países en el mundo.

El desarrollo de los indicadores educativos empezó con una conferencia en Washington D.C. en 1987. Fue una iniciativa de la administración de Ronald Reagan, del departamento de educación que incluyó representaciones desde los países de la OCDE, e invitación a “expertos” en el tema. La intención fue la creación de un sistema que sería confeccionado a las necesidades de hacer

⁴⁶ “Acerca de la OCDE”, disponible en www.oecd.org.

política con la expectativa de que la educación respondería a esta información, ya sea negativa o positivamente”.⁴⁷

Desde sus inicios el proyecto de los indicadores educativos de la OCDE fue un proyecto para la globalización. Su concepción se basa en que la demanda de trabajo intelectual está creciendo y la competencia económica y la cooperación entre los países puede incrementar la productividad de los sistemas educativos. La comparación a nivel de escuelas, de localidad, nacional e internacional fue visto como un instrumento importante para la toma de decisiones, y mejorar así la competitividad en la economía global.

La homogenización que el tipo de indicadores de la OCDE quiere hacer, es compleja y difícil. Hacer comparaciones internacionales de sistemas educativos basados en diferentes lenguajes y experiencias sociales exige la reducción de la información a estándares internacionales comunes. El objetivo de los proyectos de indicadores es proveer información para la toma de decisiones políticas. Los indicadores no son neutrales, pues su diseño refleja valores elegidos por los expertos contratados por los gobiernos. A esto se agrega que esas decisiones son tomadas por burócratas que dirigen los ministerios de educación.⁴⁸

La prueba PISA es el instrumento para dar continuidad a esta política de la OCDE. A decir de Larry Kuehn, el Proyecto PISA es el instrumento decisivo para encontrar formas de reportar producción y resultados, definidos como conocimiento de los estudiantes.

El mismo autor refiere las aberraciones en las que puede caerse en la elaboración de los contenidos e ítems de los exámenes, a partir de las necesidades de

⁴⁷ Bottani, N and Walberg, H., *What are International Indicators for? In the OECD International Indicators: A Framework for Analysis*, París, OECD, 1992, p. 7, citado por Larry Kuehn, “Globalization and the control of Teacher’s Work: the role of the OECD Indicators”, *Our Schools Our Selves*, June, 1999.

⁴⁸ Larry Kuehn, “Globalization and the control of Teacher’s... *op. cit.*”

encontrar elementos básicos para medir. Plantea que en las deliberaciones tempranas para establecer el contenido de los exámenes, en áreas como la del lenguaje, los “expertos” contratados deliberaron sobre las dificultades que representaban todas las formas de literatura —la poesía, la novela, el cuento, etc.— pues estaban imbuidas de la cultura y el lenguaje de cada país, decidieron que no podían hacer simples traducciones porque podían no ser comparables, y llegaron a la conclusión de que el único lenguaje universal era el usado en los manuales de computación y adoptaron este criterio.⁴⁹

Con la aplicación de la prueba PISA, con la elaboración de políticas educativas que se convierten en “recomendaciones” legitimadas con la incorporación a grupos de investigación y seguimiento, de “expertos de todo el mundo”, la OCDE se ha convertido en un poderoso instrumento, un espacio privilegiado para promover las estrategias de organismos multilaterales en el sector.

Consideraciones finales

El ejercicio del poder estatal tiene forma nacional, pero la construcción de la ideología, los valores y las estrategias para la generación de su hegemonía son transnacionales; eso explica el relevante papel de organismos supranacionales, financieros o no en la definición de políticas sociales y, en particular, de las educativas.

En el caso de América Latina, y para nuestro objeto de estudio, en México y Argentina, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo definen políticas educativas a partir de los financiamientos que otorgan, mientras el FMI ejerce los condicionamientos para avalar los préstamos.

⁴⁹ Larry Kuehn, “Leaning Between Conspiracy and Hegemony. OCDE, UNESCO, and the tower of PISA”, en *Passing the test, the false promises of Standardized Testing*, Canada, Marita Moll, Ed. Canadian Centre for Policy Alternatives, 2004, p. 60.

La OCDE, no tendría injerencia directa sobre las políticas educativas para Argentina, pues este país no es parte de esa organización; sin embargo, por la influencia y legitimidad que han obtenido sus indicadores para medir la calidad educativa, sus recomendaciones se convierten en mandatos para la mayoría de los países del mundo, incluido aquél

Adicionalmente, en el caso mexicano, la firma del TLCAN se convirtió en un poderoso instrumento que aceleró la aplicación de las reformas neoliberales en el sector. Registramos que más que el ingreso masivo de inversión extranjera al sector educativo, la agenda de privatización de la educación ha transitado por las políticas de evaluación estandarizada, la acreditación, la certificación y fiscalización del trabajo docente. El objetivo parece apuntar en la promoción de un control empresarial de la educación pública en su conjunto.

La participación de Argentina en el Mercosur no ha tenido un impacto similar al del TLCAN sobre la educación mexicana, debido en gran medida a que no se registra el mismo nivel de asimetría entre las economías de los países participantes, todos son de América Latina y no giran alrededor de la potencia imperialista por excelencia. Además, los modelos educativos de los países miembros del Mercosur, a excepción de Chile, tienen a la educación como un derecho social, y es responsabilidad estatal su atención y financiamiento.

Como veremos en los capítulos subsecuentes, si bien las políticas educativas neoliberales son delineadas en el ámbito internacional, son los grupos que se comprometen con ellas desde México y Argentina, quienes las instrumentan, son sus protagonistas.

CAPÍTULO 3

Las políticas educativas neoliberales de México y Argentina para la educación básica

Tres son los pilares de las políticas educativas neoliberales que se impusieron en Argentina y México: la descentralización, un manejo presupuestal de reducción de recursos con cambio en los criterios de asignación, y la evaluación estandarizada y del desempeño docente.

En Argentina, adicionalmente se impuso una reforma a la estructura del sistema educativo.

Estos tres pilares tuvieron combinaciones y pesos distintos en su aplicación en ambos países, dependiendo de la estructura sindical, las formas de poder político, la fuerza de las organizaciones sindicales, las garantías constitucionales al derecho a la educación.

¿Cómo se pudieron imponer? ¿Qué objetivos perseguían según el propio discurso oficial? ¿Qué impactos tuvieron sobre los sistemas educativos, sobre las condiciones del proceso de enseñanza aprendizaje, sobre las condiciones de trabajo docente? Estas son algunas de las interrogantes que trataremos de responder.

En este capítulo abordaremos el análisis de la descentralización educativa y el manejo presupuestal en ambos países; en el siguiente trataremos la evaluación estandarizada y del desempeño docente. El período de aplicación de las reformas neoliberales es muy amplio –de 1985 a 2006- por lo que haremos referencia a todo el período, pero poniendo especial énfasis en la década de los 90, que es cuando se despliegan con mayor intensidad esas reformas.

En el caso de México la periodización de las reformas se ubica claramente en tres fases: las de primera generación abarcan de 1983 a 1993, de la crisis de 1982 al periodo previo a la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN); las de segunda generación de 1993 a 2008, de la firma del TLCAN a la imposición de la Alianza por la Calidad Educativa y las de tercera generación están abiertas desde 2008.

En Argentina es más difusa la periodización, pues en estricto sentido las políticas neoliberales en educación se empiezan a aplicar en los años de la dictadura que corresponde a los fines de los años 60s y principios de los 70s. Siendo en 1978 cuando se traspasa las escuelas primarias nacionales a las provincias. Para los fines de nuestra investigación hemos abordado el período de 1992 y hasta 2006, que es cuando se intensifican las políticas neoliberales en el sector.

3.1. La justificación de las políticas.

Para justificar las reformas neoliberales en educación, el argumento central de los gobiernos y los organismos financieros de dentro y fuera de los países latinoamericanos, es que los grandes sistemas escolares son ineficientes, inequitativos y sus productos de baja calidad. De esto se deduce que la educación pública ha fracasado y que se justifican las políticas de reducción de la responsabilidad del Estado en la educación, presentadas como la única reforma posible.¹

Como hemos señalado en los dos capítulos anteriores, estas políticas se instrumentan en el marco de los cambios económicos y políticos que acontecen en Argentina y México en la globalización capitalista. Recordemos que condicionados por los organismos supranacionales y la abultada deuda externa,

¹ Adriana Puiggrós "Educación Neoliberal y alternativas", en Alcántara Santuario Armando, Pozas Horcasitas Ricardo, Torres Carlos Alberto (Coords.), *Educación, Democracia y Desarrollo, en el fin de siglo*. Siglo XXI, México, 1998.

en ambos países sus gobiernos instrumentaron en la década de los 90s una serie de políticas de ajuste económico, que en una primera etapa de severa restricción presupuestal, incluyeron la liberalización comercial y financiera, la privatización de prácticamente todas las empresas estatales, en una segunda, avanzaron sobre la privatización de derechos sociales como salud, la educación, la seguridad social y la flexibilización de las relaciones laborales.

En Argentina en el período de la dictadura se establecieron las bases para las posteriores reformas neoliberales y son posibles porque en los años 90s el gobierno de Carlos Menem recurre a la aprobación de dos leyes que le dan poderes extraordinarios, la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. Se trató de un cambio estructural, conocido como Plan de “Convertibilidad” que, frente a la situación hiperinflacionaria, estableció la fijación del tipo de cambio, (un peso un dólar), también privatizó las principales empresas públicas, abrió y desreguló la economía.

Dentro del gobierno de Menem hay una segunda etapa que, si bien guarda continuidad con el Plan de Convertibilidad, se orientó a extender el ajuste al conjunto de las provincias y llevar a cabo una profunda reforma laboral. Las propuestas de esta última incluyeron las discusiones sobre la flexibilización de las relaciones laborales de los docentes y la derogación de los estatutos.²

“La idea inicial fue hacer más eficiente el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el papel del Estado como productor, generar condiciones para el ingreso de capitales y transferir la ejecución de las políticas sociales a las provincias, reduciendo así notablemente la administración central.”³

² Los estatutos, en Argentina, son las leyes que regulan las relaciones laborales en el sector público, para una revisión minuciosa de los estatutos docentes, con información de fuentes primarias a nivel no sólo nacional sino provincial se encuentra en Analía Ivanier, M. Fernanda Saforcada et al. *¿Qué regulan los Estatutos Docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa*. Ed. Centro Cultural de la Cooperación, Cuaderno de Trabajo, núm. 46, Buenos Aires Argentina, junio 2004.

³ Myriam Feldeberg y Analía Ivanier, “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente”. *Revista Mexicana de Investigación*

También fue posible su instrumentación porque el sindicalismo docente, si bien se había agrupado mayoritariamente en la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) desde 1973 y había dado luchas históricas importantes, tanto en el período de la dictadura como en la transición a la democracia, mantenía una desarticulación.⁴

En México los distintos gobiernos neoliberales imponen estas políticas, gracias al férreo control que sobre el sindicalismo y las organizaciones sociales mantiene el Estado. Particularmente importante es el papel que juega el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que funciona más como un grupo de poder que como un sindicato⁵. La firma de “Pactos” entre las cúpulas empresariales, sindicales y del gobierno para imponer los programas de ajuste desde 1982 y hasta 1994, garantizan las condiciones políticas para instrumentarlas, esto no significa que no hayan existido fuertes protestas y movilizaciones sociales en contra de ellas.

Dos elementos más facilitaron que las reformas educativas neoliberales se pudieran aplicar: la existencia de un terreno fértil, pues los viejos sistemas escolares requerían modificaciones y la insuficiencia de propuestas de reforma realizadas desde las fuerzas democráticas y de izquierda, a pesar de las múltiples experiencias alternativas desarrolladas.⁶

educativa, mayo-agosto 2003, vol.8, núm. 18, consultado en <http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v08/n018/pdf/rmiev08n18scB04n01es.pdf>.

⁴ Numerosas luchas locales en las provincias se registraban, pero es hasta la instalación de la “Carpa Blanca” en los años 1997-1999, que se “nacionaliza” el conflicto docente en Argentina, Daniel Suárez, Reforma del Estado, protesta social y conflicto en la Argentina (1997-2003), un caso para el estudio de la conflictividad educativa en América Latina, OLPED, Serie de Ensayos e Investigaciones N° 5, Buenos Aires Argentina, de 2006.

⁵ En el capítulo 5 daremos cuenta en extenso del papel que juega el SNTE.

⁶ Este razonamiento de Adriana Puiggrós, hecho en relación a Argentina, también aplica a México; en este país, después de la Revolución Mexicana de 1910, se da gran impulso a la educación desde el gobierno federal, generando un vasto sistema educativo nacional con una fuerte estructura centralizada. Proceso fundamental en la integración nacional, pero con el paso del tiempo se generaron una serie de deformaciones y rigideces en el sistema. Véase Alberto Arnaut, “La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)”, publicado en Política Y Gobierno, vol. 1, núm.2, segundo semestre de 1994, reproducido en Dossier de Lecturas del Primer Curso Nacional para Directivos de Educación Secundaria. Editado por la Dirección General de Investigación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, SEP, México 2000.

3.2. La Crisis de los sistemas educativos nacionales

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX, la educación de los países latinoamericanos se organizó sobre la base de los sistemas escolares. Se conformaron fuertes sistemas educativos, que jugaron un papel fundamental en el logro de la unidad nacional. “La escuela cumplió simultáneamente con dos tareas: contribuir significativamente a la consolidación de una unidad nacional basada en la imposición de códigos sociales, culturales e ideológicos y concurrir a la segmentación cultural y laboral de la población, coadyuvando a la reproducción de la explotación.”⁷

Ya en el siglo XX, entre los años 1950 y 1980, se registra un crecimiento significativo de los sistemas educativos latinoamericanos. Se consolidan fuertes sistemas nacionales pero con gran heterogeneidad, asincronía y desigualdad.⁸

“La heterogeneidad se manifestó como irregular desarrollo de un mismo tipo de educación, pues la organización de las instituciones respondió a patrones únicos aplicados en situaciones sociales y culturales muy diversas.

La asincronía reflejó la coexistencia entre patrones pedagógicos, científicos y tecnológicos provenientes de momentos históricos y modelos culturales distintos, presentándose serias dificultades para la extensión del sector moderno o para su combinación en sentido positivo con los anteriores.

La desigualdad expresó un injusto patrón de acceso a la producción, distribución y consumo de los bienes educacionales y una tendencia creciente a establecer polos de diferenciación culturales-educativos cuya correlación con la clase social de proveniencia es alta, así como con determinadas regiones y países.”⁹

⁷ Adriana Puiggrós, América Latina y la crisis de la educación, en Adriana Puiggrós y Marcela Gómez Sollano, coordinadoras, *Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*, Ed. Facultad de Filosofía y Letras, DGAPA-UNAM, México 1992.

⁸ Aquí seguimos las ideas de Adriana Puiggrós sobre las características de los sistemas educativos latinoamericanos. Ibid. pp.39-49

⁹ Ibid. p.55

Otro problema tenía que ver con la relación entre mercado de trabajo y educación, como vimos en el capítulo I, las transformaciones impuestas por el desarrollo tecnológico y la reorganización de los procesos productivos, exigían adecuaciones a las instituciones educativas, pero éstas fueron poco flexibles para adaptarse a los cambios exigidos.

A estas características del sistema educativo en América Latina, se sumaba la burocratización del aparato administrativo, su fuerte autoritarismo y el creciente proceso de exclusión de la población y de los sujetos de la educación, de su conducción.

Las condiciones de trabajo de los profesores y de los trabajadores de la educación en su conjunto, registraban deterioro y anunciaban un proceso de devaluación de su papel en la sociedad.

Los sistemas educativos también enfrentaban una desarticulación interna, en niveles y modalidades educativas entre regiones.

Socialmente se empezó a gestar un desencanto y desconfianza sobre la validez de lo que se enseñaba y cómo se enseñaba, y si bien en el mismo sistema se habían forjado innumerables experiencias alternativas que habían aportado conocimientos suficientes para proponer soluciones múltiples a los problemas que se presentaban, esto no fue suficiente para evitar que se instalaran las políticas neoliberales en educación.

La posibilidad de su instrumentación tuvo determinaciones políticas distintas en Argentina y en México.

En Argentina, es en la etapa de la dictadura que empieza la aplicación de medidas como la descentralización educativa; pero se posibilita la aplicación del neoliberalismo pedagógico porque gobiernos que contaron con amplio apoyo

popular lo asumen como su estrategia. Esos gobiernos incorporan a sus equipos una combinación de técnicos formados “en el funcionalismo de los organismos internacionales y en la izquierda”, que se convierten en traductores de las políticas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.¹⁰

En México, esas políticas se imponen en base al disciplinamiento de los trabajadores de la educación, que ejerce el control corporativo del SNTE y después de golpes políticos contundentes hacia las luchas magisteriales por su democratización.¹¹

Así, las reformas educativas neoliberales se asentaban sobre problemas reales, que les daban cierta credibilidad como opciones para resolver problemas evidentes, pero el resultado es que no sólo no los resuelven, sino que los empeoran imponiendo lógicas mercantiles. Ahora analizaremos dos de esas políticas.

3.3. La descentralización.

3.3.1. Contenido y etapas

En Argentina el proceso de transferencia de las escuelas nacionales a las provincias tiene varias etapas, ubicándose en 1960 el primer periodo de transferencia durante la presidencia de Frondizi, el segundo periodo se ubica entre 1968 y 1970, durante la dictadura de Onganía, cuando se transfirieron 680 escuelas a las provincias de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro. Durante la dictadura de Videla y Martínez de Hoz, en 1978 se traspasaron 6 700 escuelas primarias nacionales a las provincias y en 1992 culmina el proceso con la Ley de Transferencias, ya en el gobierno de Carlos Menem¹².

¹⁰ Adriana Puiggrós, Educación neoliberal y alternativas, op.cit. p. 50.

¹¹ En el capítulo 5 abordaremos las luchas magisteriales del período.

¹² Daniel Filmus, “La descentralización educativa en Argentina: elementos para un análisis de un proceso abierto”, Coloquio Regional sobre la descentralización de la Educación en América

En la primera etapa se descentraliza la educación primaria, concluye en 1992 con la transferencia de la educación secundaria, educación de adultos, sanidad escolar. Y la formación docente.

La ampliación de atribuciones al sector privado acompañó la descentralización educativa. “En 1947, se habilita el financiamiento estatal a instituciones educativas privadas a los fines de equiparar salarios de docentes privados con los públicos. En 1960 se crea la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada, entre cuyos méritos se destaca la separación del cuerpo de inspectores. En la década del 60, se avanza con prerrogativas sobre un curriculum diferenciado y nuevas formas de subsidio estatal.”¹³

Para el financiamiento de la transferencia a las provincias y municipalidades, en la Ley se establece el traslado de los recursos a las provincias y se compromete a que si no son suficientes los ingresos generados en cada jurisdicción el Estado Nacional cubrirá el déficit.¹⁴

Según la ley de transferencia el gobierno nacional conserva las funciones de evaluación, de definición de contenidos curriculares de planes y programas de estudio.

En México, a la descentralización se le denomina “federalización”. El primer intento gubernamental se concreta en 1982, con el gobierno de Miguel de la Madrid, pero la oposición del SNTE se lo impide¹⁵. No es sino hasta 1992 que el

Central, Cuba y República Dominicana, (1997, Nov. 3-5, San José) Costa Rica, Ministerio de Educación Pública.

¹³ Pablo Imen, “Nuevos Ropajes de la vieja desigualdad educativa: notas críticas sobre la charterización de las escuelas estatales” mimeo, mayo 2002, p.2.

¹⁴ Capítulo IV de la Ley de transferencia de 1991.

¹⁵ De 1972 hasta 1989, el grupo Vanguardia Revolucionaria, encabezado por Jonguitud Barrios controló el sindicato, para no perder sus cotos de poder se opusieron a las políticas de modernización neoliberal. Por decisión presidencial y ante una gran huelga de trabajadores de la educación, en abril de 1989, dimite Jonguitud y llega a la Secretaría General la señora Elba Esther Gordillo, quién se convierte en puntal de las políticas estructurales de segunda generación, en educación y seguridad social.

gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ya con un nuevo grupo político conduciendo el SNTE, firma con esa dirección y con los gobiernos de los estados el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica dando curso a la descentralización de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), normal, especial e indígena. La infraestructura, el personal docente, administrativo y de servicios, los recursos financieros, pasaron al control de los estados. El gobierno federal conservó los servicios de educación básica y normal en el Distrito Federal.

Posteriormente se hacen los ajustes al artículo tercero Constitucional, que es el que garantiza educación laica, gratuita y obligatoria, y a la Ley General de Educación. En estas normas el ajuste a educación básica fue el establecimiento del preescolar como obligatorio y la educación secundaria. Al tiempo se restringía la obligación del Estado a proporcionar educación sólo básica.

En cuanto al financiamiento, el gobierno federal se comprometió a otorgar el financiamiento para que cada “gobierno estatal tenga los recursos necesarios para elevar la calidad y cobertura de los servicios educativos a su cargo” ¹⁶A su vez los gobiernos estatales establecieron el compromiso de que junto con el gobierno federal, aplicarían mayores recursos a la educación.

En el mismo acuerdo firmado para establecer la descentralización se instituyó un mecanismo de pago por desempeño para el magisterio de educación básica, llamado “carrera magisterial”. A decir del gobierno, se instrumenta a petición del SNTE y tiene el propósito de que los maestros de ese nivel puedan “acceder dentro de la misma función a niveles salariales superiores, con base en su preparación académica, la atención a los cursos de actualización, su desempeño profesional, y su antigüedad en el servicio y en los niveles de la propia carrera magisterial”¹⁷ por las implicaciones de este programa en el control del trabajo

¹⁶ Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, 18 de mayo 1992.

¹⁷ *Ibid.*

docente lo abordaremos ampliamente cuando analicemos la Evaluación, que es otro de los pilares de estas reformas.

En Argentina necesitaron la promulgación de una ley para imponer la descentralización, en México primero se firma un acuerdo con la cúpula del SNTE y los gobernadores de los estados y después se elabora la ley.

Tanto en México, como en Argentina la descentralización es una imposición al margen de las comunidades académicas, sin embargo en Argentina varios autores dan cuenta de que en las plataformas políticas de fuerzas progresistas, una demanda era la descentralización del Estado, en contraposición del Centralismos burocrático, la demanda era para democratizar el Estado, pero el resultado fue otro. En México, a pesar de que es un sistema político presidencialista, con dominio del Centro, no existía esta demanda desde el campo popular, aunque autores como Alberto Arnaut señalan que sí había interés y se requirió el cabildeo y la negociación de distintos grupos en el poder para instrumentar la descentralización.¹⁸

En Argentina, la descentralización se acompañó del fortalecimiento del sector privado, y en su culminación en 1991, también se vinculó con una transformación radical de la estructura del sistema educativo de educación básica. En 1993 se aprobó la Ley Federal de Educación, misma que estableció como obligatorios diez años de educación, uno de preescolar, tres ciclos de tres años de educación básica (EGB); después el polimodal, tres años más y la educación universitaria. Descentralización y nueva estructura del sistema educativo generaron un daño al derecho a la educación y una enorme fragmentación.

¹⁸ En relación a Argentina véase, Daniel Filmus, *op.cit*, Silvia Andrea Vázquez, señala que en las década de los 60 y primera mitad de los 70 el debate gira en torno a: la descentralización bajo la idea de control popular, es decir, decisiones tomadas desde la base social frente al Estado; en los 80s con la transición a la democracia toma fuerza el discurso de descentralización vs centralismo, en "Para analizar la estrategia de municipalización en el marco de los procesos de descentralización neoliberales" SUTIBA-Octubre de 2001; en relación a México, Alberto Arnaut, "La federalización de la educación básica" *op. cit*.

¿Por qué la descentralización?

Aunque ambos gobiernos hayan tratado de justificarla con argumentos de eliminación de burocracia, fomentar la participación de las comunidades de padres de familia, democratizar la conducción; las razones fueron de carácter económico y político; ante la crisis fiscal se persiguió el abaratamiento de costos para el gobierno federal. Ante la crisis política, se buscó eludir la responsabilidad de garantizar el derecho a la educación y fragmentar la protesta y resistencia de los maestros, sector que había manifestado de múltiples formas su voluntad de defender la educación como derecho social. Recordemos también que una de las estrategias fundamentales de los organismos financieros internacionales, como Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo para hacer más eficiente el gasto en educación y mejorar la administración del sistema escolar era la descentralización educativa

3.3.2. Alcances

En Argentina, la descentralización ha consistido en el traspaso de la administración de los establecimientos públicos del nivel preescolar, primario y secundario –que en 1993 con la Ley Federal de educación se reestructura radicalmente- y de formación docente a las provincias y los municipios¹⁹, reservándose el gobierno central el diseño de las normas generales, es decir, el currículum mínimo y las tareas de supervisión administrativa y técnica, así como la provisión de financiamiento básico para el sector; este proceso ha implicado, también, el apoyo al sector privado como oferente en la educación subvencionada por el Estado. Este es el camino más claro para imponer una educación pública que no es pública, pues en última instancia las escuelas subvencionadas son un servicio privado pagado por el Estado con fondos públicos.

¹⁹. En la entrevista realizada a Stella Maldonado, ex Secretaria de Educación y Formación de la CTERA y actual Secretaria General de esa organización sindical, nos dijo que la descentralización en Argentina no llegó al nivel municipal, porque las luchas magisteriales lo impidieron. Entrevista realizada el jueves 10 de noviembre 2005, en la CTERA, Buenos Aires, Argentina.

En México la transferencia ha llegado hasta el nivel de los estados. El Distrito Federal –capital del país y sede de los poderes del Estado- es la única entidad a la que por razones de control político no le fueron transferidos los servicios educativos. En todas las otras entidades se ha tratado de imponer hasta el nivel municipal, pero ante la resistencia de los trabajadores de la educación y la falta de recursos de los municipios, no ha prosperado, aunque en la legislación sí se consigne²⁰.

Con la descentralización, en Argentina el financiamiento y la administración han pasado a ser competencia provincial. El Estado Nacional no financia ni administra directamente ni siquiera a los diez años de educación que la ley establece como obligatorios.

En México la descentralización educativa, ha determinado que la mayor parte de los Estados hayan promulgado leyes educativas que fusionan los organismos ex-federales y estatales de los servicios educativos. Pero todavía es el gobierno Federal mediante la Secretaría de Educación Pública (SEP) la autoridad en educación pública. El proceso se ha caracterizado por el sometimiento de los estados a las decisiones por el Ejecutivo Federal en el terreno económico y de política educativa, generando una situación desventajosa en cuanto al financiamiento y normatividad que establece la toma de decisiones en forma vertical.

También, se mantiene un control federal sobre definición de planes de estudio y programas y evaluación, la transferencia de la administración a los Estados y la búsqueda de que llegue a nivel municipal, no ha dejado claro el papel que éstos jugarán en el proceso de inscripción, acreditación, asignación de profesores, cambio de alumnos y maestros, asignación de materiales como libros de textos, etc. se corren muchos riesgos: primeramente, que lejos de agilizar los

²⁰ En 1993 con la aprobación de la Ley General de Educación y las modificaciones al Art. 3º. Constitucional se da sustento jurídico a la descentralización.

requerimientos burocráticos y administrativos, éstos se entorpezcan, dada la competencia insuficiente y falta de preparación técnica, así como las carencias en la infraestructura; segundo, al otorgarle a los municipios capacidad para ejercer acciones administrativas como las arriba mencionadas, produciría en corto tiempo viciar el desarrollo de los procedimientos, cayendo en el problema de la corrupción y el autoritarismo.

Sobre la promesa de democratización del sistema educativo y de mayor participación social, los resultados muestran que no se cumple. En Argentina, como en el resto de los países que han aplicado las reformas neoliberales, una de las tendencias observadas es un aumento de la responsabilidad de las familias para financiar la educación a través de sistemas de privatización, directa o indirecta de la enseñanza pública.

En México, también, la Ley General de Educación en 1993 estableció la organización de Consejos de Participación Social, pero con atribuciones limitadas prácticamente a conseguir recursos financieros adicionales para las escuelas. Ya que se pretende en este proceso descargar en los ayuntamientos obligaciones económicas directas, mediante inversiones en la materia, realizar con la participación de la sociedad, actividades de búsqueda de fuentes alternas de financiamiento para el desarrollo de los servicios educativos del municipio. Tratar de que los ayuntamientos acepten la obligación de construir, restaurar y dar mantenimiento a los inmuebles escolares, así como suministrar materiales y auxiliares didácticos y pretender que los ayuntamientos realicen programas asistenciales a sus comunidades (dotación de desayunos escolares y becas). Aunado al pago por parte de cada escuela de los servicios públicos que utilizan para su operación (agua, luz, teléfono etc.).

Así, la descentralización no se ha traducido en autonomía y mayor participación de las comunidades escolares en las definiciones sustantivas del proceso de enseñanza aprendizaje. Se ha restringido a la participación activa de los padres de

familia para la obtención de recursos, ya que en cuestiones definitorias el poder se conserva en el centro, lo que conlleva a una traba para el desarrollo de proyectos educativos que se adecuen a las necesidades reales de los centros escolares y las comunidades, mismos que permitirían una integración más equilibrada de la sociedad en su conjunto.

En Argentina esta tendencia queda verificada ya que se ha ejercido un control sobre los contenidos, así como un cambio de estructura y el control y disciplinamiento técnico de los docentes a través de la fijación unilateral del currículo, la capacitación y las pruebas estandarizadas de medición de la “calidad educativa”, al tiempo que se impuso la descentralización de las responsabilidades del Estado Nacional a los Provinciales y de éstos a los municipios o directamente a las familias u otros sectores de la comunidad, por tanto el espacio autónomo para la toma de decisiones queda seriamente reducido, así “en la medida que la educación pierde su autonomía aporta una contribución funcionalmente eficaz a la realización de los intereses de los sectores dominantes; en tanto subalterniza el objetivo político contribuye también al establecimiento de una democracia restringida.”²¹

En México persiste la concentración de las decisiones fundamentales en el Ejecutivo y la SEP respecto del control financiero, administrativo y de orientación de la educación pública.

Diversos autores dan cuenta de cómo la descentralización educativa en México y Argentina, como en prácticamente todos los países de América Latina donde se han realizado, los resultados observados distan mucho de lo presumiblemente esperado.²²

²¹ Rigal, C. “La Educación en el SXXI. Los retos del futuro inmediato” en, *La conducción directiva como trabajo pedagógico en una escuela pública y democrática*, Ministerio de Educación y Cultura, Provincia de Río Negro, Viedma, junio de 2000, p.19.

²² Daniel Filmus, “La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto”, Coloquio Regional sobre descentralización de la educación en América Central, Cuba y República Dominicana, nov 3-7, 1997, San José ; Myriam Feldfeber y Analía Ivanier, La

3.3.3. Heterogeneidad por condiciones de las provincias y estados

Como hemos dicho, la descentralización en México, Transferencia en Argentina, significó el desplazamiento de responsabilidades financieras y administrativas desde el nivel nacional a las provincias o estados y en el caso argentino a la ciudad de Buenos Aires; mantuvo en manos del gobierno federal, nacional, la definición de los contenidos curriculares, la evaluación el control sobre la formación docente, no hay evidencia de que mejorara la calidad educativa, ni se avanzó en la democratización del sistema.

Se tradujo en una diferenciación mayor de la educación que recibían las comunidades, pues la atención educativa dependió de los recursos de las provincias o municipalidades, situación que en Argentina se vio agravada por la promulgación de la Ley Federal de educación que impuso un cambio radical en el sistema educativo argentino. También contrariamente a lo que se ofrecía, y en realidad parece ser el objetivo buscado, se produjo un efecto de impulso a los caciquismos locales o regionales, no hubo democratización alguna y sí una mayor segmentación.

“La heterogeneidad de las jurisdicciones en términos de sus capacidades financieras y técnicas, de su situación socioeconómica, de su tradición política y de los niveles de escolarización de la población, sumada a los diferentes modos y ritmos de operación de la Ley Federal de Educación, generaron una agudización de las tendencias a la segmentación del sistema educativo argentino.”²³

descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente, Revista Mexicana de Investigación Educativa, mayo agosto 2003, vol.8, Núm. 18; CEDES-22, La municipalización educativa: estrategia neoliberal; Ma. de la Luz Arriaga Lemus, descentralización de la educación y nuevas formas de privatización en América, Red Social para la educación pública en las Américas, mayo 2004; Alejandra N. Candia, Razones y estrategia de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile, Revista Iberoamericana de Educación, No. 34, 2004.

²³ Myriam Feldfeber y Analía Ivanier, op.cit, p. 428.

Adriana Puiggrós apunta:

“En algunas provincias las escuelas nacionales instaladas atendían más de la mitad de la población. Varios de los estados provinciales tenían sus finanzas al borde de la quiebra. En tales condiciones, la transferencia produjo el cierre de establecimientos, de turnos y secciones y la reducción de personal. Dos ejemplos son las provincias de San Juan y de Córdoba. En la primera, el gobierno provincial clausuró durante 1996 la mayor parte de las escuelas fronterizas con Chile y con las provincias argentinas colindantes; clausuró las secciones escolares dedicadas a educación laboral y dejó cesantes cerca de 1000 maestros sobre una planta de 3 400. En la misma provincia el gobierno suspendió el aporte de comidas escolares a las escuelas rurales, provocando la deserción masiva, puesto que los alumnos concurren desde parajes lejanos y viven o pasan el día en ellas.

En la provincia de Córdoba el gobierno decidió cerrar 140 institutos terciarios sobre los 179 existentes, eliminar los tres últimos años en 80 colegios secundarios y elevar la cantidad de alumnos por grupo. Cerró también 537 salas para niños de cuatro años además de tomar numerosas medidas que afectan las condiciones de trabajo de los docentes.

Aunque durante los últimos tres años se habían producido movilizaciones de rechazo de la reforma educativa en varias provincias, en agosto de 1996 Córdoba fue escenario de la mayor concentración de fuerzas políticas y sociales para expresar su rechazo. La protesta no incluyó solamente a quienes reclamaban que el Estado cumpliera con su responsabilidad en educación, sino también a los sectores privados, que se ven seriamente afectados por la reforma y sienten entre su propia clientela el embate del deterioro general de la sociedad que producen las políticas neoliberales.”²⁴

²⁴ Adriana Puiggrós, Educación y Neoliberalismo, op.cit. p.54

En México hasta el momento, la imposición de la descentralización disfrazada de federalización en todo el país, no ha mejorado la eficiencia del sistema administrativo, tampoco ha elevado sustancialmente la calidad de la educación ni ha propiciado la participación de la sociedad y la constante democratización de la conducción de la educación.

Se identifican –entre otros- los siguientes problemas: 1) La disminución o descuido del financiamiento educativo; 2) la profundización de los contrastes entre los estados; incluyendo la no descentralización de los servicios educativos al D.F. 3) la imposición de criterios políticos y de orientación ideológica en la conducción y diseño de la educación pública por parte de los gobiernos estatales; 4) la concentración de las decisiones fundamentales en el Ejecutivo y la SEP respecto del control financiero, administrativo y de orientación de la educación pública, y; 5) condiciones laborales y salariales diferenciadas por entidad.

Cuadro 1
Descentralización educativa, México-Argentina

País	Argentina	México
Modelos de descentralización	La transferencia masiva, de establecimientos primarios nacionales hacia las provincias, se lleva a cabo en 1978, durante la última dictadura militar. Ese proceso culmina en 1992, cuando la Ley de Transferencia traspasa todo el resto: educación secundaria, educación de adultos, sanidad escolar. De modo aislado se llevan a cabo experiencias de autonomía escolar. En particular, existen en la provincia de San Luis cinco escuelas que toman el modelo de las "charter schools".	En 1992 se establece el Acuerdo Nacional Para la Modernización de la Educación Básica. En este acuerdo se concreta el traspaso de los servicios de educación básica y normal y el traspaso de los establecimientos escolares con sus elementos de carácter técnico y administrativo. Los Estados se han sometido a las decisiones que en el terreno de la política educativa toma el Ejecutivo federal.
Financiamiento	El financiamiento y la administración han pasado a ser competencia provincial. El Estado Nacional no financia ni administra directamente ni siquiera los diez años de educación que la ley establece como obligatorios.	Prevalece una tendencia a la disminución o descuido del sistema educativo. Se han profundizado los contrastes entre los Estados. Las decisiones fundamentales se han concentrado en el Ejecutivo y la SEP respecto al control financiero.
Administración	El Estado sólo se reserva cuatro funciones estratégicas: definición del currículum, evaluación, formación docente e información estadística.	Con la municipalización de los servicios escolares se pretende descargar en los ayuntamientos obligaciones económicas directas como la búsqueda de fuentes de financiamiento, obligación de construir y reparar inmuebles escolares así como el pago directo de los gastos de operación de cada plantel.
Definición de currícula	La llamada reforma educativa en Argentina impuesta desde la aplicación de la Ley Federal de Educación se marco a partir de , dos grandes acciones contrapuestas a cualquier pretensión democratizadora: Centralización del control, de los contenidos y de la formación docente y la descentralización de las responsabilidades y de la gestión. Por tanto, continúa siendo una de las funciones centrales del Estado que cumple con la fijación unilateral de este.	La Secretaría de Educación Pública tiene la exclusividad en determinar en determinar para toda la República los planes y programas de estudios para la educación primaria, secundaria, la normal y además para la formación de maestros de educación básica.

Continuación...

Toma de decisiones (Autonomía)	En Argentina se ha ejercido un control sobre los contenidos, así como un cambio de estructura y el control y disciplinamiento técnico de los docentes a través de la fijación unilateral del currículo, la capacitación y las pruebas estandarizadas de medición de “calidad Educativa”, al tiempo que se impuso la ola descentralizadora de las responsabilidades del Estado Nacional a los Provinciales y de éstos a los municipios o directamente a las familias u otros sectores de la comunidad, por tanto el espacio Autónomo para la toma de decisiones queda seriamente reducido.	En México persiste la concentración de las decisiones fundamentales en el Ejecutivo y la SEP respecto del control financiero, administrativo y de orientación de la educación pública. El nuevo gobierno Federal está instrumentando un limitado, programa que se llama “escuelas de calidad”, que con un discurso de dar autonomía para fijar programas anuales de trabajo por centro escolar, las introduce en una competencia entre sí para obtener unos pocos recursos financieros más.
Evaluación	Argentina reporta la presencia de mecanismos estandarizados para medir la “calidad Educativa”, los resultados son definitorios en el diseño de las políticas educativas a aplicar. No tenemos el reporte del funcionamiento y las atribuciones específicas de la entidad que lleva a cabo estas pruebas.	La SEP se encarga, en forma exclusiva, de regular un sistema nacional de formación, actualización y superación profesional.
Papel que se asigna a los sindicatos	Uno de los objetivos de la descentralización fue la desarticulación del sindicalismo nacional, al obligar a cada sindicato a prestar atención a sus propias problemáticas. Sin embargo el gremio no ha perdido su unidad nacional, e incluso se ha consolidado en acciones de lucha.	Las políticas de descentralización han ido desmantelando el carácter nacional Del Sindicato de Trabajadores de la Educación. En los hechos la mayoría de las secciones sindicales están negociando con sus respectivos gobiernos estatales condiciones laborales y salariales.

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las organizaciones sindicales de trabajadores e la educación de México y Argentina, que participan en la RED SEPA. Una versión que incluye una información más amplia se publicó en Ma. de la Luz Arriaga Lemus, Descentralización de la educación y nuevas formas de privatización en América, Red Social para la educación pública en las Américas, mayo 2004.

3.3.4. La fragmentación en Argentina. La Ley Federal de Educación de 1993

El mayor impacto de la descentralización y el cambio en la estructura escolar fue la fragmentación del sistema educativo.²⁵

La reforma que la ley estableció en 1994 (año en que entra en vigor), modificó la educación básica obligatoria. Antes de la ley, la estructura era de preescolar, primaria seis años y seis de secundaria. Después de la ley la educación básica obligatoria comprendía 10 años: el último año de preescolar (5 años de edad), más tres ciclos de Educación General Básica (EGB), de tres años cada uno. Posteriormente a la educación básica se podía estudiar el polimodal y la educación superior universitaria o no universitaria.

En el año 2006 tras el fracaso de la reforma y la oposición organizada de los sindicatos docentes, se abroga la ley y se restituye el esquema del sistema escolar previo, pero por el impacto generado en el sistema educativo de 1994 a la fecha, pues la nueva ley que tiende a renacionalizar el sistema, tiene una reciente aprobación, a continuación daremos cuenta del proceso.

La ley de 1993 se aprueba cuando la descentralización educativa ya se ha instrumentado, así, entre las carencias de las provincias y su incapacidad financiera y administrativa para hacer las adaptaciones, el resultado es una gran fragmentación del sistema.

Un excelente relevamiento del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte de la CTERA sobre la heterogeneidad de los ciclos y cómo se encuentran

²⁵ Adriana Puiggrós señala “En Argentina se decidieron dos estrategias fundamentales: la transferencia a las provincias de todos los establecimientos educativos pertenecientes al gobierno nacional y una reforma de estructura del aparato educativo nacional completo, que afecta aspectos administrativos, de organización académica y curriculares, en tal magnitud que desorganizó los rituales académicos y administrativos, las rutinas familiares y el trabajo de los docentes, poniendo en jaque el funcionamiento de las instituciones” *Ibid.* p.55.

organizados, a diez años de la aprobación de la Ley de Educación, nos indica las principales evidencias de la fragmentación.²⁶

1.- La existencia de por lo menos tres formas de establecer cuántos años abarca el tramo del sistema considerado educación básica, según la provincia. (Véase esquema 1)

Esquema 1

Nombre y extensión de los niveles de los Sistemas Educativos por jurisdicción*

Jurisdicción	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18		
Buenos Aires	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Cdad. de Bs. As.	Inicial	Primaria							Secundaria					I	Tec	
Catamarca	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Córdoba	Inicial	Primaria							Ciclo Básico Unificado			Ciclo de Especialización				
Corrientes	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Chaco	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Chubut	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Entre Ríos	Inicial	EGB1			I	EGB2			Escuela Intermedia			Polimodal		I	Tec	
Formosa	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Jujuy	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
La Pampa	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
La Rioja	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Mendoza	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal		I	Tec
Misiones	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Neuquen	Inicial	Primaria							Secundaria					I	Tec	
Rio Negro	Inicial	Primaria							Secundaria					I	Tec	
Salta	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
San Juan	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
San Luis	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Santa Cruz	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Santa Fe	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Sgo. del Estero*	Inicial	Primaria							Secundaria					I	Tec	
T. del Fuego	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			
Tucumán	Inicial	EGB1			I	EGB2			I	EGB3			Polimodal			

Fuente: CTERA, base de datos e información de los sindicatos de base y de los Ministerios de educación provinciales. Este cuadro da una visión global de los niveles, pero no refleja el grado de fragmentación y diferencias existentes al interior de cada jurisdicción.

²⁶ Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte, Consecuencias de la implementación de la estructura “definida” por la Ley Federal de Educación. (los pedazos del sistema o un sistema hecho pedazos) Informes y estudios sobre la situación educativa núm. 2, s/f.

- La antigua primaria de siete años: Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro y estructuras tradicionales (escuelas normales) en el interior de una provincia como Santiago Del Estero.
- Una EGB de nueve: Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fé, Tierra del Fuego y Tucumán.
- Una primaria o EGB de seis: Córdoba primaria, Entre Ríos, EGB.

Estas diferencias en la duración de los ciclos, por lo menos llama la atención sobre la imposibilidad de generar acuerdos curriculares para que sean aprendidos en ciclos que pueden variar en tres años de duración.

2.- La entrega de certificaciones reconoce la finalización de ciclo básico a tramos diferentes del sistema educativo.

- La casi totalidad de las jurisdicciones no emiten la certificación de sala de 5 “obligatoria” (preescolar último año) para ingresar a EGB.
- Certificación de educación básica con diferencia de cantidad de años de escolarización, por ejemplo:
 - Seis años: Entre Ríos y Córdoba
 - Siete años: Río Negro, Neuquén y Ciudad de Buenos Aires
 - Nueve años: Buenos Aires y Santa Fé

Las discrepancias apuntan una distorsión, que oculta la falta de condiciones en las provincias para garantizar los 10 años de obligatoriedad de la educación básica que la ley de 1993 impuso.

3.- Múltiples fragmentaciones del tramo que representa la educación de adolescentes y jóvenes, por ejemplo:

- Escuela secundaria 5 años (6 si es industrial): Ciudad de Buenos Aires, Río Negro, Neuquén.
- Educación General Básica 3er. ciclo (EGB3) 3años y Polimodal 3años: Formosa, La Pampa y La Rioja.
- EGB3, 2 años y Polimodal 3 o 4 años: Mendoza
- Ciclo Unificado, 3 años y ciclo de especialización 3 años: Córdoba
- Escuela intermedia, 3 años y polimodal 3 o 4 años: Entre Ríos.

Con una situación de tal fragmentación, es difícil considerar la construcción de una respuesta pedagógica común en este tramo tan importante en la formación de los jóvenes.

4.- La localización de los distintos niveles del sistema, incluso en un mismo edificio. Combinándose nuevas y viejas estructura en un solo plantel.

Múltiples situaciones se presentan, algunas son:

- Edificio escolar (ex primaria) con EGB de 9 años
- Edificio escolar (ex primaria) con 1º y 2º ciclo de EGB
- Edificio escolar (ex secundaria) con EGB3 y polimodal
- Edificio escolar (ex secundaria) con 8º y 9º de EGB3 y polimodal

Esto apunta a la ausencia de identidades institucionales y de condiciones materiales inadecuadas para las distintas poblaciones estudiantiles.

5.- En muchas provincias se implementaron de manera disociada las transformaciones curriculares previstas por la Ley Federal de Educación y las modificaciones de la “nueva estructura de niveles”, agregando fracturas

curriculares a las fragmentaciones enunciadas, esto tornó prácticamente imposible la definición de unidad pedagógica.

De la investigación de CTERA, se desprende una conclusión por demás alarmante: “La consecuencia más destructiva que se advierte en el proceso de imposición de la llamada “nueva estructura” que se derivó de la Ley, es el impacto de fragmentación del sistema”. La desarticulación llega al grado de que hay problemas de certificación de los tramos que incluye la educación básica y se anula la ampliación que hizo la reforma de más años de educación obligatoria. “Después de diez años de la reforma, no existe ya un sistema educativo nacional”.

3.3.5. Impactos distintos en cada país.

La descentralización fue resistida en ambos países por los trabajadores de la educación, pero a diferencia de la oposición manifiesta de la CTERA de Argentina, el SNTE de México no sólo la avaló sino que la promovió.

Temporalmente no coincide su instrumentación. En Argentina se inició más temprano, en los años 70s con la dictadura, aunque culmina en el primer período del gobierno menemista, en los 90s, su contenido fue de una real transferencia de la administración del sistema educativo a las provincias, incluyendo contratación de trabajadores de la educación, negociación salarial y condiciones de trabajo por cada jurisdicción. Al sumarse a la descentralización la reestructuración del sistema escolar, el efecto fue devastador, pues terminó con el sistema educativo nacional, al fragmentarlo.

En México en los 80s hay un intento de descentralización educativa, pero es hasta 1993 que se instrumenta. Por motivaciones distintas, tanto el magisterio democrático como la representación oficialista del SNTE, coincidieron en rechazar la descentralización educativa en los años 80s, lo que frenó el proceso. El magisterio movilizó de los estados de Oaxaca, Morelos, Hidalgo, Valle de

México, entendieron que el gobierno de Miguel de la Madrid, anunciaba la descentralización educativa en preescolar, primaria, secundaria y normal, el mismo día que tomaba posesión, como la vía para tratar de desarticular al movimiento magisterial y quitar la presión sobre su gobierno, porque durante cuatro años no habían bastado los asesinatos de maestros, desapariciones, o represión administrativa para frenar al movimiento surgido en 1979. Por su parte Carlos Jonguitud Barrios, secretario general del SNTE y poderoso cacique sindical del magisterio y su corriente Vanguardia Revolucionaria, vieron en la descentralización el peligro de pulverización del sindicato nacional en 32 sindicatos estatales, uno por cada provincia.

Es así que en México, la descentralización educativa se impone hasta 1993, después de una derrota al magisterio democrático y habiendo eliminado al grupo de Jonguitud Barrios para encumbrar a Elba Esther Gordillo en el SNTE como nueva cacique magisterial que asegurara el control del sindicato.

El modelo de descentralización mexicano, a diferencia del argentino, por su contenido es una desconcentración y posteriormente una federalización de la educación. Si bien es cierto que se transfirió la administración de las escuelas y la negociación de las condiciones generales de trabajo a cada estado o provincia, en los hechos el gobierno federal mantuvo la definición de los aumentos salariales de los trabajadores de la educación y sólo algunas prestaciones como días de aguinaldo, monto por zona de vida cara, fueron negociados estatalmente. También las condiciones y los recursos del programa de pago por desempeño, llamado carrera magisterial, fue de manufactura y administración federal. El gobierno nacional garantizó los recursos financieros para el sostenimiento de las escuelas, aunque nunca resultaron suficientes para atender las necesidades educativas y buscó que los estados aumentaran su aportación a la educación.

En México, el impacto de la descentralización sobre el sistema escolar, no fue tan devastador como en Argentina, por las diferencias en el contenido de la

descentralización, pero también por la estructura política de fuerte centralismo y un ejercicio del poder político de ese mismo corte. A su vez, influyó la garantía que otorga la Constitución mexicana para que todos los mexicanos tengan educación pública, laica y gratuita obliga al gobierno federal. Las funciones sustantivas de definición curricular, elaboración de libros de texto gratuitos se mantuvieron en manos del gobierno federal. También la resistencia de los trabajadores de la educación agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), jugó un importante papel para mitigar los efectos desarticuladores que acompañan a la descentralización educativa.

No obstante se registra un impacto diferenciado en los estados a partir de las condiciones económicas de cada uno de ellos, el número de estudiantes a atender, los presupuestos asignados²⁷ y la situación política presente, determinada por el grupo local de poder que ejerce el gobierno estatal y la fuerza del grupo político regional del SNTE que detenta la dirección de la o las secciones sindicales de cada entidad.²⁸

En Argentina, en su Constitución se establece que la obligación de impartir educación primaria corresponde a las provincias.²⁹ Con la descentralización, las provincias tuvieron un margen mayor de autonomía para definir proyectos que profundizaban las reformas neoliberales en curso, este es el caso de la provincia de San Luis, en donde profesores de la CTERA y algunos investigadores, resaltan

²⁷ Para una revisión de la asignación del gasto federal en educación básica a los estados y el gasto federal por estudiante en el mismo nivel educativo, véase David Márquez Ayala, "Análisis económico de la descentralización educativa en México. La situación del Distrito Federal", en especial el anexo estadístico, en Axel Didriksson y Manuel Ulloa, Coords, *Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México*, SE del Gobierno del D.F., México, D.F., 2008.

²⁸ Para México, existen pocos estudios que analizan los impactos de la descentralización en los estados en una visión de conjunto, hay varios de análisis para entidades específicas. Uno de esos pocos, intenta una tipología a partir de la revisión de lo sucedido en diez de las 31 entidades federativas, aborda cuatro rubros: antecedentes y contexto social; situación de la educación; situación sindical y adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa. Aunque el autor no nos proporciona conclusiones generales, pues las ofrece entidad por entidad, es buen ejemplo de la heterogeneidad que acompaña a la descentralización educativa. Véase Víctor Alejandro Espinoza Valle, "Descentralización educativa. Tipología y estudios de caso", en Axel Didriksson y Manuel Ulloa, Coords. *op.cit* pp. 107-143.

²⁹ Entrevista con Myriam Feldfeber, especialista en políticas educativas y trabajo docente en América Latina, catedrática de la Universidad de Buenos Aires. (9 de noviembre 2005).

la aparición en 1999, de un proyecto de privatización muy agresivo, llamado “Escuelas 2001”, que era la creación de un sistema de escuelas “charter”, escuelas licitadas, modelo estadounidense de educación privada, financiada con recursos públicos.³⁰

El ejecutivo provincial de San Luis, emitió un decreto (2562) para la introducción de las “Escuelas 2001”. Como se observa en el cuadro anexo, en su concepción, su contenido, su gestión y evaluación, se define a partir de mecanismos de mercado; si bien es una escuela que no cobra por sus servicios a los alumnos que acuden, pues recibe un subsidio estatal por alumno inscrito, deja de ser educación pública en tanto que se traslada a un ente privado, la “Asociación educativa”, la responsabilidad de la definición del currículo, la forma pedagógica a seguir, la administración de los recursos, la contratación de profesores, la definición de los mecanismos de evaluación. Lo único público que preserva es su financiamiento.

La resistencia de profesores, sindicato y organizaciones sociales en la provincia de San Luis y a nivel nacional, frenó el proyecto y sólo se establecieron 9 escuelas de éste carácter.

Ese tipo de proyectos no han aparecido en México, en gran medida porque los gobiernos estatales no tienen tanta autonomía para poder hacerlo, y porque el artículo 3º Constitucional, que garantiza el derecho a la educación como un derecho social, todavía es una protección ante estos intentos de privatización

³⁰ Pablo Imen, “Nuevos ropajes de la vieja desigualdad educativa: Notas críticas sobre la charterización de las escuelas estatales”, mimeo, mayo 2002; Lidia Rodríguez, “Tendencias privatizadoras en educación”, Ed. Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la CTERA, Boletín Nº 4, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2002.

Cuadro 2
Provincia de San Luis
Escuelas 2001, Decreto 2562

I	PROPUESTA
GESTIÓN	La gestión de las escuelas experimentales será concesionada a asociaciones civiles sin fines de lucro, compuestas por personas físicas, los docentes que quieran participar tendrán que formar asociaciones.
SELECCIÓN	Seleccionadas a través de convocatorias públicas a cargo del Ministerio de cultura y Educación. Surgirán de reconversión de los establecimientos estatales y de la promoción de nuevos centros educativos.
TAREAS	La Asociación Educacional será responsable de: Organizar el proyecto pedagógico, gestionar la institución, los resultados obtenidos y de la administración financiera. "Las Asociaciones Educacionales deberán proveer una educación de calidad... a partir del logro de aumentos...deberán elaborar un profundo y detallado Proyecto Educativo Institucional" (PEI) Las Asociaciones Educacionales deberán, además, firmar un "Compromiso de Escuela de Calidad" con la comunidad de la Institución -Alumnos y los Padres- y con el Ministerio de Gobierno y Educación.
DURACIÓN	La Asociación Educacional seleccionada obtendrá una autorización de funcionamiento que le permitirá administrar la escuela por un período de cinco años, al término del cual deberá participar en un nuevo concurso.
FINANCIAMIENTO	No puede establecer ningún arancel. 1,200 pesos anuales por alumno de EGB 1 Y 2, 1680 PARA EGB 3, 1740 PARA Polimodal. Hasta un 85% podrá invertirse en salarios, el resto tendrá que distribuirse en capacitación, equipamiento, bienes de consumo y otras erogaciones necesarias.
PATRIMONIO	En el caso en que el Estado Provincial provea el edificio y demás bienes físicos los bienes inmuebles serán entregados en comodato y los bienes muebles en préstamo gratuito y precario. Deberán ser restituidos en el estado en que fueron entregados al finalizar la autorización.
SELECCIÓN DE LOS ALUMNOS	No podrá haber selección de los alumnos. Será por azar en caso de que los aspirantes superen las vacantes.
TRABAJO DOCENTE	El personal de las escuelas experimentales no tendrá dependencia laboral alguna con el Estado. Serán empleados de las Asociaciones Educacionales las que gozarán de plena libertad para adaptar su régimen laboral a las particularidades de la carrera laboral docente. La cantidad de horas reloj mínimo anuales es de: Nivel inicial: 720 hs. EGB 1 Y 2: 900 hs. EGB 3: 1080 hs. Polimodal: 1134 hs.
SALARIOS	A igualdad de condiciones, los salarios no podrán ser inferiores ni superiores en más del 50% al resto de las escuelas públicas.

Fuente: Versión resumida del cuadro publicado en, Lidia Rodríguez, Tendencias Privatizadoras de la educación, op.cit. pp. 13, 16 y 17

3.4. Financiamiento

La falta de presupuestos suficientes para atender las necesidades educativas ha sido una constante en los países de América Latina a lo largo de su historia, México y Argentina no son una excepción, su insuficiencia se corrobora al saber de la no cobertura universal de la educación básica por ejemplo, o la prevalencia de niveles de analfabetismo, la exclusión de la escuela de miles de jóvenes anualmente.

No obstante identificamos que en los años 60s y 70s hay una fuerte expansión de los sistemas educativos, con tendencia a un aumento creciente en los financiamientos públicos. Es la etapa de la expansión de los sistemas educativos nacionalmente. Hacia fines de los 70s y los dos primeros años de los 80s, la inversión educativa alcanza uno de los niveles más altos del período neoliberal, superado sólo veinte años después.

En la globalización neoliberal la tendencia cambia y es una constante la caída de los presupuestos en el gasto educativo a lo largo de la década de los 80s. Corresponde con dos determinantes, las estrategias impuestas a nivel internacional para reducir el gasto público y promover la privatización de la educación y el condicionamiento de la pesada carga del servicio de la deuda en países como México y Argentina.

En los años 90s hay un cambio en la tendencia, debido a la renegociación de la deuda, y por lo tanto la disminución del pago de su servicio, al tiempo que la acción política de los trabajadores de la educación en ambos países obligó al incremento de los presupuestos. En Argentina la Carpa Blanca, en México, la huelga de la primavera de 1989.

Los mayores presupuestos para educación de la década de los 90, que debemos apuntar no resarcieron la pérdida, ni alcanzan los niveles de principios de los 80s,

tienen una lógica de aumentar el financiamiento pero dirigido al reforzamiento de las reformas neoliberales para el sector, programas de atención a rezago educativo, atender más la calidad que la cantidad, reforzar la descentralización educativa. Varios de los proyectos son financiados con recursos del BM y el BID.³¹

Rasgo común es también la no correspondencia entre las tasas de crecimiento de la matrícula con las tasas de incremento presupuestal, más bien lo que ocurre es la ampliación de la matrícula, con una caída presupuestal, combinado con la caída salarial de los docentes, lo que hablaría de que con la caída de sus salarios los maestros financiaron la ampliación de matrícula.³²

En el caso de México se combina una caída en la inversión educativa con cambio de criterios para la asignación. Se inicia la aplicación de presupuestos según el desempeño de las escuelas, y de los sujetos de la educación, maestros y estudiantes, los casos de los programas “escuelas de calidad” y la ampliación de “carrera magisterial” para el personal docente son ejemplos de esta tendencia.

Un hallazgo fue que el manejo presupuestal fue un poderoso instrumento para inducir o imponer las reformas.

3.4.1. Tendencias Financiamiento en Argentina

1.- Deuda Gasto Público.

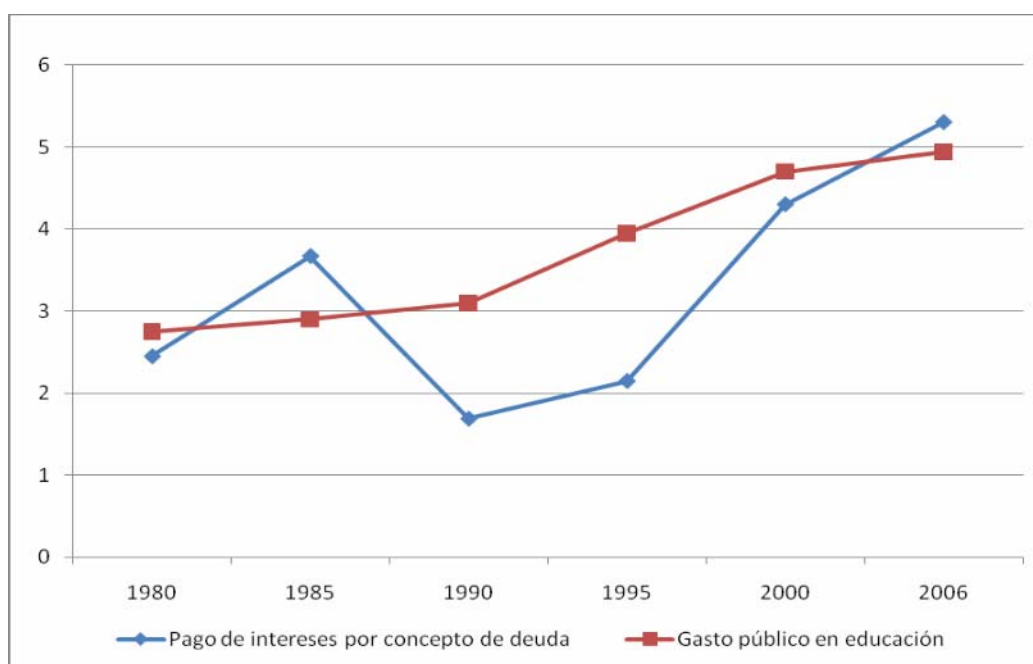
Observamos una estrecha relación entre la dinámica del pago de intereses de la deuda pública y el gasto educativo. Fuerte disminución, en términos reales del gasto público en la década de 1980 y su acelerada recuperación en los 90s, con la particularidad de que la inversión en educación cae menos que el gasto global en la primera etapa y crece más rápidamente que éste en la segunda. También

³¹ Ver cuadros 2, 3, 4 y 5 del capítulo 2.

³² Para México, véase Margarita Noriega, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México, 1982-114*. Ed. Plaza y Valdés, UPN, México, capítulo 3; para Argentina, CTERA, Informe Argentina, en CTERA et.al., *Las Reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*, Ed. CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2005.

puede apreciarse que los servicios de la deuda pública, crecen – considerando los extremos- aún más que lo invertido en educación; y no sólo eso, sino que llegaron a superarla en valores absolutos. (Véase gráfica 1)

Gráfica 1
Pago de intereses por concepto de deuda y gasto público en educación en Argentina como Porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de CTERA, et.al., *Las Reformas educativas en los países del Cono Sur*, op-cit. p 106.

2.- Evolución de los presupuestos educativos.

Como porcentaje del PIB, el gasto en educación se incrementa en los últimos años, pero no alcanza los niveles del 6/8% recomendado internacionalmente, ni alcanza las metas comprometidas en la Ley Federal de Educación que establecía elevar la inversión educativa a 6% del PIB, aumentando como mínimo un 20% anual, desde el momento de aprobación de la Ley en 1993. (Véase cuadro 3)

Cuadro 3
Gasto público en educación
como % del PIB 1990 - 2006

	Argentina	México
	Gobierno Nacional, Provincial y Local	Gobierno Central Presupuestario
1990	3,61	2,47
1991	3,6	2,72
1992	3,83	3,19
1993	4,09	3,76
1994	4,16	4,09
1995	4,32	3,79
1996	4,13	3,74
1997	4,31	3,59
1998	4,39	3,86
1999	4,93	3,82
2000	4,99	3,77
2001	5,2	4,05
2002	4,4	4,14
2003	4,04	3,9
2004	4,15	3,75
2005	4,76	3,84
2006	5,07	5,2

Fuente: Elaborado en base a datos sobre gasto social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Analizando el gasto educativo por habitante, en los años 90s y hasta 2000, se comprueba que en los años 90s hay un incremento significativo, pasó de 211 dólares USA por habitante a 375.

El incremento de los presupuestos educativos se puede explicar por la importante lucha de los trabajadores de la educación, que durante los años 1997 a 1999 instalaron la “Carpa Blanca”, demandando incremento en sus salarios y más recursos para la educación.³³

³³ En el capítulo 5 abordaremos las luchas de resistencia y elaboración de alternativas por parte del magisterio argentino.

Después de la crisis económica de 2001, la tendencia del gasto por habitante muestra una declinación en el 2002, bajando hasta 276 dólares por habitante en 2003 y 273 dólares en 2004. (Véase cuadro 4)

Cuadro 4
Gasto público social en educación
por habitante en us\$2000 1990 -
2006

	Argentina	México
	Gobierno Nacional, Provincial y Local	Gobierno Central Presupuestario
1990	211	121
1991	229	137
1992	264	163
1993	293	193
1994	312	215
1995	311	184
1996	310	187
1997	345	189
1998	362	210
1999	388	212
2000	386	220
2001	380	233
2002	284	239
2003	281	226
2004	312	224
2005	387	234
2006	443	...

Fuente: Elaboración propia en base a datos sobre gasto social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

3.- Distribución del financiamiento.

En Argentina, la responsabilidad constitucional de brindar educación básica corresponde a las provincias, esto se ve reflejado en la distribución de las aportaciones del Estado Nacional, los provinciales y municipales, donde la aportación mayoritaria, proviene de los estados provinciales, notándose un

estancamiento del gasto nacional durante la década de los 90s, años en los cuales culmina el proceso de descentralización educativa, y aumentando la participación de las provincias en la inversión educativa³⁴ como porcentaje del PIB.(Véase cuadro 5)

Cuadro 5
Argentina, inversión educativa por origen

Porcentaje del PIB					
	1991	1994	1996	1998	2000
Total	2,99	3,73	3,87	4,10	4,64
Nacional	0,96	0,70	0,75	0,77	0,77
Provincial	1,97	2,93	2,98	3,20	3,74
Municipal	0,07	0,09	0,14	0,12	0,12

Evolución de la inversión educativa
(Base: 1991 = 100)

Total	100	142,66	145,84	170,46	185,28
Nacional	100	83,83	88,44	100,84	96,72
Provincial	100	170,79	170,70	202,72	227,25
Municipal	100	155,99	232,69	215,33	215,75

Fuente: Elaborado con datos de CTERA, et.al, *Las Reformas educativas en los países del Cono Sur*, op-cit. P. 106.

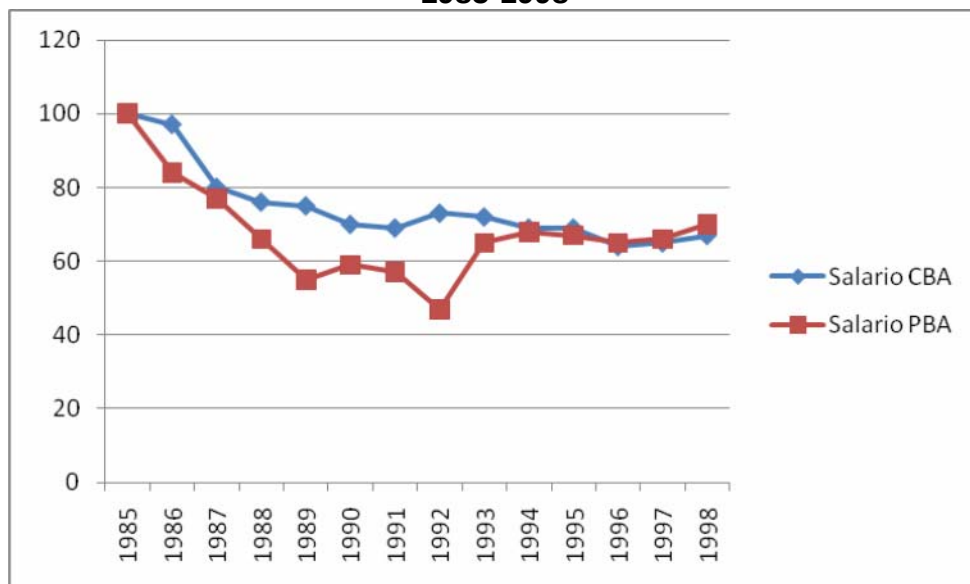
4.- Salarios.

La caída salarial a lo largo del período estudiado, es un correlato de la disminución de los presupuestos educativos. Un minucioso estudio salarial elaborado, por el Instituto de Investigaciones pedagógicas Marina Vilte de CTERA, muestran cómo entre 1985 y 1998 los salarios base de los maestros pierden en términos reales un 59% en la Ciudad de Buenos Aires (CBA) y un 56% en la Provincia de Buenos Aires (PBA), el salario bruto –incluye los adicionales como estímulo por asistencia, antigüedad, etc- se contrajo en 34% y 31% respectivamente³⁵. Pero además, comparado con el Ingreso por habitante, en los años 90s se va ampliando la brecha entre el PIB per cápita y el salario docente. (Véase gráfica 2)

³⁴ En este texto, hablamos indistintamente de gasto educativo e inversión educativa.

³⁵ Alfredo Iñiguez, "El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte-CTERA, Año 1, N° 2, abril 2000, Buenos Aires, Argentina. Disponible en la página electrónica del Instituto, <http://www.ctera.org.ar/iipmv/>. En la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, se concentra el 43% del personal docente de todo el país.

Gráfica 2
Evolución porcentual del salario docente en CBA y PBA
1985-1998



Fuente: Elaboración propia con datos de “El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina”. Cuaderno del Instituto de investigaciones pedagógicas Marina Vilte-CTERA.

Por eso no debe sorprender la gran convocatoria y accionar de la lucha de los maestros argentinos alrededor de la “Carpa Blanca” (1997-1999) que tuvo como objetivo central la exigencia de mayor financiamiento educativo para aumentos salariales a los docentes.

Otro impacto de las reformas neoliberales en educación, es la diferenciación, en condiciones de trabajo, se presenta una gran disparidad salarial entre las provincias. Iñiguez nos dice: “un docente de Formosa o Chaco cobra casi tres veces menos que uno de Santa Cruz y cerca de la mitad de uno que da clases en Córdoba, La Rioja, Catamarca o Neuquén.”³⁶

En otro estudio de CTERA, sobre el salario docente, para los años de 2006-2007, se comprueba que aún cuando con sus luchas los maestros lograron la sanción de

³⁶ Ibid. pp.11y 12.

una Ley de Financiamiento que obliga al gobierno federal a negociar con los sindicatos nacionales un piso salarial común para los docentes de las provincias en condiciones económicas más precarias y debe garantizar fondos nacionales para aumentar salarios iniciales, prevalece una gran heterogeneidad en las remuneraciones y condiciones de trabajo, para los maestros y maestras. Para lo cual no sólo han influido los distintos porcentajes de aumento salarial sino una tendencia que se agudizó en los 90s, de incremento del peso de las compensaciones que no repercuten en seguridad social, tendencia que se empieza a revertir hacia el año 2007, después de las negociaciones salariales de ese año.³⁷

5.- Financiamiento de organismos internacionales a proyectos específicos.

El apoyo del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con créditos para impulsar las reformas educativas de los años noventas, es una variable que influyó en el aumento del gasto educativo.

En el capítulo dos reseñamos los proyectos que fueron financiados a lo largo de estos años; de ellos destacan los suscritos entre 1991 y 1995, para apoyar la descentralización y el mejoramiento de la calidad educativa, la adecuación a la ley Federal de educación y el firmado para elevar el índice de cumplimiento del nivel secundario, matrícula y retención.

3.4.2. Tendencias Financiamiento en México. Período 1980-2006

1.- Deuda Gasto Público.

Al igual que en Argentina, durante toda la década de los 80s, como porcentaje del PIB, el costo financiero de la deuda anualmente, superó al gasto educativo. “En el sexenio 1982-1988, la deuda absorbió más de 40 y hasta 67 pesos de cada cien

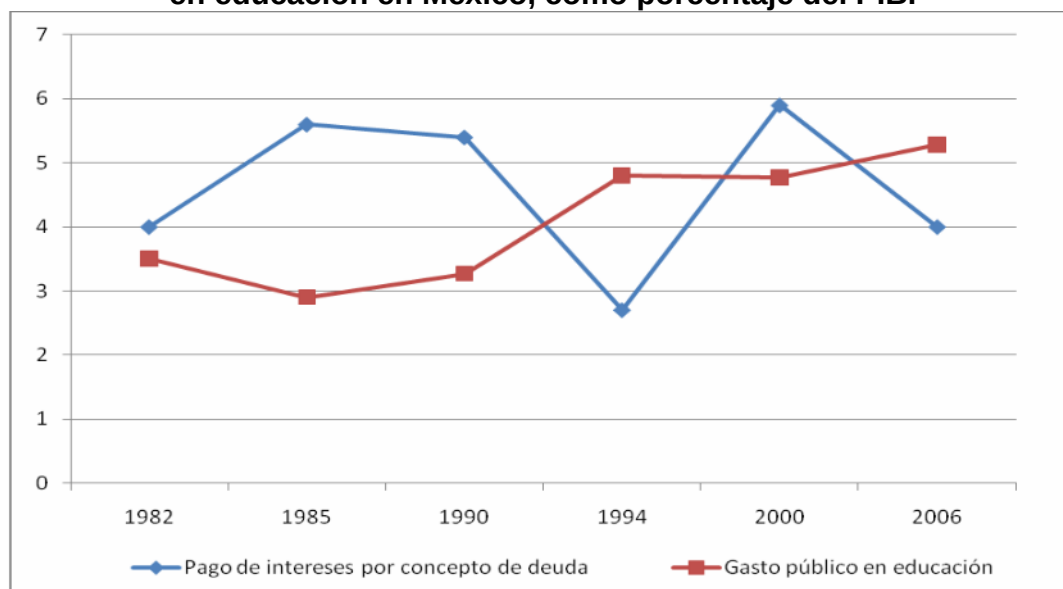
³⁷ Silvia Andrea Vázquez, Coordinadora, “Aportes para el análisis del salario docente. Diciembre 2006-mayo 2007”, Informes y Estudios sobre la situación educativa N° 6, IIPMV-CTERA, Buenos Aires, Argentina, octubre 2007. Disponible en la página electrónica del instituto Marina Vilte, <http://www.ctera.org.ar/iipmv/>.

erogados por el gobierno federal y al sector educativo apenas se le asignaron entre 12 y a lo más 16 pesos de cien”³⁸.

Es hasta el año 1990 que se recupera una tendencia creciente en la inversión educativa, aunque con la crisis financiera de diciembre de 1994, cae de nueva cuenta y se refleja en los años 1995 y 1996, hasta el 2000 la inversión se mantiene constante, pero para ese año el pago de intereses representó más que el gasto público en educación. (Véase Gráfica 3)

Gráfica 3

Pago de intereses por concepto de deuda y gasto público en educación en México, como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración propia a partir de tres referentes: para años 1982-1990, INEGI y Banco de México. Para los años de 1990-2006, datos tomados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Trabajamos con el concepto de servicio de deuda, que incluye pago de intereses y amortizaciones de capital para cada uno de los años.

El aumento en el gasto educativo, se explica por dos factores: la renegociación de la deuda pública externa y la presencia de importantes movilizaciones

³⁸ Margarita Noriega Chávez, op.cit, p.106.

magisteriales en 1989, con una huelga nacional, que presionaron exigiendo mejores salarios y más presupuestos.

2.- Evolución de los presupuestos educativos.

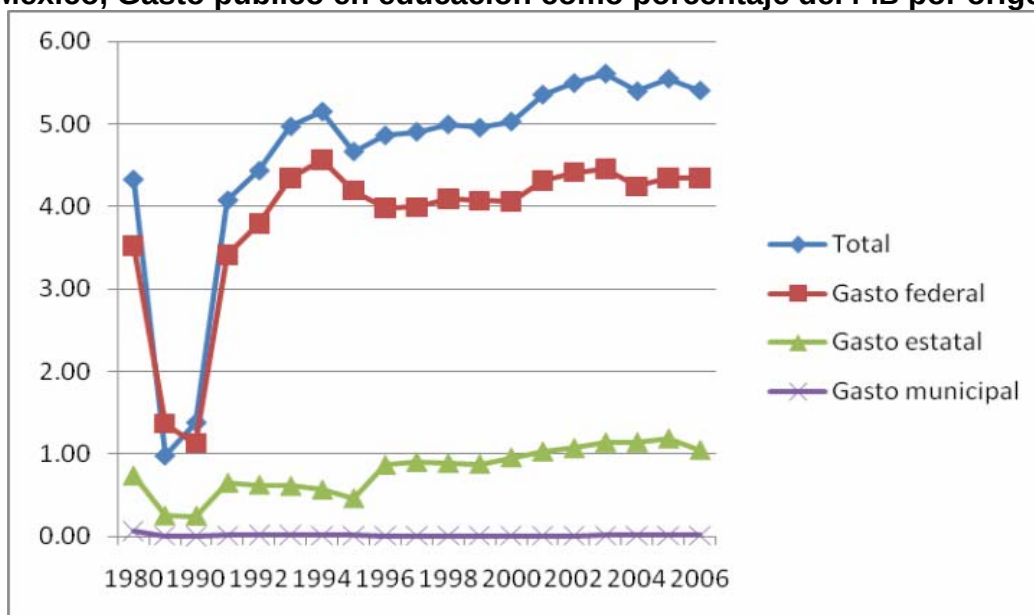
Analizando la evolución del gasto educativo como porcentaje del PIB, en la década de los 80s prácticamente se mantiene estancado, alrededor de 2.6 a 2.8%, en la década de los 90s se incrementa hasta 4.2% en el 2000 y en los últimos años aumenta hasta alcanzar en el 2006, el 5.2%. Pero no se logran los niveles recomendados por la UNESCO y por el propio Congreso mexicano, de un mínimo de 8% del PIB (Véase cuadro 3).

Observando el gasto educativo por habitante, tenemos que de 1990 a 1994, casi se duplica el monto, pasando de 121 dólares a 215 dólares anuales, después de la crisis de diciembre de 1994, cae hasta 187 dólares y es hasta el año 2000 que supera el nivel de 1994, manteniéndose casi estancado en los últimos seis años. (Véase cuadro 4)

3.- Distribución del financiamiento.

A diferencia de lo que sucede en Argentina, en México el gobierno federal aporta la mayor parte de los recursos del gasto educativo. Aunque, revisando las cifras de 1990 a 2006 se observa que después de la descentralización educativa en 1993, hay un incremento de la participación de los estados en las aportaciones, aunque todavía es minoritaria (Véase gráfica 4)

Gráfica 4
México, Gasto público en educación como porcentaje del PIB por origen



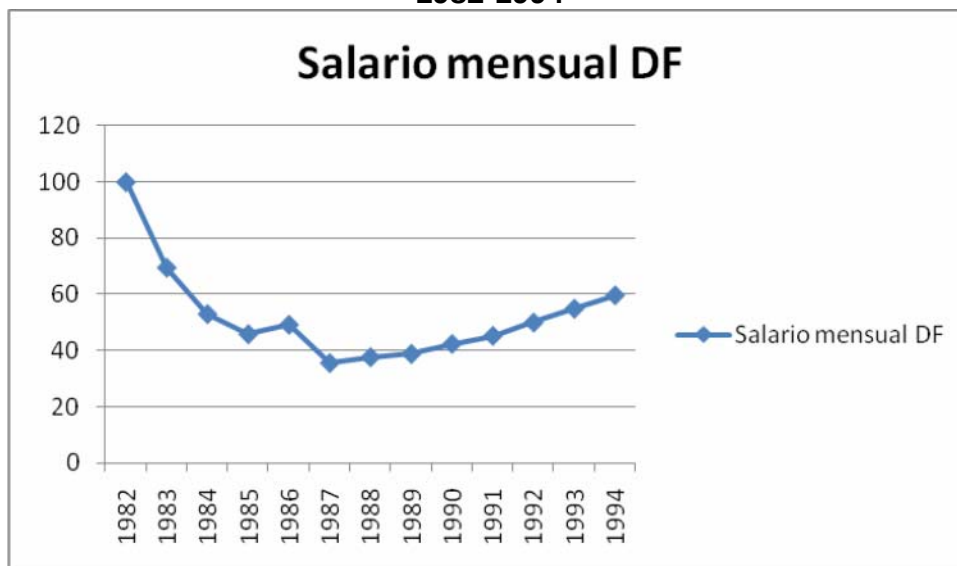
Fuente: Elaboración propia con base a los cuadros 9 y 10 de Márquez Ayala, David. "Análisis económico de la descentralización educativa en México, la situación del Distrito Federal" en Descentralización y reforma educativa en la Cd. de México. Ed. Secretaría de Educación Pública del D.F. México 2008.

4.- Salarios

En México, al igual que en Argentina, la caída de los salarios reales de los maestros de primaria en los años 80s, fue muy acentuada; entre 1982 y 1988, perdieron un 63% de su poder adquisitivo.

Como dijimos, en 1989 el magisterio democrático del centro del país realiza una huelga de un mes, por aumento salarial y más presupuesto para educación, con ella se logran importantes aumentos salariales que permiten revertir la caída en los años 90s, pero aún así los salarios no alcanzan el nivel de 1982 (Véase gráfica 5).

Gráfica 5
Evolución porcentual del salario docente en el Distrito Federal
1982-1994



Fuente: Elaboración propia en base a los cuadros 12 y 22 de Noriega, Margarita. "Las reformas educativas y su financiamiento".

Una similitud con lo acontecido en Argentina, con la evolución de los salarios docentes tiene que ver con el hecho de que gracias a las movilizaciones de los trabajadores de la educación se incrementan los salarios, otro rasgo común, son modificaciones en la composición salarial, aumentando las percepciones que no repercuten en la seguridad social, jubilaciones o "prestaciones sociales". Esta fue una estrategia oficial seguida en ambos países.

Una diferencia sustancial es que en Argentina, los maestros y su sindicato, rechazaron la imposición del pago por productividad o pago por mérito, mientras que en México el SNTE, pactó este tipo de forma salarial.

Son formas muy agresivas que tratan de individualizar la relación laboral, segmentan a los trabajadores de la educación, rompen el tejido social y la solidaridad de gremio, propician la simulación en el trabajo y la tarea

desempeñada. Estas formas de pago se van a vincular estrechamente con las políticas de evaluación del desempeño docente³⁹.

5.- Financiamiento de organismos internacionales a proyectos específicos.

Los créditos internacionales del BM y BID fueron muy importantes para inducir a la instrumentación de las reformas en educación. Al revisar los acuerdos del gobierno mexicano suscritos entre 1991 y 2003 con esos organismos financieros, destacan los dirigidos a la descentralización educativa, el combate al rezago educativo en las entidades más pobres del país, la formación y actualización de profesores, la elevación de la calidad, la instrumentación de “escuelas de calidad”.

Por el objetivo de los proyectos suscritos, identificamos que en la primera etapa de la imposición de las reformas neoliberales, se apoyó la descentralización educativa, en una segunda el enfoque es hacia mitigar el rezago educativo, en la tercera en el centro se coloca la mejora de la calidad educativa y el énfasis en el desempeño como criterio para elevar la calidad. La primera y segunda etapas abarcan los años 90s y a partir del año 2000 ubicamos a la tercera etapa.

El despliegue de estos programas corresponde con el enfoque de focalización de las políticas estatales, y la imposición de criterios de desempeño.⁴⁰

Un aspecto poco relevado en los análisis de los convenios firmados entre los gobiernos y el Banco Mundial y el Interamericano de Desarrollo son los mecanismos de negociación y control que los acompañan y que finalmente favorecen a redes cercanas a ellos mismos, sean de “expertos”, consultores o empresas que proporcionan los servicios que incluyen las reformas.⁴¹

³⁹ Estos programas iniciaron su operación en educación superior y en 1993; es a partir de la instrumentación del Acuerdo Nacional para la modernización de la educación básica, que se pacta entre el SNTE y el gobierno federal la creación del programa “Carrera Magisterial” para los trabajadores docentes de preescolar, primaria y secundaria.

⁴⁰ Véanse cuadros 2 a 5 del capítulo 2.

⁴¹ Margarita Noriega, señala este importante aspecto y muestra los mecanismos que operan para favorecer a esas redes que hay atrás. Véase op.cit, capítulo V, pp. 217-222.

Consideraciones finales

Las reformas educativas neoliberales, fueron presentadas por los gobiernos y los organismos financieros internacionales, como el único camino para hacer frente a una crisis de los grandes sistemas educativos, que desde su perspectiva eran ineficientes, inequitativos y sus productos de baja calidad, así ante el “fracaso de la educación pública”, se justificaba la reducción de la responsabilidad estatal para garantizar el derecho a la educación y con ello, abrir la puerta a procesos de privatización.

Pudieron imponerse porque encontraron un terreno fértil ante problemas reales de los grandes sistemas educativos nacionales, lo que socialmente empezó a gestar un desencanto y desconfianza sobre la validez de lo que se enseñaba y cómo se enseñaba.

Si bien ésta es la base general que permite su instrumentación, hay condiciones políticas específicas que explican la profundidad de las reformas y su impacto diferenciado en los dos países objeto de estudio. En Argentina, la Constitución otorga a las provincias la responsabilidad de la impartición de la educación básica, en México esa ley suprema obliga al gobierno federal a garantizarla.

En Argentina tuvieron cierta legitimidad esas reformas, pues emanaron de un gobierno que arribó al poder con apoyo popular, las propias organizaciones sindicales docentes participaron en la promoción de la candidatura de Menem, aunque poco después de su arribo a la presidencia se confrontaron a ese gobierno y la CTERA fue un bastión de lucha importante contra las reformas neoliberales, no sólo en educación. En México, sin legitimidad, se imponen porque el SNTE es parte del sistema político y los grupos que ejercen el poder. Esto explica por qué no sólo avala las reformas, sino que las promueve.

La descentralización, vinculada a la reforma de la estructura y gestión de todo el sistema de educación básica en Argentina que acompañó a la Ley de 1993,

prácticamente destruyó el sistema escolar nacional. En México, la descentralización no tuvo efectos tan agresivos aunque aumentó la heterogeneidad de las condiciones en que se realizan los procesos de enseñanza aprendizaje. En ambos casos podemos concluir que fracasó en el objetivo que los discursos gubernamentales prometían de mejorar la situación de la educación, aumentar la participación de las comunidades en su conducción e incrementar la participación de los estados y los municipios en su financiamiento.

También contrariamente a lo que se ofrecía, y en realidad parece ser el objetivo buscado, se produjo un efecto de impulso a los caciquismos locales o regionales, no hubo democratización alguna y sí una mayor segmentación.

Al analizar las tendencias presentes en el Financiamiento educativo, para ambos casos y en el período estudiado, la conclusión es que prácticamente no hay diferencia en la relación entre el nivel de gasto en pago de intereses de la deuda pública y gasto educativo, si aumenta el pago de deuda, disminuye el gasto en educación y viceversa. Tampoco es distinta la tendencia en la evolución de los salarios, en ambos casos la pérdida salarial es muy pronunciada.

Donde sí encontramos diferencias importantes es en el gasto educativo per cápita, en Argentina casi duplica el gasto que aplica el gobierno mexicano, a pesar de que el porcentaje de gasto público respecto al PIB, es mayor en México.

La intervención de organismos internacionales en el diseño y aplicación de las reformas neoliberales en el sector es muy similar, la hacen a partir de proyectos específicos, priorizando recursos para la descentralización y para programas de focalización plasmados en la elevación de la calidad educativa, el combate al rezago, el apoyo a la educación técnica.

La descentralización y un manejo presupuestal para imponer las reformas se combinaron con otro instrumento muy poderoso, la evaluación educativa, es el tercer pilar de estas políticas, mismo que analizaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 4

Evaluación instrumento para articular las reformas.

Sobre un discurso de la calidad educativa como prioridad, se instaló una “cultura de la evaluación”, poderoso instrumento que articula las medidas neoliberales en el sector, para imponer controles y cambios en el proceso de trabajo de profesores, así como cambios curriculares. Ha sido demoledor para instaurar el cambio más radical: que la educación deje de ser un derecho social, y se transforme en una mercancía, accesible a los mejores, a los más aptos o a los que pueden pagar por ella. Deja de ser una responsabilidad del Estado y pasa al ámbito de lo privado, por eso en el neoliberalismo acceder a la educación es una responsabilidad de los individuos y de las familias.

El concepto de evaluación que se instaló en la educación es el de medición de resultados, por eso trajo consigo la evaluación estandarizada y del desempeño docente. Pero también de instituciones, de escuelas.

Si la educación deja de ser un derecho social y se convierte en mercancía, debe poder ser transable y eso requiere que se pueda medir “objetivamente”, para poder ser comparable, por eso la evaluación estandarizada.

¿Cómo se instala en Argentina y cómo en México? ¿Son procesos similares, cuáles son las diferencias entre ambos casos? ¿Qué impactos ha tenido sobre el derecho a la educación, sobre las condiciones de trabajo de los docentes? ¿Qué respuesta hay de parte de los trabajadores de la educación?

Estas son algunas de las preguntas que trataremos de resolver en este capítulo.

4.1. Evaluación para la exclusión y como una nueva forma de dominación.

Un eje de las políticas educativas de la década de los 90 del siglo pasado y de la primera década del siglo actual, es la evaluación; como señala Ángel Díaz Barriga “No se trata de un movimiento aislado en una escuela, en un proyecto pedagógico o en un país; sino por el contrario, de un proyecto claramente internacional, que forma parte de los nuevos esquemas de globalización que circundan nuestro mundo”.

“La globalización no sólo ha puesto en el centro de interés los procesos de integración regional y las multirrelaciones e interdependencias económicas, también conlleva una uniformización de la cultura y de los valores, lo cual permitiría hablar también de una globalización de los procesos educativos”¹

Agrega que la política educativa se mueve entre dos tensiones: las que emanan de las exigencias del desarrollo nacional y las que resultan de la implantación de propuestas de organismos internacionales.

Coincidimos con Díaz Barriga en su concepción de que la evaluación educativa forma parte de las estrategias desarrolladas por los organismos internacionales, pero enfatizamos también que estas políticas son adoptadas por los hacedores de las políticas educativas en cada uno de los países con total convencimiento, no es una subordinación sino que las asumen y en muchas ocasiones van más allá de lo que les piden los lineamientos de los mencionados organismos internacionales.

La idea de evaluación que ha dominado en las políticas educativas en las últimas dos décadas, se desplaza a la representación de la medición y se traduce en la aplicación de exámenes estandarizados, presentados como instrumentos

¹ Díaz Barriga, Ángel, “Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos”, en: Teresa Pacheco y Ángel Díaz Barriga (coords.), *Evaluación académica*, Centro de Estudios sobre la Universidad y Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 11-31.

consistentes, confiables, que según sus promotores, les confieren una objetividad fuera de toda duda².

Sin embargo hay una perspectiva distinta, “la político-institucional, que reconoce que la evaluación forma parte de las estructuras de poder (internacional y nacional) que afectan los procesos institucionales. (...) En esta visión, la evaluación no es sólo una actividad académica sino que es claramente una práctica social”. A decir de Díaz Barriga “diversos autores han mostrado que la articulación entre evaluación y poder no es sino una nueva forma de dominación racional, cuyos resultados impactan a la sociedad en su conjunto, en particular a quienes tienen algún contacto con el sistema y la institución educativos.”³

Identificamos un rasgo exacerbado de las políticas de evaluación que se han impuesto como parte de las políticas neoliberales en la educación: se emplea no como vía para mejorar el funcionamiento del sistema educativo, sino para justificar la exclusión – o negación de oportunidades- de quienes se considera que no merecen estar en el sistema educativo o recibir determinado tipo de educación.

“Indudablemente que la evaluación tiene un papel estrechamente asociado al desarrollo del pensamiento neoconservador que campea en occidente: el triunfo de las leyes del mercado, la exacerbación de la competencia en “detrimento de la colaboración” como un nuevo darwinismo social, en el que se beneficiarán los mejores, los más preparados y los más audaces. Los mecanismos de evaluaciones nacionales e internacionales, institucionales o individuales, desde una perspectiva sociológica, apuntan al fomento de esta competencia.”⁴

² En realidad los exámenes de opción múltiple son instrumentos de medición superficial, que enfatizan los aprendizajes memorísticos, son calificados por un autómata, una computadora que no puede hacer una evaluación integral y personal de los niños y jóvenes.

³ Ibid. pp. 12 y 13.

⁴ Ibid pp.12.

Otro rasgo distintivo de la evaluación, dentro de estas políticas educativas, es que da consistencia al concepto de “calidad” que aparecía sin asidero en el campo de la educación, pues en éste se generan procesos simbólicos difíciles de medirse en sus resultados, como sí se puede hacer en los productos de una fábrica: “una fábrica de componentes electrónicos no es la misma cosa que una escuela, o un aula. El trabajo que se desarrolla en una institución educativa, cualquiera que sea su complejidad, envuelve un proceso cuyos resultados apenas son parcialmente mensurables.”⁵

En las reformas educativas en curso, el discurso de “evaluación de la calidad” se convierte en el elemento que legitima todas las políticas, justifica los recortes presupuestales, la exclusión de niños y jóvenes, la descalificación del trabajo de los docentes y su control, los bajos salarios de los maestros y maestras, el cambio de los contenidos educativos. Por esto afirmamos que de los tres ejes de las reformas educativas neoliberales éste es el más poderoso para inducir los cambios neoconservadores en el sector.

4.2. Evaluación estandarizada: una plaga

4.2.1. El caso mexicano

En México el uso de los exámenes estandarizados como política de Estado para la exclusión, para el control del trabajo docente y la privatización de la educación, se instrumenta a partir de los años 90s. El ingreso de México a la Organización de Comercio y Desarrollo (OCDE), que es club de las 34 mayores economías industrializadas, lo obligaba a la aplicación de la prueba PISA (Program for International Student Assessment) a sus estudiantes de bachillerato; como veremos, el gobierno mexicano va mucho más allá de lo comprometido, y una década después se aplican pruebas estandarizadas equivalentes, de elaboración

⁵ Lerche, “Concepciones de calidad y educación superior”, en Perfiles Educativos, México CISE/UNAM, 1995. Citado por Angel Díaz Barriga, “Evaluar lo académico...” op. cit. p. 14.

nacional, para conocer el “logro académico” a todos los estudiantes del sistema educativo de educación básica, llegando en 2008 a la aberración de aplicarlas a niños de preescolar.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) en enero de 1994 se impulsa la aplicación de políticas de evaluación estandarizada tanto en educación superior como en educación básica. Los ritmos y razones para la instauración de estos exámenes de manera masiva en educación básica y superior son distintos.

En educación superior, en los años 70s y 80s se usaban pruebas estandarizadas para el ingreso a las preparatorias o las universidades, pero es en el año 1996 que se establece el examen único de ingreso al bachillerato en la Ciudad de México y zona metropolitana, examen que representa un parte aguas en el uso de los exámenes estandarizados en México. Por el número de estudiantes que participan, por las reglas de operación del examen, por ser un instrumento para la exclusión y asignación coercitiva de los estudiantes a opciones no deseadas, discriminatorio para las mujeres y los estudiantes de familias más pobres, porque desconoce la propia normatividad educativa al establecer un mínimo de 31 aciertos para asignar una escuela, sin considerar que el promedio del joven o la joven en secundaria sea aprobatorio y cuente con un certificado oficial que le permite ingresar a un bachillerato público o privado.

Además, una entidad privada, el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) es la encargada de diseñar el examen, vender las guías, aplicarlo, procesarlo y asignar a los jóvenes a escuelas públicas de bachillerato.

Pero el CENEVAL aplica cientos de miles de pruebas cada año en educación superior, para ingreso a bachillerato, licenciaturas, posgrados, para egreso de las licenciaturas, para obtener becas, para acreditación y certificación, en todo el país. Se ha convertido en el Monopolio de la evaluación de la educación superior.

El proceso de aplicación masiva de exámenes en educación básica sigue derroteros diferentes y obedece a motivos distintos.

Si bien en los años ochentas se aplican pruebas a gran escala en educación primaria, en el sexto grado, es hasta 1994, que a consecuencia de la instauración en educación básica del programa de pago por desempeño docente, llamado Carrera magisterial toma carta de naturalización el uso de exámenes estandarizados para medir el “factor de aprovechamiento escolar” que requiere ese programa.

La instauración de la Carrera Magisterial en educación, obedeció al intento del gobierno por frenar las movilizaciones magisteriales en demanda de aumento salarial y por democracia sindical, que tomaron forma en una gran huelga en la primavera de 1989. Estos programas de pago por desempeño ya existían en educación superior, se generalizaron en ese nivel educativo al final de los años 80s y principios de los 90s.

La creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en 2002 da un nuevo impulso al uso de estos test, pero ahora promovidos a partir del discurso de la calidad educativa⁶.

En el 2006, se inicia la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), “esta evaluación está a cargo de la Secretaría de Educación Pública a partir de ese momento evalúa el desempeño de millones de niños y jóvenes y los clasifica en cuatro posibles niveles: insuficiente, elemental, bueno y

⁶ Contar con un organismo público para la evaluación de la educación pudiera ser un acierto, si la concepción de evaluación no se ciñera a medición estandarizada. El propio INEE al margen de los exámenes estandarizados que aplica, ha proporcionado documentos importantes que dan cuenta de las carencias de infraestructura, de los factores socioeconómicos que influyen en el desempeño de los niños y jóvenes, dos ejemplos son: INEE, Infraestructura Escolar en las Primarias y Secundarias de México, México, 2007; INEE Panorama educativo de México, 2009.

excelente, en español y matemáticas.”⁷ Se aplica en todo el país, es censal, no muestral.

Pero es con la firma de la “Alianza por la Calidad de la Educación”, pacto signado el 15 de mayo de 2008 entre dos grupos de poder político, el de Felipe Calderón y el de Elba Esther Gordillo, presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que se da una vuelta de tuerca más en la instauración de los exámenes estandarizados como el proyecto pedagógico del gobierno actual⁸.

Así el uso masivo de exámenes estandarizados en educación básica nace vinculado a la evaluación del desempeño docente y al discurso de aumentar la calidad de la educación.

Queremos enfatizar que en México estas políticas avanzan sobre la resistencia de estudiantes y profesores, y con el acuerdo total de la dirección del SNTE, que no sólo las avala, sino que las promueve.

4.2.2. El caso argentino

En Argentina la evaluación estandarizada se instala como política de Estado a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, creándose una Dirección Nacional de Evaluación. El esquema consiste, básicamente, en la

⁷ Hugo Aboites Aguilar, “Derecho a la educación y evaluación neoliberal en México (1990-2008)”, ponencia presentada en el Seminario-taller internacional sobre evaluación estandarizada en América, organizado por la Red Social para la Educación Pública en las Américas, 19-21 febrero 2009. México, D.F. Memoria del Seminario, versión digital.

⁸ Diversos estudiosos de la política educativa han señalado críticamente la aberración del gobierno mexicano de convertir en el objetivo principal de su plan sectorial de Educación 2006-2012, la mejora en la calificación en la prueba de PISA de la OCDE y la de ENLACE. Se pretende que los estudiantes mexicanos de educación básica pasen de la actual calificación de 392 puntos que obtienen en el examen de PISA a 435 puntos. También se busca que la proporción de estudiantes que logran llegar *al nivel elemental* en la sección de matemáticas y de español de la prueba ENLACE pase de 79 a 83%. Hugo Aboites califica esto como muestra de “Pobreza de propósitos y conversión de la educación en un proceso de mero entrenamiento. Los frutos del imperio de la evaluación estandarizada”. *Ibid.* p.6.

aplicación de pruebas estandarizadas, en general de opción múltiple, a una muestra nacional de escuelas de nivel primario y secundario

En un informe de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, se establece que el primer antecedente de evaluación masiva estandarizado registrado en ese país, se dio en el año 1988. “En ese momento el Ministerio de Educación de la Nación, en conjunto con UNESCO y el Banco Mundial, evaluó logros de aprendizaje en la enseñanza media de las asignaturas Ciencias Sociales, Naturales y Matemática; la muestra fue realizada en 19 escuelas de 7 provincias, (...) seleccionados por sorteo, con una metodología de autoevaluación institucional. Al año siguiente se evaluaron logros escolares de Lengua y Matemática de los alumnos del último año de primario y media, en 63 establecimientos de 9 provincias.

En 1991, se aplicaron pruebas de rendimiento en Lengua y Matemática en 2do., 4to. año de nivel medio, y se incluyeron características de los establecimientos, encuestas a directores y docentes. Al igual que en México, los resultados se publican en los diarios, se enfatizan los bajos resultados, se trata de responsabilizar a los maestros y las familias por ese desempeño, se desacredita a la escuela pública.

A partir del año 1993, la actividad más importante de la Dirección de Evaluación, ha sido la implementación de los llamados “Operativos de Evaluación”. Estos consisten en la aplicación de las “pruebas de logros” a estudiantes de una muestra nacional para primaria y a todos los alumnos del último año de secundaria.”⁹

La Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) critica este tipo de pruebas estandarizadas, porque reducen “evaluación”

⁹ Adelina de León, Silvia Andrea Vázquez, “Informe sobre el debate y la situación de la evaluación educativa en la Argentina” Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la CTERA, ponencia presentada en el Seminario-taller internacional sobre evaluación estandarizada en América, organizado por la Red Social para la Educación Pública en las Américas, 19-21 febrero 2009. México, D.F. Memoria del Seminario, versión digital.

a medición, pero además no se evalúa al sistema educativo, sino a sus “productos”, lo que se mide son los contenidos mínimos aprendidos por los estudiantes, empobreciendo la perspectiva educativa sin obtener información útil para el diseño de políticas educativas.¹⁰

Resalta la coherencia de este modelo de evaluación con el proyecto neoliberal, al tratar de transformar los tradicionales sistemas nacionales de enseñanza en un mercado educativo regido por la ley de oferta y demanda. *“Eso explica por qué se ponía tanto énfasis en el “ranking” en vez de centrarse en la comprensión de las razones por las cuales los resultados son tan bajos. El ranking apuntaba a la idea de que cada familia eligiera la escuela para sus hijos, consolidando la forma de financiamiento denominada subsidio a la demanda.”*

La CTERA en numerosos documentos rechaza la evaluación estandarizada y se pronuncia por una evaluación del proceso educativo y no de los resultados, que incorpore a las comunidades de docentes, padres de familia y estudiantes.

“El proceso de evaluación no puede plantearse desde una racionalidad ajena a los intereses de quienes trabajan enseñando y de quienes tendrían que beneficiarse con sus resultados como son los alumnos.

Ese proceso tiene que ser definido y presentado claramente desde el protagonismo de los trabajadores de la educación que siempre resultan invitados a opinar y son ignorados en el momento de tomar decisiones sobre la oportunidad, la pertinencia y los constituyentes fundamentales de la evaluación educativa.- Tampoco tienen que ser desconocidos alumnos y comunidad educativa sobre las decisiones del sentido, contenido y utilización de esa evaluación.

¹⁰ Lidia M. Rodríguez y María José Vázquez, “Evaluación de la calidad”, Instituto de Investigaciones pedagógicas, Marina Vilte, CTERA, Boletín N° 2, s/f, p.6.

*(...) que es necesario avanzar hacia mecanismo evaluadores con criterios democráticamente discutidos, que se asienten y fortalezcan el sentido público, popular y democrático de la escuela.*¹¹

En las alternativas que ha puesto en práctica la Confederación, se cuenta con una experiencia de evaluación desarrollada en 16 escuelas de cinco provincias y la ciudad de Buenos Aires, en el período 1998-2001, este fue un ensayo muy importante en la generación de alternativas, y contribuyó a profundizar en Argentina el debate sobre uno de los ejes de las políticas educativas neoliberales.

Se basó en una concepción de la evaluación como “proceso de producción de conocimiento, cuyo objetivo principal es el mejoramiento de los aprendizajes”, tomó la forma de un ejercicio democrático al interior de las prácticas pedagógicas, generando espacios de reflexión y capacitación, involucrando a docentes, padres de familia, estudiantes en la definición de los parámetros desde los cuáles realizar la evaluación, ellos definieron los aspectos a considerar, aplicaron los instrumentos, analizaron la información y definieron líneas de acción a futuro¹².

Tanto en México, como en Argentina, existen muchas experiencias de formas alternativas de evaluación desarrollada por maestros en lo individual en el aula o en un sector o región, pero pocas como iniciativa de un sindicato para tratar de convertirla en política educativa nacional. Ese es el mérito del ensayo de CTERA realizado en esos años.

¹¹ CTERA; Comunicado en relación al operativo nacional de evaluación de la calidad, 2005.

¹² Lidia Mercedes Rodríguez, María José Vázquez, *La evaluación en la Escuela (relato de una experiencia)*, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte, CTERA, Buenos Aires Argentina, Septiembre de 2000.

4.3. Evaluación del desempeño, mecanismo de control

4.3.1. No se impone en Argentina, sí en México

Como señalamos, la “evaluación estandarizada y del desempeño docente”, ha sido un instrumento muy eficaz para imponer las reformas neoliberales, ambas han sido mucho más agresivas en México que en Argentina. Esto nos lo explicamos por dos razones: una tiene que ver con la subordinación que los gobiernos neoliberales han hecho de la economía, y la sociedad mexicana a los Estados Unidos, y que jurídicamente se concreta en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), la otra es una condición política única en América Latina, la existencia de un sindicato nacional que más que organización gremial es una corporación, representa un poderoso grupo político que actúa a nivel nacional en todas las estructuras de poder, que no sólo ha apoyado las reformas neoliberales en el sector educativo sino que las ha promovido en ese sector y en todos los ámbitos sociales, aún a costa de reprimir al magisterio democrático que actúa en su interior y se ha opuesto a estas medidas.¹³

En Argentina, la evaluación no fue la reforma neoliberal central para el sector; si bien se establecieron los operativos nacionales de evaluación y el “ranqueo” de las escuelas, aunque se intentó, no se impusieron los sistemas de pago por desempeño, pero sí se impuso la credencialización creciente, que llevó a una

¹³ Una de esas reformas de graves consecuencias para los propios agremiados del SNTE, ha sido la promoción, en el año 2007 de la privatización de la seguridad social, en particular para acabar con el régimen solidario de jubilaciones, imponiendo un régimen individualizado que entrega a la banca los ahorros de más de dos millones de trabajadores estatales, termina con las jubilaciones por años de servicio con el promedio del salario mensual del último año de trabajo, incrementa la edad de jubilación y los porcentajes de aportación de los trabajadores. La reacción a la aprobación de una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, desencadenó una importantísima respuesta de cerca de un millón de trabajadores estatales en todo el país, al margen de las direcciones sindicales corporativas pero fue insuficiente para echar a tras la reforma. Para profundizar sobre este tema y sobre las luchas de los trabajadores al servicio del Estado en contra de esas reformas y por Seguridad social, véase, Berenice Ramírez, et.al. *Evaluación y Tendencias de los Sistemas de Pensiones en México*, Ed. UNAM, Porrúa, México 2008; Antonio Vital, “El fracaso de las Reformas a la Seguridad Social en América Latina, el caso de México”, ponencia presentada en el Encuentro Continental sobre Seguridad Social, Caracas Venezuela 2009, entre otros.

“cursillitis” con un mercado privado para cubrir esto. Consideramos que en el caso Argentino, la presencia de la CTERA, su política de rechazo a estas reformas neoliberales y el hecho de que fue después de la lucha de la Carpa blanca¹⁴ que intentan imponer estos esquemas sumado a la resistencia de los maestros fue lo que impidió su instrumentación.

Como respuesta a la demanda de financiamiento de los maestros y maestras instalados en la Carpa Blanca frente al Congreso Nacional, el gobierno de Carlos Menen envió el 24 de octubre de 1997 un Proyecto de Ley para crear un Fondo de Profesionalización Docente, éste, según el gobierno estaba dirigido a “profesionalizar la carrera docente y mejorar las retribuciones salariales”.

“Para acceder al Fondo las jurisdicciones tenían que realizar la reforma administrativa del sistema educativo y derogar el Estatuto Docente vigente y aprobar un nuevo Régimen Laboral por Convención Colectiva o Ley Provincial. El mismo debía contemplar los siguientes aspectos:

- Establecimiento de unas relaciones laborales con un régimen de ingreso y promoción en la carrera docente basadas en la capacitación, la calificación profesional y la evaluación del desempeño profesional.
- Simplificación de la estructura salarial e incorporación de módulos variables remunerativos que contemplen la mayor dedicación funcional, el desempeño profesional y la capacitación como elementos de medición del rendimiento en la tarea docente”.

Como se ve, la creación del Fondo con esos condicionantes era una forma de flexibilización laboral y un mecanismo de control sobre los trabajadores docentes. Fue ampliamente rechazado y retirado.

¹⁴ Durante casi dos años, los trabajadores de la educación agrupados en la CTERA mantuvieron un ayuno frente al Congreso, demandando más financiamiento para educación y para mejorar el salario de los docentes, en el capítulo 5 abordaremos la lucha de la Carpa Blanca.

El gobierno envió un nuevo proyecto de “Ley de Incentivo Docente” que luego de algunas modificaciones fue aprobado por el Congreso. Aunque la cláusula por la cual el Poder Ejecutivo debía garantizar el fondo de 700 millones si no se lograba recaudar con el impuesto el monto establecido, fue vetada por el Poder Ejecutivo más tarde.

De este modo la discusión de la nueva carrera docente quedó como uno de los aspectos “pendientes” de la reforma del Gobierno del presidente Menem. Durante el Gobierno del Presidente De la Rúa, se retomó la discusión sobre la carrera docente a partir del Documento de Trabajo de la Comisión creada en el año 2000 “Análisis y estudio de los criterios básicos comunes para la jerarquización de la profesión docente” que circuló durante el año 2001 y fue objeto de críticas por parte de la comunidad docente y sus representaciones sindicales, quedando fuera de circulación hacia finales de ese año con la caída del gobierno en el mes de diciembre.¹⁵

No obstante se han impuesto nuevas exigencias para controlar el trabajo docente, se intentó modificar los estatutos docentes, “profesionalizar” la docencia, que no es sino imponer nuevas regulaciones.

4.3.2. Evaluar para controlar y descalificar el trabajo docente

Como dijimos, en México, a lo largo de más de dos décadas, las políticas de evaluación del trabajo docente, se centraron en forzar cambios radicales en la profesión. Con cada nueva medida, los gobiernos en turno han buscado un doble objetivo: romper la resistencia del magisterio democrático mexicano a la ofensiva gubernamental para eliminar a la educación como un derecho social y convertirlo en una mercancía, al tiempo de frenar el proceso por democracia sindical en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

¹⁵ La información de este apartado proviene de la entrevista a la profesora-investigadora de la UBA, Myriam Feldeberg realizada el 5 de noviembre de 2008 en la ciudad de Buenos Aires y de su trabajo de tesis de Maestría. Titulada “Profesionalización docente y reforma educativa en Argentina”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Buenos Aires, 2004.

Nuestra hipótesis es que dado que en México los maestros históricamente han sido líderes sociales vinculados a sus comunidades, con una formación normalista con alto contenido social; contenido social marcado por un nacionalismo desarrollista, con un Estado surgido de la Revolución Mexicana que dotó al pueblo de México con una Constitución garante de derechos sociales, y en el caso de la educación otorgó la garantía de una educación laica, gratuita y obligatoria, los gobiernos neoliberales han tenido que instrumentar medidas desde el proceso de trabajo docente que le permitieran modificar el carácter de ese trabajo y cambiar el papel de los maestros y maestras tratando de adecuarlo a una sociedad con un modelo económico de integración subordinada a Estados Unidos, que exige nuevas habilidades a los egresados de las escuelas, pero sobre todo lograr un cambio político-ideológico, que legitime al mercado como el conductor del proceso educativo.

4.3.2.1. Las transformaciones¹⁶:

Podemos identificar tres medidas que a lo largo de 25 años, han significado cambios radicales y que corresponden a momentos claves en la lucha de los maestros por democratizar el SNTE y en defensa de la educación pública. Coinciden también con etapas de inicio y consolidación del nuevo modelo económico de producción para el mercado mundial.

A. Introducción del bachillerato como antecedente a la normal

El 22 de marzo de 1984, por decisión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se decreta la Introducción del bachillerato pedagógico como antecedente a la

¹⁶ En lo referente a las transformaciones del trabajo docente de los trabajadores de la educación de México, que imponen las reformas neoliberales y dentro de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), sigo las ideas que desarrollé en “Transformación neoliberal de la profesión docente en México, procesos y resistencias”, ponencia presentada en el VII Seminario de la Red Latinoamericana de Estudios Sobre Trabajo Docente “Nuevas Regulaciones en América Latina”; Buenos Aires, Argentina, 3,4 y 5 de julio de 2008.

normal. Así, a partir de septiembre de ese año, con el argumento de que ese sería el paso para hacer de la formación de maestros “una profesión”, y elevar la “calidad de la educación” los estudiantes que desearan ser maestros tendrían que estudiar cuatro años más.

Esta medida va a impactar de golpe, la composición social del magisterio, sirvió para cerrar normales rurales y para abrir el uso de instructores comunitarios sin la formación normalista, habilitándolos como docentes.

El sistema de formación de maestros hasta 1984, se basaba en los estudios de normal, que se realizaban al término de la escuela secundaria, por tres años. Había normales federales, estatales y rurales.

Las normales, proveían de una formación integral que buscaba dotar a los futuros maestros no sólo de herramientas de cultura general, manejo de conocimientos científicos y tecnológicos, de didáctica y pedagogía sino de conocimientos básicos en artes plásticas, danza, música, educación física, pues se les formaba para atender estudiantes en escuelas con muchas carencias.

La formación que se recibía tenía un fuerte contenido de compromiso social, se formaban maestros para educar en un sentido de transformación para el desarrollo del país, la educación era fundamental para la construcción de identidad nacional, de defensa de la soberanía, el mandato constitucional emanado de la Revolución mexicana en el sentido de que la educación era un derecho social, y la educación debía erradicar fanatismos, desarrollar todas las capacidades del ser humano, fomentando el amor a la patria y la solidaridad internacionales, era introyectado por los normalistas.¹⁷

¹⁷ El artículo tercero constitucional a la letra señala “La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente, versión electrónica en el portal de la Cámara de Diputados.

El sistema tenía además la virtud de que incorporaba a jóvenes a la docencia a temprana edad (18 años), maestros que sabían que podían ser asignados por un tiempo a escuelas de comunidades muy apartadas, pero que después de uno o dos años podían cambiar de adscripción. Muchos continuaban estudiando y se incorporaban más tarde como profesores a otros niveles educativos. Acudían a las comunidades con muchos proyectos, es difícil encontrar indicadores que midan la vocación de los egresados de las normales, pero sí hemos podido constatar un fuerte deseo de ayudar a resolver problemas, a no permitir injusticias, apostando a la acción colectiva de las comunidades.

Los maestros eran altamente valorados por la sociedad y el Estado debía ser el garante de que esos jóvenes profesores se incorporaran al sistema de educación pública en un acceso sin obstáculos. Así todos los egresados de las normales rurales, estatales y federales, obtenían una plaza de manera definitiva en automático. También en automático, sin preguntarles se les afiliaba al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Por las características de las normales, porque la duración de la carrera era de tres años y entonces los padres sí podían costearla, la mayoría de los normalistas, particularmente los inscritos en las Normales rurales, eran hijos de campesinos y de obreros.¹⁸

Con esta formación, es fácil entender que cuando en los años 1979 a 1984, el magisterio democrático inicia un gran movimiento por mejores condiciones de trabajo y por democracia sindical en los estados de Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Valle de México, Hidalgo, Morelos, una parte importante del liderazgo provenía de esas normales rurales.

La fuerza del movimiento fue tal, que a pesar del asesinato de dirigentes, de

¹⁸ Las normales rurales funcionaban como internados, en donde los estudiantes tenían hospedaje y alimentación asegurados.

represión administrativa y policiaca, miles de maestros mantuvieron su lucha.¹⁹

Ante esto y habiendo fracasado la estrategia gubernamental para desarticular al movimiento magisterial, dando el trato de disidencia minoritaria a los maestros en cada una de sus secciones en donde claramente eran mayoría, desconociendo acuerdos firmados, negociando únicamente con la dirección nacional del SNTE, el Estado necesitaba mecanismos nuevos para recuperar el control de los maestros, es así que se decreta la introducción del bachillerato pedagógico en la formación normalista.

¿Qué significó este cambio en la composición de las nuevas generaciones?
¿Incrementó la calidad de la docencia en las escuelas con la incorporación de los nuevos licenciados en educación primaria?

No tenemos datos que nos confirmen nuestra hipótesis, pero lo que sí se puede documentar es que para fines de los ochentas, cayó en dos terceras partes la inscripción en las normales públicas estatales y federales.

Inscripción en Normales Públicas Estatales²⁰

1976-1977	36 000
1989-1990	10 000

Inscripción en las Normales Públicas Federales

1976-1977	32 604
1989-1990	12 025

También encontramos que mientras cae la inscripción en las normales y se inicia un proceso de cierre de las normales rurales, de 19 sobreviven 13 a principios del siglo XXI, se incrementa la incorporación de instructores comunitarios para

¹⁹ En otro texto la autora desarrolla el tema de las luchas magisteriales en México de 1979 a 2000. Para profundizar, véase Ma. de la Luz Arriaga Lemus, *Impacto Político de las luchas magisteriales en México (1979-2000)*. Tesis de maestría en Ciencia Política, UNAM, septiembre de 2002.

²⁰ Tomado de Ramiro Reyes, *Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial*. Fundación para la cultura del maestro mexicano. México, 1994.

atender a las escuelas rurales de las comunidades más apartadas, que eran a las que se adscribía a los egresados de las normales rurales. Estos Instructores comunitarios son estudiantes de secundarias o de bachillerato en el mejor de los casos, sin formación docente y por supuesto sin contratos y estabilidad laboral, les dan “apoyos económicos” por su actividad en las escuelas y después de dos ciclos escolares en las escuelas como maestros, becan hasta por 60 meses para terminar sus estudios. En la actualidad el Consejo Nacional de Fomento Educativo reporta que hay más de 35 mil instructores comunitarios, los cuáles según su director, “son capacitados en forma permanente para impartir educación multigrado; en las comunidades más apartadas; un docente (sic), precisó, puede tener a su cargo los dos grados de preescolar o los seis de primaria o los tres de secundaria.”²¹

Sobre la evaluación de las bondades que el gobierno prometía sobre el mejoramiento de los procesos de enseñanza aprendizaje en las escuelas después de convertir a la docencia en una “profesión”, léase haciéndola equivalente a una licenciatura, no hay datos que den cuenta de ello. Por lo menos podemos decir que no se ha transformado en un elemento de mejoras en los procesos de enseñanza aprendizaje, o de mayor compromiso y entrega de los maestros.

Al contrario, entre algunas maestras que imparten clases en la Escuela Nacional de Maestros, se expresa la duda del por qué seguir patrones europeos o estadounidense en la formación de maestros, cuando las realidades económicas, políticas, sociales e históricas son tan distintas. Detectan que los primeros años después del establecimiento del bachillerato pedagógico, sólo se inscribían en la escuela los alumnos que no habían logrado un lugar en las otras opciones universitarias de calidad reconocida como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). “eran estudiantes sin vocación, o de segunda opción”, sin embargo registran que actualmente este fenómeno se ha remontado y ya hay

²¹ Boletín electrónico 152, 15 de junio de 2008, Secretaría de educación pública, México, www.sep.gob.mx.

una fuerte demanda (aproximadamente 2000 o 3000 solicitantes) para 300 lugares disponibles.²²

En la experiencia mexicana, la “profesionalización” del magisterio fue una falsa salida para aumentar la calidad de la educación y la docencia.

B.- Descentralización educativa y Carrera Magisterial

La descentralización educativa²³, y la “carrera magisterial” se instrumentan como parte del Acuerdo nacional para la modernización de la Educación Básica (ANMEB) firmado en mayo de 1992 entre el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari y la Secretaria general del SNTE, Elba Esther Gordillo.²⁴

La firma del Acuerdo es la respuesta que el gobierno da a las fuertes movilizaciones magisteriales del período 1989-1992, que demandaban aumento salarial y mejores condiciones de vida y trabajo, más recursos para educación.

Los salarios de los maestros de primaria y secundaria de la Ciudad de México, se habían deteriorado gravemente a partir de la aplicación de los programas de ajuste económico posteriores a la crisis de 1982: contención salarial, aumento de los precios de los bienes y servicios públicos, inflación desbocada, generaron que para 1988 los salarios magisteriales se encontraran por debajo del salario mínimo profesional establecido para esa zona del país. En el período habían perdido dos terceras partes de su poder de compra. (Véase gráfica 4 del capítulo 3, p. 109)

Estas movilizaciones se registran en el corazón político del país, la ciudad de

²² Entrevistas realizadas en junio de 2008.

²³ La descentralización educativa se decreta en 1982, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, pero en realidad se instrumenta hasta 1993, junto con la carrera magisterial, después de la firma del ANMEB. En el capítulo 3 abordamos la descentralización educativa, sus motivaciones, las resistencias y sus efectos.

²⁴ Vale la pena recordar que Elba Esther Gordillo llega a la Secretaría General del SNTE en 1989, por decisión del presidente de la república y como forma de atajar un proceso democratizador del sindicato que impulsaban cientos de miles de maestros en todo el país desde la base de su organización.

México y en los estados de Oaxaca y Michoacán principalmente, aunque hay protestas en toda la República. El paro indefinido estallado el 17 de abril de 1989 por 100% de aumento salarial y por democracia sindical, que duró un mes, involucró a más de 500 mil trabajadores de la educación de todas las regiones.²⁵ El mismo día que estalla el paro indefinido, el Secretario de Educación anuncia la creación de un sistema de estímulos salariales al magisterio, llamado “carrera magisterial”, aunque su diseño y puesta en práctica se realiza hasta mayo de 1992, después de la firma del ANMEB.²⁶

Este sistema, vincula los incrementos salariales al desempeño de los docentes, fue pactado bilateralmente por la Secretaría de Educación Pública y el SNTE, en el enunciado elaborado por la comisión nacional mixta para carrera magisterial, se establece que “es un sistema integral de promoción horizontal, el cual incluye un esquema de mejoramiento salarial que estimula la profesionalización, actualización y el arraigo, al tiempo que promueve una mayor participación del docente en su escuela y en la comunidad.”²⁷

El mismo documento señala que el objetivo fundamental de la carrera magisterial es el de “elevar la calidad de la educación nacional a través del reconocimiento e impulso a la profesionalización del magisterio.”²⁸

Observamos que en el discurso se trata de justificar este tipo de programas de diferenciación salarial, a partir de la promesa de la “profesionalización” del magisterio y de la mejora en la calidad educativa.

En realidad estos programas tienen como objetivo el control del trabajo docente e individualizar la relación laboral. Son programas que han servido también para

²⁵ Una revisión pormenorizada de esta etapa de lucha, fue realiza por la autora en “Impacto Político de las Luchas Magisteriales...”, *op.cit.* capítulo cinco, pp. 115-146.

²⁶ Sergio Fernández, “Carrera Magisterial: promoción o control docente”, en Aurora Loyo (coordinadora), *Los actores sociales y la educación (el sentido del cambio 1988-1994)*, Ed. Plaza y Valdés, México 1999.

²⁷ SEP-SNTE, Carrera Magisterial, Prontuario 1ª vertiente, México 1994, p.5, citado por Sergio Fernández, *op. cit.* p.216.

²⁸ *Ibid*, p.216.

impulsar el desarrollo de las pruebas estandarizadas en la “evaluación” del desempeño escolar de los estudiantes, pues es uno de los criterios a considerar en los “factores” de evaluación del maestro.

Desde su imposición, el programa ha sufrido modificaciones, pero en esencia mantiene sus características: “el sistema de evaluación de la carrera magisterial comprende cinco factores: antigüedad, grado académico, preparación profesional, acreditación de cursos de actualización, y capacitación y desempeño profesional, con una ponderación porcentual del 10,15, 25,15 y 35% respectivamente.”²⁹

En la última versión de los criterios para evaluar carrera magisterial de fecha 1998, publicado en el portal de la SEP, aumenta un factor y cambia la ponderación, conservan lo asignado a antigüedad y grado académico, 10 y 15% respectivamente, aumentan los porcentajes de acreditación de cursos de actualización y capacitación, reducen drásticamente el de desempeño profesional e introducen “aprovechamiento escolar”, con un peso de 20%. Estas modificaciones coinciden con el avance que ha tenido en el país la instauración de las pruebas estandarizadas para la “evaluación” de los estudiantes, las escuelas y los maestros.

Actualmente se aplican estos exámenes a todos los niños de los seis grados de primaria, a todos los jóvenes de los tres grados de secundaria y experimentalmente los aplicaron a uno de los grados de bachillerato.

Como señalamos, la imposición de la descentralización y de la carrera magisterial, son medidas que se aplican ante las fuertes protestas del magisterio democrático. Sus impactos son diferenciados. En el primer caso, en términos laborales la descentralización significa un patrón por cada estado, profundiza la diferenciación de las condiciones salariales y de trabajo, dificulta la movilidad de los maestros. Deja centralizado el control sobre la formación docente y las definiciones de

²⁹ *Ibidem*, pp. 222-223.

contenidos educativos, y la definición de los criterios de evaluación de la carrera magisterial.

En términos de la profesión docente, los programas de pago por mérito o mal llamados de productividad, como carrera magisterial, impone modificaciones que cambian los rasgos de la profesión docente. A esto se suma la descalificación de las habilidades con las que se formaron los maestros y la exigencia de “modernización” de “actualización” que se traduce en nuevas calificaciones que incorporen el uso de las nuevas tecnologías de la información en el trabajo cotidiano que desempeñan los profesores y nuevas demandas hacia los profesores.

Con las transformaciones del trabajo académico a partir de las políticas neoliberales impuestas en México, según especialistas en el análisis del trabajo docente y su impacto en la salud, se vive una “reconfiguración del trabajo académico desde la educación preescolar hasta la superior”, esto es producto de las nuevas exigencias de la organización del trabajo académico, se registra una “intensificación de los ritmos de trabajo para lograr una alta productividad; la competencia entre iguales; la diversificación sin sentido de las actividades; la disminución de la práctica docente propiamente dicha; la transformación forzada del maestro en un investigador improvisado, gestor de recursos y perseguidor obsesivo de grados académicos; la simultaneidad de tareas; el alargamiento de la jornada laboral más allá del horario formal, incluyendo los fines de semana y los periodos vacacionales.

Señalan que hay un reconocimiento de la importancia de los académicos en la vida social, pero que “éstos cada vez se encuentran más desvalorizados, desprotegidos y hasta agredidos” por la instrumentación de las políticas neoliberales.³⁰

³⁰ Sara Unda y Jorge Sandoval Ocaña, “Nuevas formas de organización del trabajo docente”, ponencia presentada en la Octava Conferencia Trinacional en Defensa de la educación Pública, Los Ángeles, California, Estados Unidos, 18 a 20 de abril de 2008, publicada en “Punto de

Uno de los efectos más perversos de estos programas es que induce a los trabajadores de la educación a una defensa individual de su situación laboral, con la desestructuración del tejido social que estos programas imponen en las comunidades académicas, al ponerlos a competir entre sí por los escasos recursos, se opaca la magnitud y complejidad del fenómeno, y la degradación a que conlleva al trabajo docente.³¹

C. Alianza por la Calidad de la Educación, una vuelta de tuerca más en la transformación del trabajo docente

El 15 de mayo del 2008, la presidenta vitalicia del SNTE, Elba Esther Gordillo y el presidente Felipe Calderón, suscribieron un nuevo pacto, ahora no se llama por la Modernización de la educación, sino que se define como una “Alianza del gobierno y los maestros del país representados por el SNTE, por la calidad de la educación.”³²

A la firma de la Alianza convocaron a empresarios, representantes de la iglesia, de la sociedad civil, académicos, y a los gobernadores del país.

A decir de los firmantes, su objetivo principal “es propiciar e inducir una amplia movilización en torno a la educación, a efecto de que la sociedad vigile y haga suyos los compromisos que reclama la profunda transformación del sistema educativo nacional”.

Encuentro”, junio 2008, órgano informativo de la Sección mexicana de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública.

³¹ Además de esos efectos perversos, María Herlinda Suárez Zozaya y Humberto Muñoz García, en un trabajo muy sugerente, dan cuenta de cómo los estímulos a la productividad generaron el desarraigo de los profesores frente a su Institución, su desmovilización política y la merma de su participación en la gestión del cambio institucional. Véase María Herlinda Suárez Zozaya y Humberto Muñoz García, “Ruptura de la institucionalidad universitaria”, en Imanol Ordorika coordinador, *La Academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. Ed. CRIM-UNAM, Miguel Ángel Porrúa., México diciembre 2004.

³² Toda información y referencias sobre la Alianza por la Calidad educativa están tomadas de la versión publicada en el portal de la SEP.

Las acciones comprometidas son cinco:

- 1.- Modernización de los centros escolares.
- 2.- Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas.
- 3.- Bienestar y desarrollo integral de los alumnos.
- 4.- Formación integral de los alumnos para la vida y el trabajo
- 5.- Evaluar para mejorar.

Por el objeto de estudio de este capítulo, sólo analizaremos lo relativo a lo que la Alianza firmada llama “Profesionalización de los maestros y las autoridades educativas”.

¿Qué es lo nuevo de esta Alianza por la calidad educativa en relación a las transformaciones del trabajo docente?

En el programa se establece que van a incidir en el ingreso y la promoción, en la profesionalización y en los incentivos y estímulos de los maestros.

En lo referente al ingreso y promoción, anuncian como la gran transformación, que todos los maestros egresados de las normales públicas tendrán que presentar un concurso de oposición para poder ocupar las plazas vacantes, y que todas las plazas vacantes tanto de maestros como de directores e inspectores escolares, serán sometidas al mismo procedimiento. En realidad el “concurso de oposición no es tal, es un examen estandarizado de 80 reactivos de “habilidades docentes”.³³

Según el gobierno esto terminará con la corrupción que se presentaba en la asignación de plazas, pero los objetivos reales son otros: 1)generar en los estudiantes normalistas un elemento de inseguridad para un mayor control;2) avanza en la prevalencia de los elementos ideológicos y políticos de las estrategias educativas neoliberales, pues se propicia la competencia, la idea de

³³ Examen que ha sido criticado por lo apresurado de su elaboración, sus deficiencias y porque no permite conocer ni la formación, ni las habilidades docentes que poseen los maestros que solicitan su ingreso al servicio. Véase Ángel Díaz Barriga, Examen de Habilidades Docentes. Un instrumento de políticas públicas precipitado, publicado en Campus Milenio, <http://www.campusmilenio.com.mx/286/ensayos/alianza.php>.

que los más capaces son los que obtendrán las plazas;3) una vez más se asumen como propios los lineamientos de organismos internacionales como la OCDE que particularmente ha diseñado recomendaciones para un mayor control de los maestros, transformaciones que van desde la imposición de contratos a prueba, hasta evaluaciones permanentes que incluyen el despido.³⁴

Los “concursos de oposición” para ocupar las plazas vacantes tampoco son garantía para extirpar la corrupción en la asignación, ya que ésta proviene de los grupos de poder que controlan el SNTE: de los charros sindicales, y el SNTE seguirá teniendo injerencia en el proceso.

Un impacto negativo para el país, es que al someter a ese procedimiento las plazas que antes se otorgaba a los egresados de las normales públicas a partir de los promedios obtenidos, el Estado abandona la responsabilidad que la sociedad le asignó no sólo para preparar a los maestros que necesitaba la nación, sino que les garantizara el acceso al ejercicio de la profesión docente por ser ellos los maestros que requería el sistema educativo nacional.

Con esta medida, después de 25 años culmina el ataque sistemático a la profesión normalista, pues no sólo se aplicará el “curso de oposición”, sino que es previsible que ya no se exija la formación normalista para poder ejercer la profesión docente.

Los nuevos controles para inducir los cambios en la formación y actualización de los maestros que requieren sus reformas educativas, se ejercerán obligando a los maestros a asistir a cierto tipo de cursos, en las instituciones que defina la Secretaría de Educación Pública, instituciones de educación superior que pueden

³⁴ El trabajo más acabado al respecto es el que se concretó en 2010 en la publicación de los resultados del Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas, que incluye el establecimiento de un Marco para la evaluación e incentivos para docentes. Este Acuerdo de Cooperación, se estableció en 2008, pocos meses después de la firma de la ACE.

ser públicas o privadas. Además de que “Las competencias adquiridas se certificarán de manera independiente” El colmo de la imposición de “actualización” es que “Los profesores cuyos estudiantes muestren bajo rendimiento en pruebas estandarizadas como ENLACE deberán tomar cursos especialmente orientados.”³⁵

Se registra una modificación importante en el programa de carrera magisterial que lo hace más rígido y lo vincula directamente a los resultados que obtengan los estudiantes en las pruebas estandarizadas que les serán aplicadas cada ciclo escolar. Así nos dicen que ahora se considerarán “exclusivamente tres factores: aprovechamiento escolar (medido a través de instrumentos estandarizados aprobados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación), cursos de actualización certificados de manera independiente y desempeño profesional.”³⁶

La nueva ponderación de cada factor, deja totalmente de lado la antigüedad y los grados académicos obtenidos, aumentando significativamente el peso de los resultados de los estudiantes en las pruebas estandarizadas, peso que crece cuando conocemos que también se creará el “Programa de estímulos a la calidad docente”, que no es sino un bono salarial adicional “que busca estimular el mérito individual de los maestros en función exclusiva de los resultados de logro de sus alumnos”, por supuesto medido por los resultados de las pruebas estandarizadas. Al factor aprovechamiento escolar le darán un peso de 60%, a desempeño profesional 20% y a curso de actualización 20%.

Los impactos previsibles de este nuevo programa de control de los docentes, no serán la mejora en las condiciones del proceso de enseñanza aprendizaje o el despliegue de las capacidades de los trabajadores de la educación ni de los estudiantes. Son programas que han mostrado que no sólo no cumplen con los objetivos que se propusieron, sino que generan niveles mayores de deterioro de la educación.

Para los profesores significará un vaciamiento de su profesión, rigidizará los

³⁵ Las pruebas ENLACE son la versión nacional de las pruebas internacionales PISA para medir habilidades de lectura, escritura y de matemáticas, Alianza...*op.cit.* p.15.

³⁶ *Ibid.* p. 16

controles ya existentes, imponiendo a la evaluación estandarizada como el medio determinante para definir contenidos curriculares que los niños deben aprender y sobre los cuáles el maestro debe capacitarse.

Es un paso más en la privatización de la educación, al dejar en manos de una asociación civil la vigilancia de la aplicación de las medidas. Hace a un lado a las instituciones formadoras de maestros. Universidad Pedagógica Nacional y Normales. Abre más la puerta a las Universidades privadas para que ofrezcan cursos de actualización que serán un gran negocio.

Inhibirá el ingreso de estudiantes a las normales y se reforzará la improvisación de estudiantes de secundaria y bachillerato como instructores comunitarios, que hacen labores docentes en las comunidades más apartadas del país.

Es previsible también un deterioro de la salud de los docentes, al intensificarse las exigencias en el desempeño.

Contrariamente a lo que dice el discurso del gobierno y charrismo sindical del SNTE, se reforzará el poder del grupo de Elba Esther Gordillo, pues cada etapa de la Alianza será pactada con ellos.

Todas estas han sido las razones por las cuales los maestros democráticos de todo el país las han rechazado, pero particularmente las protestas se centraron en los estados de Morelos y Puebla.

4.4. Las reformas, ¿mejoraron la educación?

El objetivo declarado de los gobiernos de Argentina y de México con la instrumentación de las reformas educativas de las últimas dos décadas, ha sido “elevar la calidad educativa”, sin embargo al revisar los índices de cobertura, retención, deserción y condiciones de trabajo e infraestructura escolar no

registramos que entre 1990 y 2008 haya avances significativos al respecto.³⁷

No se ha podido erradicar el analfabetismo, particularmente en México subsisten importantes rezagos al respecto, particularmente en las zonas rurales y es mayor la exclusión de las mujeres.

Cuadro 1
Tasa de analfabetismo, según área geográfica, sexo y grupos de edad.
2000-2008

		Argentina	México
Área geográfica	Urbano	1,2	4,9
	Rural	0	16,8
Sexo	Varón	1	6.0
	Mujer	1,4	8,6
Grupos de edad	15 a 24	0,6	1,7
	25 a 34	0,7	3,9
	35 a 50	0,8	6.0
	50 y más	2,4	17,5

Fuente: Elaborado con datos del SITEAL, informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010.

En 2008, del total de la población nacional seis millones de personas de más de 15 años no sabían leer y escribir, de esos, 4 millones y medio de mexicanos analfabetas entre 15 y 34 años, son producto directo de las reformas educativas

³⁷ Usaremos los datos disponibles para Argentina y México publicados en las estadísticas de la UNESCO, el Panorama Social de la CEPAL 2010 y Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL); sabemos que son promedios nacionales, que no dan cuenta de las diferencias entre provincias o estados y por lo cual sólo señalan tendencias. No obstante, para el objetivo de nuestro análisis en este capítulo nos dan elementos para sustentar nuestras conclusiones. Contamos con información más amplia para cada sistema educativo, pero no son compatibles en ocasiones los índices para las comparaciones transfronterizas, no obstante están disponibles los informes del INEE de México, los del Ministerio de Educación de Argentina, los producidos por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento en Argentina, y documentos producidos en diversos congresos educativos, por los trabajadores de la educación y los sindicatos de los dos países, que en su momento, nos permitirán una mayor complejización del análisis. Intencionalmente dejamos fuera los reportes del desempeño de niños y jóvenes en las pruebas PISA de la OCDE, porque consideramos que esos indicadores no reflejan la realidad de los aprendizajes conseguidos por los estudiantes.

neoliberales aplicadas en las últimas dos décadas. En Argentina la tasa de analfabetismo es menor (2.8%), pero subsiste el problema.

Los dos sistemas educativos tienen una duración similar en cuanto a años de permanencia en la escuela desde el nivel preprimaria hasta primer ciclo de secundaria, aunque en Argentina el trayecto hasta ese nivel es de 12 años, mientras en México es de 11 años. En ambos casos el segundo ciclo de bachillerato abarca tres años.

Cuadro 2
Edad de admisión, y duración por niveles educativos

	Argentina		México	
	Edad de admisión	Duración	Edad de admisión	Duración
Pre primaria	3	3	4	2
Primaria	6	6	6	6
Secundaria	12	6	12	6
Rango primaria	5 a 14		6 a 15	
Secundaria	dos ciclos		dos ciclos	

Fuente: Estadísticas UNESCO, 2006.

Por el tamaño de la población, en México es mucho mayor la matrícula y el número de docentes que la atienden hasta el ciclo de secundaria (incluye bachillerato), pero es notable cómo en el nivel terciario (universitaria y técnicos profesionales), es muy cercano el número de estudiantes en ambos países a pesar de que en Argentina la población es de 36 millones de habitantes y en México de 108 millones para el año 2004.

Cuadro 3
Matrícula y personal docente, 2004

	Argentina		México	
	Matrícula	Personal docente	Matrícula	Personal docente
Preprimaria	1,268,831(-2)	53,501(-2)	3,635,903(-1)	163,282(-1)
Primaria	4,914,441 (-2)	283,403 (-2)	14,857,191 (-1)	557,278 (-1)
Secundaria	3,976,213 (-2)	229,159 (-2)	10,188,185 (-1)	594,388 (-1)
Terciaria	2,026,735 (-2)	127,077 (-2)	2,236,791 (-1)	231,558 (-1)

Fuente: Estadísticas UNESCO, 2006.

También destaca que el número de estudiantes por docente en los niveles preprimaria y secundaria sea muy similar, pero en primaria es 40% mayor que en Argentina el número niños y niñas por docente.

Cuadro 4
Relación alumnos-docente
2004

	Relación alumnos/docente	
	Argentina	México
Pre primaria	24 ⁻²	22 ⁻¹
Primaria	17 ⁻²	27 ⁻¹
Secundaria	17 ⁻²	17 ⁻¹

Fuente: Elaborado en base a estadísticas tomadas del Compendio Mundial de Educación, UNESCO, 2006.

Con la información obtenida, revisando caso por caso no identificamos mejora en las condiciones de “calidad educativa” con las reformas aplicadas, y si los comparamos entre sí, observamos un rezago mayor en México como se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5
Características educativas
México-Argentina¹

Argentina	México
La expansión de la escolarización a los 5 años se encuentra cerca de ser una prestación universal.	El acceso temprano a la escuela se encuentra más extendido y es menos desigual, la educación inicial es obligatoria desde los 3 años. Aproximadamente nueve de cada diez niños de 5 años asisten a la escuela.
El acceso al nivel primario se encuentra prácticamente garantizado. Pérdida de matrícula durante el transcurso de la escuela primaria es mínima.	El acceso al nivel primario en general es alto pero con diferencias entre zonas rurales y urbanas.
El rezago escolar, es un problema importante durante el ciclo de nivel medio y se concentra fuertemente en los estratos bajos. Pero alcanzó una expansión más que considerable del nivel medio pero aún presenta dificultades en la capacidad de retención	Prácticamente la totalidad de los adolescentes más pobres abandonó la escuela a los 17 años; la gran mayoría, antes de iniciar la escuela secundaria. Aproximadamente la mitad de los jóvenes de entre 20 y 22 años completa los dos tramos del nivel medio.
El acceso al nivel superior está más extendido pero con un resultado de graduación menor.	En el acceso a este nivel, las desigualdades más pronunciadas entre estratos son más evidentes.

¹. Téngase en cuenta que para el caso de Argentina sólo se cuenta con información de zonas urbanas, lo cual puede estar afectando al indicador.

Fuente: Elaborado en base al informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010. SITEAL.

Consideraciones finales

Como mencionamos al inicio de este capítulo, de los tres ejes de las reformas educativas neoliberales la “evaluación de la calidad” es el más poderoso para inducir los cambios neoconservadores en el sector, pues se convierte en el elemento que legitima todas las políticas, justifica los recortes presupuestales, la exclusión de niños y jóvenes, la descalificación del trabajo de los docentes y su control; los bajos salarios de los maestros y maestras, el cambio de los contenidos

educativos, además, introduce en el imaginario social la idea de que lo privado siempre es mejor que lo público.

Al analizar los casos de Argentina y México, observamos que la “cultura de la evaluación” que se ha impuesto transitó por varias etapas: primero se presentó como el mecanismo idóneo para mejorar la calidad, se tradujo en aplicación de exámenes muestrales, después en instrumentos nacionales y censales; posteriormente cuestionamiento a los maestros, a sus saberes, su formación y su desempeño; descalificación a lo que se aprende y enseña en las escuelas públicas, justificación para mostrar que la educación privada es mejor, porque siempre obtienen mejores resultados y finalmente incidencia para cambio de los contenidos hacia una “educación por competencias”, de carácter más instrumental que formativa.

Tanto en Argentina como en México se vivió un proceso similar, pero uno de los instrumentos que se generalizó en México y no así en Argentina, fue el pago por desempeño. Que ha sido un elemento determinante para la ruptura del tejido social entre los maestros, permitiendo que el individualismo y la competencia prevalezcan como los valores sustantivos de su proceso de trabajo.

También en ambos casos, el centro de la evaluación, ha sido la descalificación de los docentes responsabilizándolos de la “mala calidad” de la educación que es mostrada con los malos resultados de las pruebas estandarizadas aplicadas año con año.

Otro elemento similar es la modificación de los contenidos de planes y programas, imponiendo la “educación por competencias”. En el caso mexicano iniciaron por el ciclo secundario (RIES), después primaria y preescolar, modificando los contenidos de libros de texto gratuitos.

En Argentina después del cambio de estructura a que llevó la ley de Educación aprobada en 1993, se establecen los Contenidos Básicos Comunes (CBC) por ciclo escolar, y también crea el Sistema Nacional de la Evaluación de la Calidad,

años después el ministerio de educación identifica que los CBC no eran básicos o no eran comunes y aprueba los Núcleos de Aprendizaje prioritarios (NAPOS), que se dirige a señalar qué es lo prioritario de los CBC.³⁸

En México los efectos de la “cultura de la evaluación” son más agresivos por la conjugación de tres elementos:

- 1) Los compromisos de liberalización de los “servicios” que adquirió el gobierno con la incorporación a la OCDE, y con la firma del TLCAN, que implicó la apertura de la educación pública a criterios de mercado.
- 2) La ausencia de una representación sindical de defensa de los maestros y de la educación pública, ya que el SNTE no sólo ha avalado estas políticas privatizadoras, sino que las promueve.
- 3) La debilidad del movimiento democrático de los trabajadores de la educación, que cayó en un economicismo que generó una reacción tardía frente a la pérdida de control sobre su quehacer académico y ante la ofensiva sobre la educación pública, para avanzar en propuestas alternativas, pedagógicas y de políticas educativas.

En Argentina contaron con la fuerza de su organización sindical, que además de manera temprana, identificó su lucha por mejores condiciones de trabajo con la defensa y elaboración de alternativas educativas; en el caso de la evaluación recuperaron el sentido pedagógico de la misma, como una parte fundamental del proceso de enseñanza aprendizaje, pero además con un fuerte contenido de apreciación del carácter colectivo del proceso de trabajo docente.

No obstante los distintos contextos y características de su organización sindical y de las formas del poder político, tanto en México como en Argentina identificamos amplios movimientos de resistencia, y aunque en el caso mexicano con cierto retraso, también se ensaya la construcción de alternativas educativas a las reformas neoliberales en el sector, desde los trabajadores de la educación.

³⁸ Entrevista con Miryam Feldfeber lo que ningún chico de todo el país, puede dejar de saber si está en cierto grado escolar; los NAPOS obedecen a la lógica de la “educación por competencias”; qué competencias requiere hoy un ciudadano para serlo, para ser productivo.

CAPÍTULO 5

De las resistencias a la construcción de alternativas

En este capítulo, analizaré episodios de lucha significativos protagonizados por los trabajadores de la educación de México y Argentina, que generaron formas de resistencia novedosas, abrieron cauce para el cuestionamiento de las reformas y la elaboración de alternativas. Para el caso argentino doy cuenta de lo que fue la lucha alrededor de la “Carpa Blanca”, que duró del 2 de abril de 1997 al 31 de diciembre de 1999; para el mexicano, reviso la huelga de la primavera de 1989, el movimiento magisterial-popular de Oaxaca en 2006 y la acción masiva de los maestros de Puebla y Morelos y algunos otros estados contra la Alianza por la Calidad de la Educación en 2008, estos movimientos son protagonizados por maestros democráticos, al margen de la dirección nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y combatidos por ella.¹

Un punto que desarrollaré también, es el significado que tuvo para los procesos de resistencia de los trabajadores de la educación de ambos países, su participación en las redes de acción internacional que se generaron a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el intento posterior de los gobiernos del continente por crear el Área de Libre Comercio de América (ALCA).

5.1. Un poco de historia y contexto.

5.1.1. Condiciones de sindicatos México y Argentina.

Uno no puede entender la forma y evolución de las políticas educativas en México y Argentina, las diferencias en la trayectoria que siguen, y las resistencias de los

¹ En diciembre de 1979, el magisterio democrático formó la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la educación y organizaciones democráticas del SNTE (CNTE), la cual ha protagonizado luchas intensas por demandas gremiales, por democracia sindical y en defensa de la educación pública a lo largo de casi 31 años.

trabajadores de la educación a ellas, si no conoce cuál es la forma sindical y estatal que priva, además de la historia de garantías del derecho a la educación y la distribución de responsabilidades entre el gobierno federal y los estatales o provinciales.

En México entre los años 1920 y 1970 se consolidó un sistema educativo nacional, altamente centralizado. Por derecho Constitucional, el Estado tiene la obligación de garantizar educación pública, laica gratuita a todos los mexicanos². Al señalar al Estado se refiere al gobierno federal, aunque en el momento de decretarse la descentralización educativa se transfirió a los estados la responsabilidad de atender la educación básica y normal, conservando el gobierno federal la responsabilidad de la definición de planes y programas, así como de los libros de texto gratuitos; también trasladó los recursos financieros correspondientes, aunque siempre insuficientes.

Esta norma constitucional, la fuerte centralización del sistema educativo, y la oposición del magisterio democrático se convirtió en una protección frente a la posible desarticulación del sistema educativo con la descentralización.

En Argentina, la norma constitucional establece el derecho a la educación, pero la responsabilidad para su garantía corresponde a las provincias, así cuando se decide la descentralización y se le combina con la promulgación de una ley de educación que impone una estructura distinta del sistema educativo, los efectos desarticuladores y de fragmentación, como vimos en el capítulo 3, fueron muy significativos.

Aunque en términos de la organización sindical no hubo una fragmentación o pulverización, ya que la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) llega al momento de la descentralización con

² En 1993, a partir del AMEB y la entrada en vigor del TLCAN, se modificó el artículo 3º constitucional, restringiendo la gratuidad a la educación básica y ampliando la duración de ese nivel educativo a 10 años.

sindicatos provinciales constituidos, y a decir de Hugo Yasky, Secretario General de la CTERA en 2005, “a diferencia de otros gremios que tenían estructuras nacionales la Confederación pudo sobrevivir ese proceso de fragmentación” y agrega “lo que parecía una debilidad, porque todo mundo en este país señalaba que la CTERA no siendo un sindicato único que centralizara las retenciones, los aportes de los docentes era débil, lo que parecía una debilidad, terminó convirtiéndose en una fortaleza, porque nosotros pudimos sobrevivir a esa etapa de provincialización hasta que en el 97 pudimos recuperar un cauce de acción común con la Carpa Blanca(...). Por supuesto en términos gremiales, el gobierno pretendió con esta provincialización diluir la fuerza nacional que tenía la CTERA, que como era un gremio de adhesión ideológica y de extracción muy combativa siempre intentó ser primero cooptado, y cuando la cooptación no funcionaba se le trató de dividir, de atomizar...”³

Como mencionamos, dos elementos son sustanciales para entender la distinta trayectoria de las reformas educativas neoliberales y sus impactos en los dos casos objeto de estudio: uno tiene que ver con el sistema político y el otro con las características de las organizaciones sindicales de los trabajadores de la educación de ambos países.

En México, el sistema político es corporativo, durante 70 años el partido oficial (Partido Revolucionario Institucional) ejerció un poder casi absoluto y en el cual a partir del año 2000 ha existido una transición a un ejercicio bipartidista del poder, pero con un partido de derecha en la presidencia (el Partido Acción Nacional). Es un sistema presidencialista, sin separación real de poderes.

³ Conocer la realidad de las organizaciones docentes y los problemas que enfrentan a partir de las voces de maestros y maestras de base y de las dirigencias, fue uno de los objetivos para realizar entrevistas a lo largo de la investigación. Otro objetivo fue obtener información de los trabajos de elaboración de alternativas pedagógicas desde el diario trabajo de los maestros y desde los sindicatos o movimientos sindicales. Entrevista a Hugo Yasky, Secretario General de la CTERA, Buenos Aires Argentina, noviembre 2005.

En Argentina, los trabajadores también fueron la base social del partido Justicialista, pero a diferencia de lo acontecido en México, el peronismo fue proscrito y perseguido por la mayoría de los gobiernos civiles y militares en el período 1955-1983, con excepción del trienio 1973-1976, en el cual fue gobierno.⁴ En este país, luego de una guerra perdida que precipitó la caída de la dictadura, se transitó a un gobierno autoritario con fuertes compromisos con los organismos financieros internacionales, pero con un juego partidario mayor y una reorganización de los sindicatos y organizaciones populares a lo largo de la década de los 90s. Después de la crisis de diciembre de 2001, se vive una recomposición del sistema político, llegando a la presidencia candidatos “progresistas” impulsados por frentes políticos en donde participan organizaciones sindicales y sociales que empujan hacia cambios en las políticas económicas y sociales que se venían instrumentando.

A nivel de la organización sindical, las diferencias son mayores. El SNTE de México es un sindicato nacional muy poderosos por el número de sus afiliados, cerca de un millón de trabajadores de la educación de todos los niveles educativos, con cuotas y canonjías millonarias, desde su creación ha sido fundamental en el sistema corporativo mexicano y sustancial para el partido oficial, desde 1989, el grupo de la señora Elba Esther Gordillo que por decisión presidencial llega a la Secretaría general del sindicato, se ha convertido en un grupo político que se asimila a los cambios de partido gobernante, ya no pertenece al PRI, pero juega con ellos en las elecciones, a la vez que apoya al Partido Acción Nacional y crea un nuevo partido –Nueva Alianza– como instrumento de chantaje. El SNTE más que un sindicato es una corporación, es un grupo de presión que defiende los intereses del grupo político en el poder.⁵

⁴ Para una revisión de la relación corporativista, Estado- sindicatos educativos de México y Argentina véase Julian José Gindin, *Sindicalismo docente e Estado. As práticas sindicais do magisterio no México, Brasil e Argentina*. Tesis de maestría en educación, Universidad de Río de Janeiro Brasil, 2006, en particular el capítulo 2.

⁵ Ma. de la Luz Arriaga L, *Impacto Político de las Luchas Magisteriales en México (1979-2000)*, op.cit, en particular véase el capítulo 2 “Charrismo Sindical y antidemocracia”, pp. 32-61; también Aurora Loyo, La Historia Reciente del SNTE, en *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*, México. Ed. Fundación Konrad Adenauer, Río de Janeiro, Brasil, 2008, pp. 22-41.

La CTERA de Argentina⁶, es una federación de sindicatos únicos provinciales a quienes representa nacionalmente. El número de trabajadores de la educación que agrupan los sindicatos de la CTERA en el 2001, era de 233 mil 385. Es una organización sindical más joven que el SNTE, se funda en 1973, mientras que el sindicato mexicano se formó en 1943.

Es una organización que hace política nacional, ha participado también con candidaturas a diputados, y ha entrado en alianzas frentistas para impulsar propuestas a la presidencia de la República, pero ha mantenido su independencia frente al Estado, y en el momento en que ha fallado o es dominado el ejecutivo por las políticas neoliberales ha roto sus alianzas y ha enarbolado las demandas del magisterio y populares. En los años del gobierno de Carlos Saúl Menem, pocos sindicatos dieron un viraje tan radical y se confrontaron al Estado. Incluso creando una nueva central sindical y se organizaron como una nueva corriente política a nivel nacional.

Otra diferencia con México es el origen social del magisterio argentino, mientras en el primer caso la extracción social es de hijos de campesinos y obreros, en el segundo mayoritariamente pertenecen a la clase media urbana. Otra distinción es que en Argentina hay una división entre maestros (normalistas) y profesores (los que tienen la licenciatura). Marcada diferencia jerárquica entre maestros y

⁶ En esta investigación analizaremos el papel de la CTERA en los procesos de resistencia y elaboración de alternativas, porque es la organización sindical más grande, pero también porque sus acciones han marcado la relación del movimiento sindical de los trabajadores de la educación de Argentina, con el Estado. Hay otra agrupación nacional la Confederación de Educadores Argentinos (CEA) que nació en 1990 para competir fuertemente con la CTERA. A decir de sus dirigentes agrupa a 70 mil 500 docentes, y desde el año 2000 están en un proceso de acercamiento con las unidades de base de CTERA y con la Confederación en su conjunto. Prácticamente desde la Carpa Blanca, han abandonado el objetivo de confrontación con la otra organización nacional existente, impulsando un proceso frentista y entendiendo que para resistir a las políticas educativas neoliberales e impulsar alternativas, se requiere de la acción conjunta no sólo de los docentes agrupados en la CEA y la CTERA sino de los padres de familia y estudiantes. Entrevista a Leonardo Fabián, Secretario General y a Laura Mann directora del centro de Investigación, de la CEA, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2005.

profesores, diferencia que era casi de clase “Maestros para civilizar la barbarie y profesores para preparar las elites dirigentes”.⁷

Estas fueron condicionantes de carácter estructural que se erigieron en obstáculos a la organización docente, por lo cual es hasta 1973 que se concreta un proceso unitario con la creación de la CTERA.⁸ En el Congreso en el cual es fundada participan 410 entidades nacionales, provinciales, regionales, por ciudad y escuela, del sector público y privado y de todos los niveles.

“CTERA se construye por fuera de la regulación estatal y el gobierno inclusive la enfrenta. Poco después, la dictadura instalada en 1976, con una represión generalizada y el asesinato de millares de activistas, entre ellos muchos docentes, desarticula el proceso de organización del sindicalismo magisterial.”⁹

5.1.2. CTERA y SNTE en la etapa neoliberal

Al analizar las políticas instrumentadas en los años 90s por las organizaciones nacionales de los trabajadores de la educación de México y Argentina, son abismales las diferencias entre una organización sindical que no sólo avala las políticas neoliberales sino que las promueve, caso del SNTE y otra que las resiste y busca alternativas a ellas, la CTERA.

Mas al revisar las múltiples protestas, formas de resistencia, demandas y alternativas que protagonizan los trabajadores de la educación de ambos países,

⁷ Silvia Andrea Vázquez, Juan Balduzzi, *De apóstoles a trabajadores, luchas por la unidad sindical docente, 1957-1973*, IIP “Marina Vilte”, CTERA, Buenos Aires, Argentina, abril 2000. p.23.

⁸ El trabajo citado de Vázquez y Balduzzi, reconstruye, desde los testimonios de los maestros y dirigentes sindicales la historia del proceso de organización sindical de los trabajadores de la educación de Argentina. Es una fuente de consulta obligada para entenderlo.

⁹ Julián José Gindini, *Sindicalismo docente e Estado... op. cit.* p. 96. Un excelente testimonio de la fuerza, disposición de lucha de los docentes argentinos durante la dictadura y la terrible represión que sufrieron, se encuentra en “Canto Maestro”, número especial, 24 de marzo de 2006, editado por la Secretaría de Prensa, Cultura y comunicación de la CTERA.

hay muchas similitudes: en el caso de México en abierta confrontación con la direcciones sindicales charras, agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la educación y en Argentina con o sin el aval de la dirección de la CTERA.

Respecto a las reformas educativas neoliberales, la dirección del SNTE ha suscrito pactos con los gobiernos en turno para instrumentar la descentralización educativa, la imposición de evaluaciones estandarizadas y del desempeño docente, la anulación de la conquista histórica de la plaza de base a los egresados de las normales públicas, ha aceptado restricciones presupuestales que han significado el empeoramiento de las condiciones de trabajo de sus agremiados y un deterioro generalizado de la educación en el país. Todo a cambio de que se le siga reconociendo como el titular de las condiciones generales de trabajo, y otorgándole las prebendas económicas y políticas que le fortalecen como grupo político.

Un rasgo que también se presenta es que dado que la dirección del SNTE funciona como un grupo de presión, ante las reformas neoliberales propuestas por el gobierno, puede resistirse en el inicio, pero logra negociarlas para preservar sus canonjías y termina aceptándolas. En el caso de la Alianza por la Calidad Educativa, pacto suscrito en 2008, como mencionamos en el capítulo anterior, el SNTE incluso va más allá de las pretensiones gubernamentales en cuanto a la consolidación de la “evaluación de la calidad” con las pruebas estandarizadas, elaborando una propuesta para el establecimiento de la Norma Oficial Mexicana del Servicio de Calidad en la Educación básica obligatoria (NOM).

“La NOM propuesta, al fijar los estándares de gestión, formación y evaluación en el marco del sistema nacional de normas técnicas, regido por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), claramente busca extraer de los poderes Ejecutivo y Legislativo el control de aspectos cruciales en el gobierno de la educación básica obligatoria. ¡Ni los más recalcitrantes neoliberales

habrían imaginado una solución de este tipo para zafar de los órganos del Estado el manejo de la educación!”¹⁰

Contrariamente a lo que acontece con el SNTE en México, la CTERA durante los años 90s, ante las políticas neoliberales en educación, hace frente a las leyes nacionales de la reforma educacional, la de transferencia (descentralización) y la Ley de educación que reestructura el sistema educativo. Una definición que tiene la Confederación, es fundamental y nos atrevemos a decir que avanzada respecto al sindicalismo latinoamericano, es que asume la necesidad de construir una propuesta pedagógica a partir del sindicalismo docente. En ese período reestructura su definición política y fortalece su organicidad.¹¹

5.2. Las resistencias y hacia las alternativas.

5.2.1. La Carpa Blanca y la lucha por una nueva Ley de educación

Un rasgo del conflicto docente en Argentina entre 1993 y 1996 fue la multiplicidad y dispersión de las protestas gremiales a lo largo de todo el país.

Recordemos que con la descentralización y la desestructuración del sistema educativo propiciado por la Ley Federal de educación, los gobiernos provinciales avanzaron en las reducciones y ajustes presupuestales, rebajaron los salarios, precarizaron los puestos de trabajo. Así la posibilidad de enfrentar esta situación dependía de las fuerzas políticas que gobernaban la provincia y de la capacidad

¹⁰ Roberto Rodríguez Gómez, “Propone el SNTE estandarizar la calidad de la educación básica”, Campus Milenio. El autor señala que la propuesta de Anteproyecto de NOM del Servicio de Calidad en la Educación Básica Obligatoria fue publicada por el SNTE en mayo 2008. Forma parte de los documentos “Un Nuevo Modelo Educativo para el México del Siglo XXI”. Su aprobación requiere que la SEP asuma el anteproyecto o genere una versión corregida. El proyecto SEP debe ser acordado con un Comité Nacional de Normalización creado al efecto. Antes de su aprobación se requiere someter el proyecto a consulta pública. No se requiere la aprobación del Legislativo.

¹¹ Julián Gindini, *op.cit.* p. 102-104.

organizativa y de movilización de los sindicatos provinciales. “Los conflictos eran múltiples, simultáneos y heterogéneos.”¹²

En el año 1997 se presentan conflictos en algunas provincias, entre ellas en Neuquén, en donde en marzo, se realiza una paralización de actividades que deviene en una huelga, las demandas son en contra de la implementación de la Ley Federal de Educación y contra la reducción de las remuneraciones de los salarios de los trabajadores al servicio de la provincia. La huelga es reprimida, se radicaliza y tiene dos resultados: un levantamiento popular en una ciudad del interior de la provincia ante la represión a un movimiento en defensa de la educación pública, el otro es de impacto nacional al convocar la CTERA a un paro y movilización general el 31 de marzo.¹³

Paralelamente al conflicto docente en Neuquén, el 2 de abril y “buscando coincidir con la reanudación de las sesiones legislativas en Buenos Aires, 51 maestros y profesores de todo el país iniciaron el ayuno frente al Congreso de la Nación reclamando la sanción de una ley de financiamiento educativo para ‘garantizar salarios dignos’ y el pago a término y en moneda corriente de sus sueldos. El modo de presentar públicamente la protesta fue una carpa alquilada en principio por tres días, blanca, que los docentes de CTERA instalaron...Hasta ese momento los innumerables y dispersos conflictos docentes provinciales eran invisibles para la mayoría del país y para la opinión pública. Resultaba necesario nacionalizar el conflicto y encontrar una estrategia de lucha que lo hiciera visible”¹⁴.

La Carpa Blanca: duró 1003 días, la CTERA la sostiene hasta el 30 de diciembre de 1999, cuando el incentivo docente es incluido en el presupuesto nacional. Según la Confederación, estuvieron presentes 2 millones ochocientas mil

¹² CTERA, Informe Argentina, en CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU-FENAPES, LPP. Las Reformas Educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico, Ed. CLACSO, Buenos Aires Argentina, 2005.

¹³ Julian Gindin, *op.cit.* p. 110.

¹⁴ Daniel Suárez, Conflicto Social y protesta docente en América Latina. Estudio de caso: El Conflicto docente en Argentina (1997- 2003). Ed. Observatorio Latinoamericano de Políticas educativas (OLPED), Serie Ensayos e investigaciones N°. 4, Buenos Aires Argentina, 2005, p.51.

personas, 95 delegaciones internacionales se solidarizaron, 1500 docentes hicieron ayuno, reunieron 1 millón y medio de firmas a favor del financiamiento educativo y se realizaron cuatrocientos 75 actos culturales y artísticos. (Véase recuadro).

Acontecimientos presentados en los 1 003 días de permanencia de la Carpa Blanca frente al Congreso Nacional de Argentina.

2 de abril de 1997 a 30 de diciembre de 1999

Acciones y	Solidaridad
1 500 docentes de todo el país ayunaron rotativamente	1500 000 de personas firmaron el petitorio exigiendo un fondo de financiamiento para la educación.
2 800 000 personas visitaron la Carpa	Se realizaron 12 paros nacionales docentes.
6 700 escuelas de todo el país asistieron a la Carpa	Se realizaron 6 marchas multitudinarias en Plaza de Mayo.
4 500 docentes y voluntarios se ocuparon día y noche de la organización.	475 eventos culturales se realizaron en la Carpa (recitales, muestras de pintura, fotografía, escultura, teatro, cine, video, etc.)
95 delegaciones extranjeras visitaron la Carpa y apoyaron la lucha de CTERA	Todos los miércoles los jubilados terminaban sus marchas en la Carpa.
El Coro Kennedy estuvo en la mayoría de los actos de la Carpa con su canto solidario.	Se realizaron 45 celebraciones ecuménicas en la Carpa
36 cátedras universitarias se dictaron en la Carpa.	Se plantó un árbol (donado por una escuela especial), junto a UTPA y ARGRA en memoria de J.L. Cabezas.
45 000 jóvenes asistieron a Maest-Rock, un recital del rock, con conjuntos de primer nivel	Se realizaron 187 eventos de derechos humanos en la Carpa
200 000 docentes ayunaron en todo el país el 10 y 11 de septiembre de 1997	Se emitieron en directo 46 programas radiales y 29 de televisión.
350 docentes de todo el país ayunaron dos días en Plaza de Mayo.	16 veces los docentes fueron a estadios de fútbol con banderas explicando el conflicto.
Se realizaron en la Carpa múltiples actos de otros sectores sociales para reclamar sobre distintas cuestiones: José Luis Cabezas, Mario Bonino, María Soledad Morales, Teresa Rodríguez, Sebastián Bordón, Miguel Brú, AMIA, Memoria Activa, actores, estatales, Chicos del Pueblo, jubilados, desocupados, Marcha Global Infantil, madres y abuelos de la Plaza de Mayo, periodistas, judiciales, médicos, estudiantes, entre otros.	Los ayunantes pasaron en la Carpa tres Navidades y dos fines de año.
	Los periodistas nucleados en UTPBA, ayunaron 24 horas en la Carpa Blanca.
	Dirigentes de la CTA, encabezados por el Secretario General, Víctor De Genaro, ayunaron varias veces en la Carpa Blanca.
	Se Adhirieron 1012 organizaciones internacionales, gremiales, pedagógicas, sociales, políticas, ambientalistas, incluyendo varias casas de altos estudios.

Fuente: Elaborado con información de Daniel Suárez. Conflicto social y protesta Docente en América Latina... *Op. cit.* pp. 34-36.

La importancia de la lucha que sintetizó la Carpa Blanca radica en:

- 1) Un triunfo que se concreta en obtener el fondo para el incentivo docente y que beneficia a todos los trabajadores e la educación, no sólo a los afiliados a CTERA.
- 2) La lucha rebasa los marcos gremiales. “La adhesión a la lucha docente es muy amplia, coloca a CTERA en la cresta de la ola de oposición social al menemismo.”¹⁵
- 3) La nacionalización del conflicto docente en sí, ya era un triunfo político, a éste se sumó un logro fundamental, señalado por la CTERA,¹⁶ y que desde nuestra perspectiva fue determinante para frenar las reformas neoliberales en educación y establecer las condiciones políticas para remontar los daños de la ley de reestructuración educativa y la descentralización, e impedir que se establecieran los pagos por desempeño docente, ese logro fue, que desde la Carpa Blanca, se abrió el debate nacional sobre el destino de la escuela pública y se cuestionaron todas las políticas del gobierno de Menem.
- 4) La solidaridad internacional, a partir de la participación de la CTERA en la Confederación de Educadores Americanos y de la Internacional de la Educación fue muy importante para la difusión y la presión al gobierno argentino.¹⁷
- 5) La legitimidad de la lucha fue una condición esencial para el triunfo político obtenido. A esa legitimidad contribuyó la participación de cantantes, poetas,

¹⁵ Julian Gindin, *op. cit.*, p.110.

¹⁶ “Desde la Carpa Blanca se abrió el debate sobre el destino de la escuela pública, se puso en cuestionamiento popular la ejecución de la reforma, se la asimiló al ajuste, se evidenció que no hay transformación con niños hambrientos (...) Se empieza a entender que la reforma cae, si de derrota la política educativa y social de la cual la Ley Federal de Educación es sólo un capítulo”. CTERA, et.al Las Reformas Educativas...p. 86.

¹⁷ La RED Social para la Educación Pública en las Américas, (Red SEPA), también fue una instancia de solidaridad con la Carpa Blanca, la maestra Martha Mafei, Secretaria General de la CTERA acudió a la Conferencia de formación de esta RED SOCIAL en octubre de 1999 en Quito Ecuador, y causó un fuerte impacto conocer, a través de un video y de viva voz de los representantes de la Confederación Argentina, las formas de acción desarrolladas y la gran legitimidad de esta lucha. Sin embargo en ese momento no se valoró la importancia política que para la lucha en defensa de la educación pública de todo el Continente, tenía el ejemplo de los maestros argentinos al haber vinculado la lucha por más financiamiento con el cuestionamiento del contenido de toda la reforma educativa y someter a debate nacional las reformas a lo largo de dos años. En años subsecuentes la RED SEPA coloca como uno de sus objetivos estratégicos esa vinculación entre lucha gremial y transformación educativa.

escritores prestigiados en Argentina y algunos de ellos de renombre mundial en la Carpa.

“Ojalá todos los subversivos sean como estos, acá los subversivos son los que nos gobiernan. ¿Cómo puede llegar un docente a fin de mes? No sé cómo puede llegar, pobre, pero es la única cosa que va a salvar de la corrupción total a este país, el único futuro que tenemos sigue siendo la educación, así nació esta gran nación en otros tiempos. Esta lucha es un horror, pero a la vez un hermoso símbolo, y con estos símbolos vamos a salir adelante. Queridos maestros, continúen resistiendo, por muchos, miles en todo el país comparten esta hambre por la verdad y la justicia y porque en esta tarde, en esta Carpa, hoy somos todos maestros” Ernesto Sábato, escritor.¹⁸

El acierto del magisterio argentino, de colocar en la lucha de la Carpa Blanca la disputa por el sentido de la educación, es tal vez la mayor contribución para avanzar en la construcción de un sujeto social educativo, entendido éste como una expresión múltiple de organización y necesidades articuladas alrededor del derecho a la educación, que reclama no sólo más presupuestos, o mejores condiciones materiales de las escuelas o de trabajo, sino una concepción de educación integral, humanista que se contrapone al individualismo, la competencia, el vaciamiento de la profesión docente.

En los documentos de la CTERA ya se consigna que las prácticas de resistencia de la Confederación, desde inicios de los años 90s y a lo largo de dos décadas, estuvieron orientadas por los siguientes objetivos políticos:

- “- evitar que en nombre de la reforma de Estado la precarización laboral y la desocupación afectaran a los trabajadores docentes;*
- ponerle límite al proceso de desfinanciamiento progresivo del sistema educativo, que venía profundizándose en la última década;*

¹⁸ Fragmentos de discursos dejados por artistas y escritores durante su paso por la Carpa, recuperados en las *Memorias de CTERA*, correspondientes al período 1º. de julio de 1999 - 30 de junio de 2000, citado en CTERA, CNTE, Colegio de profesores... *op.cit* p. 92.

- *disputar ideológicamente el proceso de desvalorización de la escuela pública y resistir la privatización de segmentos del servicio educativo; y*
- *denunciar y combatir los mecanismos de exclusión y diferenciación que las reformas neoliberales potencian o introducen en las escuelas.*¹⁹

5.2.2. Alternativas para revertir las reformas.

Hacia una nueva Ley Federal de Educación.

El impulso de la lucha alrededor de la Carpa Blanca, y las diversas movilizaciones autoconvocadas y/o impulsadas por las direcciones sindicales de las organizaciones provinciales o la nacional de CTERA en el período 2000 a 2006,²⁰ permitió a los trabajadores de la educación sobreponerse de una terrible crisis económica (diciembre 2001) y en el año 2005 empieza a revertir las reformas neoliberales hacia el sector educativo; se logra una nueva ley de financiamiento educativo que obliga al Estado a un gasto educativo de 6% del PIB; en ese año también se modifica el régimen de pensiones y jubilaciones, retornando a los regímenes especiales para los trabajadores estatales.

Después, en 2006, en alianza con sectores académicos democráticos, con un amplio debate nacional, consiguen que el Congreso apruebe una nueva Ley Federal de Educación que entre los elementos más progresistas incorpora que la educación no puede incluirse en los Tratados de Libre Comercio, renacionaliza la educación, y abre la posibilidad de restringir los usos de las pruebas estandarizadas como el único criterio válido para evaluar la calidad de la educación.²¹

¹⁹ CTERA, CNTE, COLEGIO DE PROFESORES, AFUTU-FENAPES, LPP, Op.cit. p.84.

²⁰ Julián Gindin. Sindicalismo docente en Argentina: una nueva etapa, en Julian Gindin, compilador, *Sindicalismo docente en América Latina*. Experiencias recientes en Bolivia, Perú, México, Chile y Argentina. Ed. AMSAFE Rosario, Santa Fé -Argentina, 2008, pp. 158-198.

²¹ Véase Ley de Educación Nacional. Ley 26.206-2006. Previo a la aprobación de la Ley se dio un intenso debate promovido por la CTERA tanto en las comunidades académicas, como en los sindicatos que la conforman, en relación al diagnóstico y propuestas que podrían presentar, están recuperadas en el documento "Pongamos a la Escuela en Asamblea" de junio de 2006. También existieron análisis minuciosos de profesores universitarios al respecto, a partir de la convocatoria del ministerio de educación para elaborar la nueva Ley, una visión crítica nos la brinda Pablo Imen. "El neoliberalismo educativo (des)enmascarado: Ley Federal, maquillajes discursivos y

5.3. México, de la defensa del salario y la defensa de la educación a la construcción de alternativas.

En la etapa neoliberal se desarrollaron tres movimientos significativos de trabajadores de la educación: 1) en abril de 1989, el protagonizado por los maestros de preescolar, primaria y educación especial agrupados en la sección IX del SNTE, y los de secundaria, pertenecientes a la sección X del SNTE, ambas de las más numerosas del país (cerca de 60 mil afiliados) y ubicadas geográficamente en la capital del país.²²); la huelga del magisterio oaxaqueño agrupado en la sección 22 del SNTE, que rápidamente transitó a un movimiento popular reivindicando el derecho de los pueblos a quitar a un mal gobernante. 3) la lucha de 20 mil maestros de Morelos, de la sección 19 del SNTE y los 40 mil de Puebla, secciones 23 y 51 del SNTE, en contra de la Alianza por la Calidad de la Educación y por su derecho a participar en la definición de las políticas y contenidos educativos.

5.3.1. La huelga de la primavera de 1989²² (17 de abril al 16 de mayo)

La lucha magisterial de 1989, está enmarcada en un fuerte deterioro salarial y de condiciones de trabajo de todos los trabajadores mexicanos, producto de los programas de estabilización que aplicó el gobierno para paliar la crisis de 1982, particularmente grave fue la pérdida para los trabajadores vinculados con el gasto público. Los salarios de los maestros en ese año estaban por debajo de los salarios mínimos generales.

Otros cuatro elementos articulan el contexto: la persistente antidemocracia en el SNTE; las movilizaciones de diciembre de 1988 por un bono sexenal protagonizadas por los trabajadores al servicio del Estado de todo el país agrupados en la Coordinadora de trabajadores al Servicio del Estado (COTRASE); el fraude electoral

continuidades políticas” consultado en internet, otra aportación es la de Adriana Puigros, “Aportes para una Nueva Ley de Educación Argentina”, La Plata 15 de febrero 2006.

²² En el desarrollo de este apartado sigo las ideas apuntadas en el inciso 1 del capítulo cinco de mi tesis de Maestría, “Impacto Política de las Luchas Magisteriales”... *op. cit.* pp.113-134.

en la elección presidencial, cometido contra Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional y en consecuencia al imponer en la presidencia a Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, existía una profunda crisis de legitimidad del presidente y del régimen para gobernar el país.

El magisterio democrático del Distrito Federal, acuerpado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), aunque se incorporó hacia el final de la lucha de la COTRASE, participó activamente y pudo dar continuidad a este movimiento, convocando al magisterio nacional a un paro de 24 horas para el 30 de enero de 1989, con las demandas de aumento salarial de 100% y democracia sindical. Posteriormente llaman a paros de 48 y 72 horas y finalmente el 17 de abril de 1989, 250 mil trabajadores de la educación estallaron un paro indefinido, demandando aumento salarial de 100% y democracia sindical.

Pertenecían principalmente a las tres secciones del DF (IX, maestros de primaria, preescolar y educación especial; X, docentes de secundaria y educación superior del sistema SEP; XI, trabajadores técnicos, administrativos y manuales), a la XXXVI del Valle de México, VII de Chiapas y XXII de Oaxaca, todas ellas del SNTE.

Pero la fuerza del movimiento fue creciendo, y a los pocos días se encontraban involucrados en movilizaciones, paros parciales o en el indefinido otros 500 mil trabajadores de la educación, de todo el país, según manifestaban los huelguistas (Véase mapa).

Mapa 1

MEXICO: MOVIMIENTO
MAGISTERIAL, 1989-92



Fuente: Elaboración propia en base a información de las secciones IX, XVIII y XXII CNTE y secciones democráticas del SNTE, tomado de Ma. de la Luz Arriaga Lemus, Impacto Político... op.cit. p.122.

La demanda de democracia sindical se concretaba en la exigencia de desconocimiento de los comités ejecutivos espurios de las secciones IX y X: y nuevos Congresos seccionales para nombrar nuevos Comité ejecutivos; la realización de los Congresos de las secciones 7 de Chiapas y 22 de Oaxaca y para la sección XI.

Al calor del movimiento en varias secciones que se incorporaban por primera vez a una lucha nacional levantaron sus propias demandas. Así las secciones de Aguascalientes, de Guanajuato, de Yucatán, de Durango, exigían el desconocimiento de sus comités ejecutivos y el nombramiento de unos nuevos mediante un procedimiento democrático. Una o dos semanas después de estallado el paro en el D.F., en Michoacán y en Guerrero se decreta el paro indefinido y se

exige también el desconocimiento de los comités ejecutivos fraudulentos y un Congreso Seccional para nombrar una nueva dirección sindical.

Las demandas por democracia sindical tuvieron un incentivo adicional en el repudio que en muchas secciones se presentó ante el proceso amañado con el que en el mes de enero se nombraron los delegados al Congreso Nacional Ordinario del Sindicato, y las maniobras para decidir los Comités Ejecutivos Seccionales.

El Congreso Nacional Ordinario del SNTE realizado en Chetumal, Quintana Roo, los días 10, 11 y 12 de febrero de 1989 se hizo en medio de una cantidad importante de impugnaciones en las secciones del D.F. (9,10,11), de Oaxaca, Chiapas, de Aguascalientes, de Hidalgo, de Guanajuato, fue un Congreso Nacional sin representación de la CNTE.

Ante la inminencia del estallido del paro, la SEP anuncia el aumento salarial del 10% a partir del 15 de mayo, declara que instrumentará la Carrera magisterial en el siguiente ciclo escolar y avanzará hacia la creación de un salario profesional.

Este anuncio pretende desactivar el paro, pero sobre todo introducir la protesta en un esquema de conflicto intergremial, porque aparentemente la única demanda subsistente sería la de democracia sindical, con lo que permite al Estado aparecer como árbitro y al movimiento le quita legitimidad.

El viernes 28 de abril la prensa anuncia una nueva propuesta de aumento salarial para los maestros, según declaraciones del secretario de Educación, Manuel Bartlett, este nuevo ofrecimiento fue ordenado por el presidente de la República, y consistía en un incremento de 25% neto y directo al salario. Se mantenía la política de diferenciación y no hay aumento para los no docentes.

Respecto de las demandas de democracia sindical, la secretaría general del SNTE, acepta que se negocian tres paquetes: el primero incluye la realización de los

Congresos en Chiapas y Oaxaca; en un segundo se encuentra lo relativo al desconocimiento de los Comités Ejecutivos seccionales en la IX y X del DF, así como en la 36 del Valle de México y la ampliación del Comité Ejecutivo de la sección XI, así como los congresos seccionales para regularizar la vida de cada una de ellas. Un tercer paquete incorporado el miércoles 26 de abril en las negociaciones,²³ es el que incorpora las demandas de Congresos extraordinarios para elegir nuevos comités Ejecutivos en las secciones de los estados de Tamaulipas, Guerrero, Hidalgo, Yucatán, Zacatecas, Guanajuato, Nuevo León, Morelos, Jalisco y Sinaloa.

Después de dos semanas más de paro, el magisterio democrático decide levantarlo, aceptando el aumento de 25%, rechazando la imposición de la carrera magisterial. Y formando una comisión SEP-CNTE-SNTE, para determinar un aumento salarial a los cerca de 300 mil trabajadores de la educación, técnicos, administrativos y manuales. Para el resto de las secciones que se incorporaron posteriormente al movimiento, se obtiene la instalación de comisiones negociadoras para analizar la problemática en cada lugar lo que llevó a que posteriormente en los meses de junio y julio las secciones de Guerrero, Michoacán, Zacatecas siguieron movilizadas, y las dos primeras lograron una comisión ejecutiva y el compromiso de un Congreso extraordinario para inicios del ciclo escolar siguiente, en Zacatecas trabajadores de la educación de la sección 34 obligaron al CEN del SNTE a ampliar el Comité ejecutivo seccional con 13 integrantes democráticos.

El paro nacional se levantó el 16 de mayo. Poniendo así fin a una etapa de lucha muy importante en la vida del SNTE y de los combates por democracia sindical.

El movimiento magisterial de la primavera de 1989, aun sin proponérselo como una demanda específica, transformó al SNTE en su conjunto. Con su fuerza acabó con Vanguardia Revolucionaria y el cacicazgo que había impuesto Carlos Jonguitud Barrios; por temor a ese poder democrático alcanzado, más tarde, Elba Esther Gordillo promovió cambios limitados en el Estatuto. El movimiento de abril de 1989,

²³ Después del lunes 24 de abril, en el que se realizó una gran manifestación nacional acompañada de acciones en las secciones de provincia, la fuerza del movimiento iba creciendo, pues se incorporaron más secciones, por ello en el pliego de demandas se incluyó un tercer paquete.

amplió el número de secciones democráticas en el sindicato y minó la política salarial del gobierno salinista.

No obstante sus logros, la dirección del movimiento desaprovechó el vacío de poder que se generó ante el estallido del paro, la ilegitimidad del nuevo comité Ejecutivo Nacional y las pugnas que se manifestaron entre grupos de Vanguardia Revolucionaria, para disputar el sindicato en su conjunto convocando a un Congreso Nacional Extraordinario. Por supuesto que desde la presidencia de la república, se llenó ese vacío designando a Elba Esther Gordillo en la Secretaría General, al margen de cualquier procedimiento estatutario.

El triunfo en la reivindicación salarial y en la democratización de la sección IX, la consolidación de la dirección de la sección 22 y los procesos para la posterior realización de los Congresos en las secciones 18 (Michoacán) y 14 (Guerrero) permitió enfrentar en mejores condiciones la descentralización educativa, el programa de carrera magisterial y abrir la posibilidad de iniciar el proceso de elaboración de alternativas educativas.

5.3.2. Congresos educativos, un avance.

A diferencia de la posición avanzada de la CTERA, de vincular la lucha sindical con la lucha educativa, en México el SNTE se propone incidir en la política educativa pero engarzado en las propuestas neoliberales, dijimos no sólo avala sino que las promueve. Y en el movimiento democrático de los trabajadores de la educación si bien un eje ha sido la defensa de la educación pública, la articulación entre lucha gremial y lucha educativa ha sido un proceso lento.

Es hasta la segunda mitad de los años 90s que se promueven los Congresos educativos de la CNTE, en parte como reacción a las iniciativas del charrismo sindical de convocar al 1er Congreso Educativo en 1994, y como un proceso de

maduración ante un panorama más complejo que imponía el TLCAN en 1993 acelerando la privatización de la educación.

Entender que la defensa de la educación pasa por la exigencia y la lucha por la democracia sindical, fue un aprendizaje; vincular la lucha gremial con la lucha por una mejor educación también lo fue.

A lo largo de los años 80s y 90s se pasó de las resistencias a la elaboración de alternativas educativas, en particular esto se concreta de manera consciente y como una estrategia decidida, en la sección XVIII (Michoacán), en donde no sólo se conjugó la voluntad de los maestros y una construcción muy participativa del programa alternativo de educación, sino que al contar con un gobierno estatal de centro izquierda, permitió el acuerdo del gobierno del estado y la sección sindical para la implementación de las escuelas integrales experimentales, la elaboración de libros de texto para la enseñanza de la lectura escritura y un modelo de alfabetización.²⁴

En Oaxaca, la sección 22 cuenta con un Centro de Estudios de Desarrollo Educativo y Social, y existen avances notables en los maestros indígenas agrupados en la Coalición de Maestros y Promotores Indígenas de Oaxaca (CMPIO), que han elaborado alternativas para los niños de la región respetando su cultura e historia.²⁵

5.3.3. Oaxaca, desgastar para imponer más privatización.

Otro episodio de lucha significativo en México, fue el protagonizado en el 2006, por el magisterio de Oaxaca agrupado en la sección 22 del SNTE-CNTE. Inició

²⁴ Véase www.secciónxviii.org.

²⁵ Para un ejemplo de algunas de las alternativas que está implementando la Coalición, véase CMPIO, Situación de la Educación Indígena ante la Alianza por la Calidad Educativa (ACE), presentación en el Seminario-Taller Internacional organizado por la RED SEPA, sobre evaluación estandarizada y del desempeño docente, Ciudad de México, febrero 2009, disponible en la memoria digital del evento.

como una lucha por aumento salarial y de mejora en las condiciones de estudio de los niños y jóvenes de la entidad, y devino en el primer ensayo de poder popular del siglo XXI en el país.²⁶

El movimiento magisterial democrático en esa entidad del sureste del país, por más de 30 años ha desarrollado una lucha por mejores condiciones de trabajo y en defensa de la educación, su liderazgo social ha sido una constante. En mayo de 2006, como cada año, la sección 22 negociaba su pliego petitorio anual sobre sus condiciones salariales y de trabajo, además de una serie de demandas “para el fortalecimiento de los programas de apoyo a las necesidades socioeducativas de los alumnos.”²⁷

A partir del 22 de mayo, ante la falta de solución a sus demandas el magisterio democrático comenzó una huelga indefinida; muchas fueron sus acciones: manifestaciones numerosas, bloqueo de calles y carreteras, y la instalación de un masivo plantón en el centro histórico del estado. Un rasgo distinto a las negociaciones anuales con los gobiernos estatales en turno fue que a una semana del paro se inició una campaña despiadada en los medios de comunicación para desacreditar al magisterio, usando a la Asociación estatal de padres de familia, a los presidentes municipales que militan en el partido Revolucionario Institucional, partido al que pertenece el gobernador Ulises Ruiz, quien llegó a fines de 2004 al cargo. El Congreso del estado impulsó sanciones a los maestros. El gobierno puso un ultimátum para que los docentes regresaran a clases el 5 de junio. La tensión fue creciendo.

²⁶ Para el desarrollo de este apartado usamos las notas y desplegados publicados en la prensa nacional entre mayo-diciembre de 2006, el informe presentado por la Profesora Raquel E. Cruz Manzano, Secretaria de Asuntos Profesionales del CES, Sección 22 del SNTE-CNTE, en una conferencia de solidaridad realizada por la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública, en Vancouver Canadá, los días 27 y 28 de enero de 2007; también el informe de la Comisión Independiente de Derechos Humanos.

²⁷ Véase, Sección XXII del SNTE, pliego petitorio entregado al gobierno del estado de Oaxaca, el 1º de mayo de 2006, publicado como anexo en Julián Gindin, compilador, *Sindicalismo docente en América Latina, experiencias recientes en Bolivia, Perú, México, Chile, Argentina*. Ed. de AMSAFE Rosario, Santa Fé, Argentina 2008.

Los maestros realizaron su primera “megamarcha” el 2 de junio y la segunda el 7 de junio, a decir de los participantes asistieron más de cien mil personas, entre maestros, padres de familia, integrantes de organizaciones sociales y sindicales. La respuesta gubernamental ante el apoyo creciente al magisterio, fue la represión al plantón del centro histórico el 14 de junio. De manera por demás violenta se atacó simultáneamente al plantón y a la radio que poseía la sección sindical en su edificio.²⁸

Sorpresivo fue el ataque, pero la respuesta de los maestros fue muy decidida lograron retomar el Centro Histórico. La represión fue el detonador para que muchas de las comunidades indígenas, organizaciones sociales y populares que habían acumulado por muchos años agravios de los distintos gobiernos, se volcaran en apoyo a los maestros. La lucha ya no fue sólo por la solución de las demandas de los maestros, se transformó en una exigencia de la renuncia del gobernador Ulises Ruiz.

Un cambio cualitativo en estas jornadas de lucha fue la creación de una organización estatal de confluencia de los movimientos sociales, sindicales, de las organizaciones indígenas, de los pobladores de las más apartadas regiones. Se funda la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) con 350 organizaciones.

Al analizar la estrategia de lucha desplegada por el movimiento magisterial popular de Oaxaca, podemos apuntar algunas ideas sobre sus alcances y limitaciones. De los primeros queremos destacar: 1) Vitalidad de las iniciativas de lucha y creatividad²⁹, 2) Participación masiva, alto grado de organización y legitimidad, 3) Capacidad de rápida reacción ante la represión, al poderse comunicar a través de

²⁸ Radio plantón, es un eficaz medio de comunicación del magisterio democrático.

²⁹ Por ejemplo, organizaron una Guelaguetza popular, gratuita y con la participación de numerosos grupos de danza y música de las distintas comunidades en lucha, al tiempo que bloqueaban la oficial.

Radio Plantón, posesionarse de un canal de Televisión y otro de radio^{30,4)}
Suscitaron amplia solidaridad nacional e internacional.³¹

De las limitaciones, registramos una: Cuenta con gran fuerza estatal, desata importantes expresiones de solidaridad nacional e internacional, pero no logra constituirse en un movimiento político nacional, no hay demandas que articulen en ese sentido ni en educación ni en la lucha por la democratización del país. Incluso hay una gran paradoja, el movimiento de la APPO se desarrolla en una coyuntura política nacional marcada por la elección presidencial que se efectuaría el 2 de julio de ese año, elección fraudulenta, que desató una reacción de indignación en una gran parte de la población, dio origen a un importante movimiento popular de rechazo a Felipe Calderón, el candidato de la derecha que finalmente se impuso en la presidencia. La paradoja radica en que coexistieron en el tiempo dos movimientos cuya demanda principal era la misma, pero se mantuvieron autónomos y cada uno con su propia dinámica. La demanda común era el respeto a la voluntad popular para elegir o deponer a sus gobernantes, era el ejercicio democrático para ello, era el respeto a la voluntad popular.

Fue un momento de gran debilidad del régimen político, pues a lo largo de seis meses estuvo en jaque la elección presidencial, se llegó a hablar de una presidencia interina y la posibilidad de repetir la elección, se apostó a que se anularan las elecciones, pero al mismo tiempo se fortaleció el PRI, partido perdedor de la elección presidencial y quien sostuvo al Gobernador Ulises Ruiz en

³⁰ Un testimonio gráfico excelente sobre este tema puede verse en el documental "Un poquito de tanta verdad", producido por Jill Friedberg, cineasta estadounidense de adopción oaxaqueña.

³¹ En el mismo año los integrantes de la Coalición Trinacional en Defensa de la educación Pública, habíamos realizado la 7ª. Conferencia en Oaxaca. Visitamos escuelas y comunidades, habíamos convivido con los maestros y sus comunidades, así que la reacción de indignación, preocupación y deseo de solidaridad surgieron rápidamente. Se organizó una Brigada internacional de representantes de organizaciones magisteriales del continente, se realizó una conferencia de solidaridad en Vancouver, Canadá; hubo actos de protesta en embajadas de México en muchos países. Se organizó una caravana de la secretaria de asuntos profesionales de la sección 22 en varias ciudades canadienses; hubo asistencia de profesores Oaxaqueños a California a diferentes reuniones con sindicatos diversos, organizado por el frente indígena Oaxaqueño, binacional.(FIOB), Fue evidente que para la solidaridad desde Estados Unidos, contó que uno de los contingentes de migrantes con un mayor nivel de organización es el de los Oaxaqueños, que entre sus compromisos conservan el del Tequio.

Oaxaca, pues se convirtió en pieza clave para que pudiera tomar posesión como presidente el candidato del partido de derecha.

Así, la lógica estatal del movimiento sin una perspectiva nacional limitó su capacidad para generar iniciativas nacionales y equilibrar la ofensiva del gobierno estatal y del gobierno federal, y promover la extensión nacional de las demandas de mejoramiento salarial, fortalecimiento de la educación pública, articulándolas con las demandas de la democratización de la vida nacional. Otro elemento que obstaculizó la proyección nacional del movimiento, provino de las fuerzas democráticas y partidos de izquierda que no vinculó la defensa del voto con las luchas sociales.

Al analizar las estrategias seguidas por el gobierno estatal y federal y el charrismo sindical del SNTE encabezado por la señora Elba Esther Gordillo durante el conflicto en Oaxaca, podemos identificar algunos elementos específicos y claves para el resultado final:

Un componente muy importante fue la represión, masiva y selectiva, por razones obvias, la menos visible fue esta última, a cargo de bandas paramilitares. Pero la estrategia gubernamental hacia el movimiento se movió en dos planos, el nacional y el estatal. A nivel nacional la Secretaría de Gobernación, y la presidencia, buscaron en todo momento el desgaste del movimiento y su desarticulación. Para ello el gobierno federal siempre habló del diálogo como vía de solución, prometió que no recurriría a la represión, presentaba a los maestros como la parte “moderada” de la APPO, ofrecía solución a las demandas inmediatas del magisterio, a veces aparentaba que no apoyaba al gobernador Ulises Ruiz, pero finalmente no aceptaba la desaparición de poderes en el estado.

A nivel estatal se usó la represión, la desarticulación y la ilegitimidad del movimiento. Para ello los elementos claves fueron el uso abusivo de los medios de comunicación para ilegitimar el movimiento, añadiéndole un ingrediente, que

no habían usado antes y que fue que a través de una estación de radio estatal, identificaban los domicilios de los activistas, los marcaban los delataban para que fueran a agredirlos o apresarlos; la ocupación de escuelas en paro por parte de militantes del PRI, que se presentaban como “padres de familia exigiendo clases”; la contratación ilegal de maestros sustitutos de los paristas en las escuelas ocupadas; el uso del Congreso del estado para condenar a los maestros y obligarlos a levantar la huelga.

Desde el charrismo sindical, la dirección del SNTE, aprovechó para crear una nueva sección sindical en Oaxaca, la 59. Aprovechando la disidencia de un pequeño sector de maestros en contra de la dirección de la sección 22. La importancia de este hecho radica en la imagen que proyecta a la población de división de los maestros y en que a partir de ese momento tendrá un canal directo para impulsar sus políticas en el estado.

El movimiento duró, de mayo a diciembre, con una huelga magisterial, una movilización social en toda la provincia, una feroz represión gubernamental y de los sectores empresariales y de derecha del estado de Oaxaca hacia el movimiento popular.³²

El conflicto no se resolvió, fue reprimido, y el resultado para el movimiento magisterial fue un fuerte desgaste, la creación de una sección sindical afín al grupo de poder de Elba Esther Gordillo para debilitar a la sección 22; la permanencia de escuelas tomadas por Priístas afines al Gobernador. Los maestros regresaron a clases con un acuerdo que generó conflictos internos y con las organizaciones de la APPO.

³² Para una revisión sistematizada y analítica de la experiencia, véase José Julián Gindin “La Lucha del magisterio Oaxaqueño en el 2006”, en Julian Gindin compilador, *Sindicalismo docente en América Latina. Experiencias Recientes en Bolivia, Perú, México, Chile y Argentina*, Ed. de AMSAFE Rosario, Santa Fé, Argentina 2008; pp. 104-133, para un recuento testimonial de los hechos véase José Sotelo Marbán, Oaxaca, Insurgencia Civil y Terrorismo de Estado, Ed. ERA, México 2008.

Golpear políticamente a la sección 22 era una condición necesaria para que pudieran avanzar las políticas de privatización de las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado de todo el país y la tercera generación de las reformas educativas neoliberales en educación básica, de ahí que desde el inicio se mantuviera una estrategia gubernamental de no resolución del conflicto, de represión, división y desgaste.

A escasos cuatro meses del término de la huelga del magisterio oaxaqueño, todavía con maestros presos y secuelas de la represión, el 1º de abril de 2007, entró en vigor la nueva ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado que elimina el régimen solidario, integral, público y redistributivo.

La seguridad social de los empleados públicos cambió a un régimen de cuentas individuales, administrado por la banca privada, reduciendo las aportaciones patronales y del Estado, y disminuyendo severamente las prestaciones. Un gran negocio para los grupos financieros trasnacionales.

Diez años antes, desde el gobierno, intentaron imponer esta reforma, pero la protesta masiva del magisterio democrático, de los empleados públicos y particularmente la fuerza y legitimidad de la sección 22 del SNTE logró frenarla.³³

Los saldos de la lucha de la sección 22 del SNTE en el 2006, fueron desfavorables para la defensa de la educación pública, pues debilitar al magisterio oaxaqueño es debilitar la resistencia nacional a las reformas en el sector, pero al mismo tiempo la enorme experiencia combativa y de organización desarrollada como parte de un movimiento político social de gran fuerza local, brindó al magisterio y al pueblo de Oaxaca un capital político que le permitirá resistir en tiempos difíciles.

³³ En 2007 la ley es rechazada e impugnada jurídicamente por el 68% de los trabajadores al servicio del estado; lográndose que la resolución de la Corte conceda el beneficio de mantener el régimen de jubilaciones y pensiones muy similares al abrogado en abril de 2007, pero la nueva ley se aplicará a los trabajadores de nuevo ingreso.

5.3.4. La oposición a la ACE y los proyectos alternativos de educación

Para entender el rechazo masivo de los maestros de Morelos y Puebla a la Alianza por la Calidad de la Educación, en el segundo semestre de 2008, al que se sumaron otros contingentes magisteriales de distintas regiones del país, algunos de ellos consolidados e integrantes de la CNTE, otros que no habían participado en la disidencia magisterial como los de Quintana Roo, necesitamos tener presente que en México a lo largo de casi dos décadas ha existido una fuerte resistencia a las reformas neoliberales en el sector educativo por los efectos contrarios a una mejora educativa que han traído. La oposición a ellas procede de los maestros acuerpados en la CNTE y fuera de ella, de los estudiantes, de los padres de familia, no de la dirección sindical del SNTE.

¿Cuál fue la particularidad de la ACE que propició una reacción espontánea, explosiva de los 20 mil maestros del estado de Morelos?

Como vimos en el capítulo 4, el impacto de la ACE rebasa el ámbito gremial. Si bien el primer efecto visible fue el ataque a conquistas históricas, como el acceso a plazas docentes para los egresados de normales públicas, el fondo está en que descalifica el trabajo de los maestros, desconociendo su papel como profesional de los procesos educativos; cambia el sentido de la educación integral establecido en la Constitución, al reducir la formación de los estudiantes a formas de desarrollo de competencias, asumiéndolos como receptores pasivos de información fragmentada e inconexa, que limita su creatividad ; también “sustituye los procesos complejos de evaluación interna del aprendizaje por simples mecanismos externos de medición, acreditación y certificación, en manos de empresas privadas, que imponen un tratamiento homogenizante a una población diversa.”³⁴

³⁴ Declaración del El Foro por la defensa de la educación pública. Morelos en el centro del debate, realizado por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM, Cuernavaca Morelos los días 27 de mayo y 6, 13. .20 y 27 de junio 2009.

Así aunque el gobierno federal y la dirección nacional del SNTE pretendieron imponer el nuevo pacto con una estrategia que no generara protestas masivas, dejando sin efecto la ACE para Michoacán y Oaxaca, las dos entidades en donde era previsible una reacción de rechazo por las secciones democráticas 18 y 22, en agosto de 2008, sorpresivamente los maestros de Morelos, deciden declararse en huelga y no iniciar el ciclo escolar. Se constituyen en el Movimiento Magisterial de Bases de la sección XIX del SNTE.

Un elemento significativo en este movimiento fue que a diferencia del desarrollado en esa entidad en los años 80s, la demanda de cancelación de la ACE se centra en la disputa por el tipo de educación que requiere el país y que desde la perspectiva de los maestros y otros sectores sociales es muy distinta del modelo reduccionistas de esa Alianza.

Muy rápidamente se convirtió en un movimiento social en defensa de la educación pública, laica, gratuita, pero con una propuesta de construcción de un modelo alternativo de educación construido desde la base de los maestros y con la participación de los padres de familia y de los estudiantes. Este es un rasgo distintivo: a la par de la lucha por democracia sindical y en rechazo a la ACE se realizaron múltiples actividades político-académicas para tener un diagnóstico y una propuesta alternativa. Foros Estatales, regionales, por escuelas; Congresos de Padres de familia, de estudiantes y de maestros con colaboración de profesores investigadores fueron realizados durante la huelga y en los dos años posteriores a ella, la propia comisión encargada de coordinar este proceso asume que no se ha concluido, es un proceso en curso.³⁵

³⁵ Entrevista a la maestra Margarita Villanueva, coordinadora de la Comisión de educación de la sección XIX democrática, Cuernavaca, Morelos, febrero 2010; un primer resultado de estos trabajos se encuentra en, Proyecto Alternativo de Educación para el Estado de Morelos, editado por la Comisión de Educación del Movimiento Magisterial de Bases, Sección XIX democrática del SNTE y la Sección Mexicana de la Coalición Trinacional en Defensa de la educación pública, agosto de 2010.

A. La huelga de Morelos y sus resultados

A lo largo de la huelga se ensayaron formas de democracia directa, de amplia participación y con una consistente representación que se condujo en base a la decisión y opinión de la mayoría de los trabajadores de la educación.

Se desarrollaron diversas formas de lucha para enfrentar a los medios de comunicación, que al igual que el movimiento magisterial- popular e Oaxaca en el 2006, se usaron de manera abusiva para ilegitimar el movimiento repitiendo miles de veces en la radio y la televisión comercial, spots pagados por el gobierno estatal afirmando que lo que los maestros defendían eran sus privilegios, la “venta de plazas”, la corrupción. Que se oponían a ser evaluados, que eran responsables de la “mala calidad” de la educación. También usaron esos medios masivos de comunicación para tratar de justificar la represión policiaca y la administrativa que llegó al despido de más de profesores y profesoras de la dirección estatal y de los regionales.

Aunque limitado, se convocó a la solidaridad internacional a lo largo del continente cuestionando la falta de diálogo y la capacidad del gobierno estatal y federal, lográndose no sólo cartas de solidaridad sino la presencia en Morelos de representaciones de los Comités ejecutivos y de solidaridad internacional de las Federaciones canadienses de maestros de la Columbia Británica (BCTF), y de Secundaria de Ontario, (OSSTF), de representantes del sindicato de profesores de los Ángeles, California (UTLA), y de integrantes de la Sección estadounidense de la Coalición Trinacional en Defensa de la educación Pública.

Gracias al movimiento de Morelos se incrementó el repudio de muchos contingentes en otros estados de la República, a la Alianza por la Calidad de la educación. Sin la huelga, es posible que se hubiera impuesto sin demasiados contratiempos esta alianza privatizadora de la educación en todo el país. También

se evidenció una vez más la corrupción de Elba Esther Gordillo y la complicidad de las autoridades educativas en el manejo de las plazas.

En distintas asambleas y congresos, los delegados identificaron que el desconocimiento de una dirección nacional y seccional “que no representan a los trabajadores de la educación”, fue una decisión del Movimiento Magisterial de Bases para avanzar en la democracia y la autonomía sindical “como condición para combatir a la ACE y defender los derechos de los maestros y los del pueblo a una verdadera educación de calidad, integral, transformadora, incluyente, que recupere nuestra historia y cultura.”³⁶

Sin embargo, aún con la combatividad y claridad en defensa de la educación y derechos laborales que caracterizó la huelga, el movimiento no consiguió la Cancelación de la ACE, y tuvo dificultades para desarticular la estrategia gubernamental y del charrismo sindical usada hacia el final del paro de labores, pues si bien el movimiento toma el acuerdo de regresar a clases organizadamente, para que no vayan abandonando el movimiento delegaciones de las escuelas, lo cierto es que la decisión fue tardía. Mostró que el movimiento no pudo encontrar una flexibilidad táctica para cambiar el ritmo y encontrar formas de lucha distintas que le permitieran seguir acumulando fuerzas. El desgaste al final de la huelga y la carencia de una salida política, que le permitiera al movimiento proyección nacional, con una concreción de su programa ya no sólo en la ACE, sino en ésta como parte de una política educativa general que restringe el derecho a la educación, sumado al hecho de que no fue posible concretar la fuerza política que se tuvo en la huelga en fuerza organizativa tanto seccional, como regional y por escuela, son dos elementos que dejaron al magisterio morelense en una situación difícil y vulnerable.

³⁶ Pronunciamientos en distintas Asambleas de delegados del MMBM del mes de septiembre de 2008.

No obstante, hay indicadores que nos permiten aseverar que en el Movimiento magisterial Morelense, contar con un proceso de elaboración de una alternativa educativa, contribuyó a mantener cierta cohesión entre los núcleos de maestros en las distintas regiones del estado, en condiciones de fuerte represión gubernamental y ataque de los charros institucionales.

Cronología del Movimiento Magisterial de Morelos contra la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)

Fecha		Evento
2008	AGOSTO	El 13 de agosto de 2008 se inicia paro de labores de profesores morelenses, y se gesta un consolidado movimiento magisterial contra la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE).
		20 de agosto se establece plantón en el zócalo. Efectuando una manifestación multitudinaria en Cuernavaca con cerca de 20 mil maestros. Toma de las oficinas de la sección 19 del Sindicato Nacional de Trabajadores (SNTE)
		Para el 25 de agosto, partía una caravana de Tres Marias a la Segob (DF), y simultáneamente en Cuautla, de Tlaquitelongo a Jojutla, padres de familia y otros sectores se manifestaba en solidaridad a los maestros.
	SEPT	Toma de las casetas de cobro en la autopista México-Cuernavaca. Bloqueo a los accesos a la ciudad.
		Mónica Arriola Gordillo, diputada federal Del Partido Nueva Alianza e hija de la dirigente del SNTE, Elba Esther Gordillo. Plantea el programa Casa Amiga, con el objetivo de que profesores no paristas den clases en casas particulares.
		23 y 24 de septiembre se inicia una segunda etapa de la lucha magisterial con una "marcha masiva" en el Distrito Federal lo cual buscaba organizar el llamado a un paro de 72 horas, a partir del primero de octubre, así como la evaluación a convocar a un paro indefinido.
		Inicio de pláticas con los subsecretarios de gobierno federal y estatal, donde maestros de Morelos se manifestaban frente al Congreso estatal para exigir la cancelación de la Alianza por la Calidad de la Educación.
	OCT	La comisión negociadora del movimiento magisterial de Morelos y las autoridades federales y estatales rompen el diálogo, debido a la negativa de firmar una minuta en la que se suspendiera, cancelara o sustituyera la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE). Posteriormente enviaban a la entidad más 400 elementos antimotines federales
		Los granaderos estatales arremetían contra habitantes de los municipios de Tetela del Volcán, Zacualpan, Temoac, Jantetelco, Jonacatepec, Tepelcingo y Axochiapan, entre ellos mujeres y niños, allanaron casa por casa para buscar a los maestros.
	NOV	A 82 días del movimiento hay un rechazo nacional a la ACE, total desconocimiento a Gordillo, y existe un comité ejecutivo seccional democrático y otro estatal de padres de familia. Se nombra un comité ejecutivo alterno en la sección 19 del SNTE, integrado por una dirigencia colectiva de 84 docentes, de los cuales seis encabezaban el comité representado a sus respectivas zonas: Cuernavaca, Jonacatepec, Alpuyeca, Cuautla, Yautepec, Jojutla. 6 de noviembre, los maestros disidentes comienzan el ciclo escolar, pero bajo protestas en repudio a la ACE. El 4 de diciembre 63 líderes y otros integrantes del MMB fueron despedidos, e inicia una represión administrativa.
2009	MAYO	En Cuernavaca, Morelos, más de mil integrantes del Movimiento Magisterial de Bases marchan por las principales avenidas y expresaron su repudio a la Alianza por la Calidad de la Educación. Durante el recorrido desde las oficinas de la sección democrática 19 del SNTE hasta la plaza de armas, denunciaban la existencia de más de 33 órdenes de aprehensión contra maestros.
	SEPT	Aproximadamente 200 golpeadores recuperaban las oficinas de la sección 19 del Sindicato Nacional de Trabajadores (SNTE), que integrantes de Movimiento Magisterial de Bases (MMB) ocupaban desde agosto de 2008.
	OCT	Miles de integrantes del Movimiento Magisterial de Bases (MMB) marchaban afirmando que no iban a ir a pelear un edificio, sino la derogación de la ACE, la reposición de los maestros cuyos contratos fueron rescindidos y la anulación de las demandas penales contra varios docentes que participaron en las manifestaciones del 2008.
2010	AGOSTO	Se presenta simbólicamente ante el Congreso del Estado, una propuesta de proyecto alternativo de educación para el Estado de Morelos.

Fuente: La Jornada; La Jornada de Morelos, 2008-2010, testimonios de profesores recogidos durante la huelga.

B. Las Acciones de los Maestros poblanos

En Puebla, otra región del centro del país, uno de los pocos estados en los cuáles desde la insurgencia magisterial de 1979, que dio pie a la formación de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, no se había desarrollado un movimiento masivo por democracia sindical y en defensa de la educación pública, la imposición de la ACE generó gran descontento y un importante proceso de organización y movilizaciones a lo largo de todo el estado y en las dos secciones sindicales del SNTE (23 y 51) que agrupan a los maestros poblanos.

La experiencia del proceso de amparos masivos de 2007 tras la aprobación de la nueva Ley del ISSSTE que privatiza las pensiones y la seguridad social, fue el antecedente organizativo que abonó la rápida articulación de las protestas aisladas contra la ACE, que se empezaron a manifestar en el mes de agosto de 2008, durante los cursos de preparación de los maestros previo al inicio del ciclo escolar.

El Consejo Magisterial Democrático Poblano fue la instancia, amplia, representativa, de democracia de base creada por los maestros. En las secciones 23 y 51 no se declaró el paro indefinido, pero hubo numerosos paros parciales y acciones masivas en rechazo a la ACE, demandando al gobierno del estado la cancelación de este pacto y el reconocimiento de los comités ejecutivos seccionales democráticos nombrados por los trabajadores de la educación de las secciones sindicales mencionadas.

Un rasgo que destaca en el movimiento de los maestros de Puebla es que promovieron la realización de múltiples talleres, foros y congresos por región y estatales, para analizar las implicaciones de la ACE y elaborar un modelo alternativo de educación. Este movimiento que al igual que el de Morelos, nace al margen de la CNTE, aunque participa en acciones convocada por la Coordinadora y recibe solidaridad de ella, como Consejo Magisterial Poblano, participan en el

Comité Ejecutivo Nacional Democrático, que representa una corriente político sindical al interior del SNTE promovida por activistas y ex dirigentes de la sección XVIII de Michoacán, quienes basándose en el trabajo de formulación de alternativas pedagógicas desarrollado y puesto en práctica en su estado, han continuado con la formulación del “Programa Nacional Alternativo de Educación y Cultura”³⁷

Al igual que el magisterio de Morelos, la lucha de los maestros de Puebla se ha sostenido en condiciones de represión y acoso por más de dos años, un elemento articulador ha sido el trabajo desarrollado para avanzar en la formulación de alternativas educativas; pero en este caso, sus aguerridos maestros han puesto en práctica iniciativas como bloquear más de 1500 escuelas en el estado para impedir la aplicación de las pruebas estandarizadas de logro académico (ENLACE).³⁸

En ambos casos las experiencias de lucha apuntaron a una disputa por la educación en su conjunto, desde amplios contingentes de base del magisterio. No se limitó a demandas gremiales, sino que se cuestionó la educación toda, en sus múltiples aspectos, desde las carencias de infraestructura, pasando por el financiamiento, la gestión autoritaria, la antidemocracia y exclusión de los sujetos de la educación en las decisiones de política educativa, hasta el significado y concreción de la privatización en el cambio de sentido de la docencia y los contenidos educativos.

No es que en distintos momentos de las luchas magisteriales democráticas a lo largo de 30 años no apareciera el rechazo a la privatización de la educación, contra la descentralización o contra la evaluación estandarizada y la defensa de la educación pública como derecho social, sino que en estos dos movimientos esa

³⁷ CEND-SNTE, Programa Nacional Alternativo de Educación y Cultura, disponible en www.cend-snte.com.

³⁸ Para abundar en el análisis del movimiento magisterial en Puebla, véase www.codemagisterialpoblano.blogspot.com.

fue su razón de ser. Era la primera ocasión en que se estallaba una huelga masiva contra del modelo educativo neoliberal que se imponía y de inmediato se anunciaba que se avanzaría en la elaboración de un “modelo alternativo de educación”. Se recuperaban las formas seguidas en otros momentos de construcción “desde la base magisterial, desde los padres de familia, escuela por escuela, por zonas, regionalmente y en una confluencia estatal”, recuperando el contenido del artículo tercero constitucional se definía a la educación de ese modelo alternativo como “pública, gratuita laica”, se agregaba humanista, emancipadora.

Otro rasgo significativo es que el descontento con la ACE, incluía no sólo a maestras y maestros, sino a los directores de escuelas y a muchos inspectores y jefes de sector, en el caso de Morelos participaron muchos de ellos directamente en la huelga o en las movilizaciones alrededor de ésta.

Como en la mayoría de las luchas magisteriales, los padres de familia y los estudiantes son aliados “naturales” de los maestros, lo distinto fue que se les incorporó en la elaboración del proyecto alternativo de educación, a través de foros, talleres, y/o Congresos.

Una limitación de estos movimientos es que no buscaron trascender nacionalmente, en ambos casos hubo solidaridad y participación en acciones de la CNTE, y con otros contingentes magisteriales de distintos estados del país, pero no se articula un movimiento nacional. Para esto influyeron dificultades internas tanto en Puebla como en Morelos para asumirse como parte de la CNTE, que se manifestaban en desconfianza en la conducción de la coordinadora, la búsqueda de respeto a la autonomía de los movimientos, a sus ritmos y condiciones específicas. Pero también fue difícil la articulación de un movimiento nacional por las propias condiciones de la CNTE y por la estrategia gubernamental seguida para minimizar el rechazo a la ACE.

Respecto a las condiciones de la CNTE, se presentaba una división interna, prácticamente había dos agrupamientos: las secciones 22 de Oaxaca, y 9 de maestros de primaria, preescolar y educación especial del D.F., lideraban un sector, la sección 18 otro, con un elemento adicional que era que los exdirigentes de la sección 18 impulsaron la formación de un Comité Ejecutivo Nacional Democrático, opción rechazada por la mayoría de la CNTE como camino para democratizar el sindicato.

Por su parte desde el gobierno federal y desde el charrismo sindical del SNTE, en 2008, diseñaron una estrategia para imponer la ACE buscando disminuir al máximo las posibilidades de reacción organizada en contra, de ahí que se decide no aplicarla en ese momento en Michoacán y Oaxaca, donde se encuentran las secciones consolidadas de la CNTE; generan situaciones desestabilizadoras que atraen la atención de los diferentes contingentes: en el D.F., después de 8 años de negarse a convocar al congreso seccional de la 9 para renovar su dirección sindical, emiten una convocatoria ilegal, nombran en julio a un comité espurio y lo imponen, mientras para la sección 22 de Oaxaca renuevan su dirección en septiembre del mismo año de aplicación de la ACE.

Así, a pesar de las limitaciones, la huelga del magisterio de Morelos y las movilizaciones de los trabajadores de la educación de Puebla, fueron muy significativas en la lucha por la defensa de la educación pública, y emblemáticas al centrarse en la disputa por la educación y la construcción de alternativas, rebasando el gremialismo que en mucho ha caracterizado al movimiento democrático magisterial en México.

Cronología del Movimiento Magisterial de Puebla contra la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE)

Fecha		Evento
2007	ABRIL	Nace el Frente Poblano Democrático en Defensa de las Garantías Sociales. Con el objetivo de fortalecer la defensa de los derechos sociales. En este frente participaron los maestros del SNTE, sindicatos como el del INEGI, SAGARPA, SSA, ISSSTE, entre otros.
2008	JULIO	Se constituye el Consejo Magisterial Democrático Poblano, quedando incluidas todas las regiones del Estado. Entre los objetivos de lucha destacan: I) echar abajo la Alianza para la Calidad de la Educación (ACE), III) defensa del artículo 3º constitucional, IV) defensa de la educación pública, y V) democratización del SNTE.
	SEPT	"Reunión nacional de emergencia" con profesores de 28 estados de al menos 35 secciones, con el propósito de demandar la cancelación de la ACE.
	OCT	Expresan su solidaridad al movimiento magisterial de Morelos, dando muestra de su fuerza al lograr que al menos 30 mil afiliados a las secciones 23 y 51 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se manifestaran.
		Marchas, mítines y toma de instalaciones sindicales y casetas de peaje, así como la instalación de plantones permanentes contra la aplicación de la ACE. Se logra una participación "histórica" con movilizaciones en las que hubo más de 20 mil profesores.
		Primeros acercamientos con la disidencia magisterial y el gobierno de Puebla para destrabar el conflicto.
	NOV	19-nov. 30 mil docentes marcharon por las principales calles de la ciudad de Puebla y realizaron un plantón frente a la Casa Aguayo, sede del Poder Ejecutivo local, en demanda de que el gobierno estatal se desista del pacto que suscribió con Elba Esther Gordillo.
	DIC	Se organiza un congreso para nombrar Comités Seccionales Democráticos. Y se forman comités alternativos de las secciones 23 y 51.
		18-dic. En la capital de Puebla, unos 5 mil docentes marcharon para exigir al gobernador Mario Marín el reconocimiento de los comités seccionales que integraron disidentes sin el consentimiento del ala oficial del SNTE, así como la destitución del secretario de Educación Pública estatal, Darío Carmona García.
	ENERO	Se instala una mesa técnica para atender las quejas de los profesores, que buscan la cancelación de la Alianza por la Calidad de la Educación en la entidad. Integrantes del Consejo Democrático Magisterial Poblano (CDMP) tomaron 10 de las 16 coordinaciones regionales de desarrollo educativo de Puebla, para exigir a las autoridades estatales que resuelvan el hostigamiento laboral.
	FEBR	1500 maestros tomaron las instalaciones de las 14 coordinaciones de Desarrollo Educativo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) local para exigir la abolición del acuerdo y denunciar acoso, represión e intimidación de autoridades estatales. La protesta en Puebla se realizó luego de que la SEP ordenó aplicar descuentos a los salarios de unos 2 mil profesores que habían participado en marchas contra la ACE.
2009	MAYO	Hay un intento por parte del SNTE de recuperar con participación de la policía, los edificios sindicales, quedando en manos de la policía el edificio sindical de I Sección 51, recuperado nuevamente en mayo del mismo año. Maestros de Puebla mantienen bloqueos en más de mil 500 escuelas de educación básica para evitar que se realice la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (prueba Enlace)
	JUNIO	10 de junio. Policías estatales y metropolitanos dispersaron a golpes una manifestación de profesores disidentes efectuada en el centro histórico de la ciudad de Puebla. Toman con violencia los edificios sindicales y apresan a los profesores que se encontraban resguardándose. Dejando al menos 30 profesores, además de cuatro periodistas con heridas leves e intoxicaciones por gases lacrimógenos.
	JULIO-DIC	Cambios arbitrarios de los compañeros que participan en la lucha, levantamiento de actas administrativas sin fundamento, utilización de los padres de familia para quitar a los compañeros más comprometidos de sus escuelas, descuentos injustificados, 3 ceses, y, recientemente el asesinato de un hijo de los dirigentes de la región de Huauchinango.

Fuente: Periódico La Jornada, La Jornada de Oriente, 2008-2009. Crónica del movimiento magisterial poblano 2007-2009, Comisión de Enlace del Consejo Magisterial Democrático Poblano.

5.4. La Lucha es internacional, construcción de organizaciones y espacios de actuación.

En las experiencias desarrolladas por los maestros argentinos agrupados en la CTERA y los maestros mexicanos, muchos son los puntos de contacto pero también muchas las diferencias, una muy grande es la que tiene que ver con el trabajo internacional. Y es que la CTERA como organización sindical nacional, participaba en espacios como la Internacional de la Educación o la Confederación de Educadores Americanos (CEA), pero el magisterio democrático no lo podía hacer, pues la representación oficial está en el CEN del SNTE.

Cuando la globalización avanza y se firma el TLCAN, el encuentro de representantes sindicales, activistas y académicos de los tres países en el ámbito de una conferencia universitaria que se proponía discutir el futuro de la educación pública, pero sobre todo era conducida con una clara i intencionalidad política de propiciar la confluencia en una organización trinacional, marcó un punto de inflexión para el magisterio democrático mexicano, si bien la formación de esa organización no se concreta de inmediato, si es el punto de partida.

5.4.1. La Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública

En 1993 ante la amenaza que para la educación pública representa la firma del TLCAN se, realiza la Conferencia Trinacional “El Futuro de la Educación Pública en Norteamérica”, impulsada por el Centro Laboral De Evergreen State College, en Olympia WA, E.U., logra reunir a 200 delegados de México, Estados Unidos y Canadá. A partir de ahí se impulsa la coordinación entre representantes sindicales, activistas y profesores investigadores, comprometidos en la defensa de la educación pública en los tres países que suscriben el TLC; en Zacatecas, México, a fines de 1994 se avanza en la idea de impulsar una Coalición Trinacional.³⁹

³⁹ Para una revisión del proceso de formación y los alcances de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública, véase Larry Kuehn, The Education World is not Flat.

Se definieron tres objetivos: 1) "Defender y fortalecer la educación pública para asegurar los principios de la democracia, justicia social y derechos humanos en América del Norte. 2) Avanzar en un proyecto alternativo de educación. 3) Defender los derechos laborales y las conquistas sindicales de los trabajadores de la educación en los tres países."⁴⁰

A 17 años de la propuesta de creación de la Coalición y con un trabajo continuo, la Coalición Trinacional actualmente es un espacio de confluencia de representantes de organizaciones sindicales y de académicos-sindicalistas, incorpora también a activistas estudiantiles, todos ellos de México, Estados Unidos y Canadá.

En momentos, ha generado espacios sociales en defensa de ese derecho a la educación donde han participado padres de familia, estudiantes, organizaciones sociales y personas interesadas en apoyar esa lucha.

También la realización periódica de nueve Congresos (en Estados Unidos y Canadá le llaman Conferencias⁴¹) le ha permitido a los participantes, mejorar el conocimiento de las políticas privatizadoras de la educación en la forma concreta que adoptan en cada país o provincia, producir materiales que circulan en inglés y español para dar cuenta de los efectos de las políticas, de la construcción de alternativas y de las luchas, elaborar propuestas de campañas trinacionales y continentales en defensa de la educación pública.

Neoliberalism's Global Project and Teacher Unions' Transnational Resistance, en Mary Compton and Lois Weiner coordinadores, *The global assault on Teaching, teacher, and their unions*, Palgrave Macmillan, USA, 2008.

⁴⁰ *Ibid.* p.486.

⁴¹ Las Conferencias Trinacionales, se han realizado en los siguientes lugares: cuatro en México (Tiripetío, Mich; Querétaro; Zacatecas; Oaxaca); dos en Estados Unidos, (Olympia, WA; Los Ángeles, California); tres en Canadá, (Vancouver, Toronto, la más reciente en mayo de 2010 en Montreal). La 10ª se realizará en la Cd. de México en el 2012.

Ha sido muy eficaz en acciones de solidaridad internacional para defender la educación pública y frenar la represión contra estudiantes, y trabajadores de la educación de los tres países, uno de sus fundadores señala:

*“Aprendimos también que tenemos mucho éxito en movilizar la solidaridad trinacional durante emergencias. El gobierno mexicano encarceló a los líderes de la Sección Nueve de la ciudad de México,(...) únicamente dos meses después de nuestra conferencia trinacional en Zacatecas, México en 1998. Los maestros y maestras habían protestado en el Senado Federal Mexicano y se les imputaron cargos de sedición y amotinamiento que nos les permitía salir bajo fianza y representaban sentencias largas de prisión una vez realizado un juicio”.
“La Trinacional, junto con el Presidente de la Federación de Maestros Canadienses a la cabeza, movilizaron una protesta internacional a través de cartas, desplegados, visitas consulares y presentaciones en la corte; y ayudaron a que en solo dos meses los maestros fueron puestos en libertad y se les eliminaron los cargos que se les imputaban. Una de las razones principales de la respuesta tan efectiva de los maestros de Canadá y Estados Unidos fue que dos meses antes, como parte de la conferencia trinacional realizada en Zacatecas, previamente estos maestros realizaron una gira por la escuelas de la ciudad de México y la gira fue coordinada y realizada por los mismos maestros que fueron encarcelados por sedición!!”*

“Muchos miembros de la coalición apoyaron activamente las movilizaciones de los maestros y maestras de Oaxaca, que dio inicio en mayo del 2006, pocos meses después de nuestra Séptima Conferencia en Oaxaca. Recientemente, la Sección Mexicana se movilizó para apoyar las luchas de los Maestros en Ontario y en Columbia Británica

contra la legislación de sus gobiernos provinciales, realizando protestas en la embajada de Canadá en México.”⁴²

La participación de contingentes del magisterio democrático mexicano en la Coalición Trinacional les facilitó la comprensión de los procesos privatización de la educación que acompañaban a la globalización económica y que se avecinaban con el TLC.

Al poner en contacto a representantes sindicales, con prácticas sindicales distintas y condiciones laborales asimétricas, abrió horizontes alternativos para los trabajadores de la educación de México y puso de relieve la importancia del trabajo internacional en una era de globalización.

La Coalición hace visible lo invisible. Hasta los años 90s poco, se sabía en Estados Unidos y Canadá de las luchas de los maestros democráticos mexicanos, porque como mencionamos, quien participa en las organizaciones sindicales internacionales de docentes es el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE, así que para las luchas magisteriales esta era una gran traba, pues al acudir a solicitar solidaridad, si acaso se hacía, los sindicatos de otros países no respondían porque se convertía en un problema de relaciones “diplomáticas” entre organizaciones sindicales de países diferentes.

La Coalición facilitó no sólo el conocimiento, sino que rompió la barrera para que los representantes de los sindicatos canadienses y estadounidenses, ya no sólo se relacionaran con dirigentes sindicales institucionales.

La Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública, también ha sido un puntal para el impulso a la organización continental de redes y Foros de acción social contra la privatización de la educación, en una primera etapa con la

⁴² Daniel Leahy, Coalición Trinacional para la Defensa de la Educación Pública en Canadá, Estados Unidos y México (1993-2007) Historia Breve, 20 enero 2007, disponible en www.trinationalcoalition.org/index_enhtml

demanda central de la exclusión de la educación de los acuerdos de Libre Comercio, posteriormente con campañas contra la evaluación estandarizada como instrumento de exclusión y actualmente para el impulso a la construcción de alternativas educativas. En noviembre de 1998, organizó en la ciudad de México, el foro que llevó a la formación de la Red SEPA

No obstante todos los alcances y las potencialidades de la Coalición Trinacional, nos atrevemos a decir que no han sido suficientemente valorados por los representantes sindicales de la CNTE, llegando al extremo de que algunos de ellos en diciembre de 2007 quisieron reducirla a una Organización No Gubernamental, integrada sólo por sindicatos, con personalidad jurídica para recibir fondos. Esto le quitaba su esencia de espacio de confluencia de representantes sindicales, estudiantes y activistas académicos, trastocando sus objetivos. La Coalición Trinacional pudo remontar la crisis generada por esas posiciones, pero disminuyó la participación de algunas secciones sindicales de la CNTE.

5.4.2. RED SEPA

La Red Social para la Educación Pública en las Américas surgió en noviembre de 1998, aunque se formalizó y amplió su coordinación, en septiembre-octubre de 1999, en Quito, Ecuador, durante la Conferencia Continental “Iniciativa Democrática para la Educación en las Américas”.

“Es una instancia flexible que enlaza organizaciones sindicales y sociales del Continente Americano, que comparten la preocupación por proteger y mejorar la educación pública, como institución imprescindible para el desarrollo democrático y la protección de los derechos humanos. La Red trabaja junto con otros agrupamientos de la sociedad civil que se preocupan por el impacto de las políticas neoliberales en la educación como derecho universal.”⁴³

⁴³ Red SEPA, tríptico explicativo qué es, qué hace, qué ha logrado, mimeo 2009.

La Red ha logrado consolidar dos sub-redes: una de Investigadores y una de educadores indígenas. Durante sus diez años de existencia, dentro de las diversas actividades, han participado más de 100 organizaciones sindicales y sociales de todo el continente. A lo largo de diez años, han participado en su comité coordinador la Sección Mexicana de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación pública (hasta 2007), la Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina, La Unión Nacional de Educadores de Ecuador, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil, la Federación de Profesores de la Columbia Británica, Canadá, dos organizaciones regionales, la Federación de Organizaciones Magisteriales de Centro América, y la Central de Sindicatos de Maestros y Maestras del Caribe y una organización estudiantil la Organización Caribeña y Latinoamericana de Estudiantes

La Red SEPA realiza investigaciones, elabora redes de comunicación y publicaciones, organiza conferencias, seminarios, talleres, consultas, etc. Desarrolla campañas continentales de Defensa de la Educación.

“El objetivo de estas actividades es sembrar las bases para un análisis y reflexión sobre el impacto que tienen las políticas neoliberales en el área de la educación en las Américas y proponer vías alternativas que desarrollen estrategias y propuestas para lograr una educación pública de calidad, inclusiva y democrática. La Red también sirve para generar solidaridad.”⁴⁴

Un principio y parte de su ideario es que ***“la lucha por defender la educación como un derecho social es una lucha histórica, no se agota con la obtención satisfactoria de una demanda específica; además traspasa las fronteras nacionales y requiere de amplias alianzas sociales que rebasan el marco***

⁴⁴ *Ibid.*

gremial de los sindicatos educativos o de las organizaciones de padres de familia, o estudiantiles.”⁴⁵

La existencia de la Coalición Trinacional y de la Red SEPA, impulsaron la confluencia de organizaciones sindicales y sociales en la defensa de la educación pública, esto permitió una mayor direccionalidad e impacto de su acción.

Para el 2010 tanto la Coalición Trinacional como la Red SEPA han fortalecido sus vínculos con organizaciones regionales como la Internacional de la Educación de América Latina, y la Confederación de Educadores Americanos Cono Sur, para enfrentar las nuevas generaciones de reformas privatizadoras de la educación que se imponen en el continente. En particular la Red SEPA está trabajando una iniciativa de confluencia para realizar, en el corto plazo, un Encuentro Pedagógico continental en donde se conozcan las miles de experiencias desarticuladas de construcción de alternativas educativas a los modelos neoliberales que se desarrollan cotidianamente desde el movimiento democrático que defiende la educación pública como un derecho social.

La participación de la CTERA y del magisterio democrático mexicano en la formación y desarrollo de la Red SEPA ha tenido un significado distinto: para los trabajadores e la educación de México, acudir a los foros, conferencias, talleres y actividades convocadas por la RED en distintos lugares del Continente, lo ha forzado a profundizar su reflexión sobre sus condiciones de trabajo, la inequidad de género, los impactos de los Tratados Comerciales , la privatización de la educación y las alternativas educativas.

Debemos precisar que es la combatividad, constancia y duración de la lucha de los trabajadores de la educación de México por democracia sindical y defensa de la educación pública, que ya dura 31 años, lo que permitió que el conocimiento de

⁴⁵ Qué es la Red SEPA, en www.red-network.ca.

estas luchas trascendiera las fronteras, pero reconocemos también que la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública y la Red SEPA fueron el espacio que propició esto, porque además de hacer visible lo invisible en el ámbito Internacional, permitió que emergiera la construcción de una identidad como parte de un movimiento mundial en defensa de la educación pública, sin estas instancias el proceso hubiera sido más lento y difícil.

Otro resultado muy importante para los maestros mexicanos, es que aunque no se lo propusieran como un objetivo, al dar a conocer las prácticas corporativas y el verdadero carácter del SNTE más como un grupo político que es parte del sistema de dominación en México, cuestionó su legitimidad para permanecer en las organizaciones mundiales de trabajadores de la educación, al punto que, actualmente la Internacional de la Educación de América Latina (EIAL), mantiene suspendidas sus relaciones con el SNTE y ha buscado a los representantes de la CNTE para establecer un vínculo abrir la participación de esa instancia en la EIAL. A los trabajadores de la educación de Argentina y para la CTERA, también los fortaleció la presencia de la Red SEPA, pues no sólo abrió nuevos cauces para recibir solidaridad, sino que le dio más proyección a sus luchas y los trabajos de investigación sobre la realidad educativa y laboral que ya desarrollaba, a la vez que generaba la posibilidad de creación de esa identidad de pertenecer a un movimiento internacional de docentes.

Consideraciones finales

Tanto en Argentina como en México, en los últimos veinte años ha prevalecido un constante accionar de resistencia a las reformas neoliberales en el sector educativo, estas provienen de los trabajadores de la educación y de sus organizaciones sindicales, sean estas las constituidas y legales como la CTERA, o ilegales pero legítimas como la CNTE de México y los movimientos disidentes dentro del SNTE. Muchas de estas acciones son acompañadas por padres de

familia y estudiantes y en no pocas ocasiones se transforman en movimientos sociales en defensa de la educación como derecho social, o llegan incluso a constituirse en movimientos político-populares como el de Oaxaca, en 2006.

En ambos casos las reformas educativas neoliberales se instauran con la fuerza del Estado, el punto de partida es un cuestionamiento a la educación pública y sobre todo a la responsabilidad de los maestros y sus organizaciones sindicales en el deterioro educativo.

Son similares los medios para imponerlas: se emiten decretos, o leyes; se usa los medios de comunicación para justificarlas y convencer a la opinión pública de los beneficios que traerán consigo, si hay resistencia o rechazo entonces se inicia una campaña de descredito de las protestas y si es necesario se llega a la represión administrativa o policiaca.

En el análisis de la experiencia de la Carpa Blanca de la CTERA en Argentina identificamos que su logro mayor se concreta en situar a nivel nacional y con la participación de muchos actores sociales, el debate sobre la educación pública, no es que se levantó todo el magisterio Argentino en movilizaciones masivas, sino que hubo resonancia en todo el país de la lucha ubicada en el centro político. Esto proporcionó elementos de legitimidad que permitieron enfrentar en mucho mejores condiciones las reformas y pasar a la ofensiva.

En los episodios de lucha del magisterio democrático de México, resaltan las mayores dificultades que enfrentan para transitar de movimientos gremiales en demanda de mejores condiciones salariales y laborales, o por financiamiento hacia luchas que disputan el sentido de la educación y el quehacer docente, esto nos lo explicamos en gran parte por el control corporativo de su organización, que lleva en sí mismo una despolitización intencionada. Es en este contexto que adquieren mayor importancia los esfuerzos desarrollados en los últimos años para rebasar las resistencias y formular alternativas educativas.

Que en algunos sectores democráticos del magisterio mexicano, en los últimos años, la elaboración y puesta en práctica de alternativas pedagógicas sea el elemento articulador de sus acciones, es de gran relevancia; no sólo porque apunta a la superación del gremialismo que en mucho ha marcado las acciones de resistencia, sino porque es lo que permitiría trascender el plano local y sectorial, además de que sería semillero para proporcionar elementos de identidad y construcción ideológico política de transformación social.

Existen muchas similitudes en las estrategias de lucha desarrolladas en los dos casos estudiados, pero hay una especificidad en el mexicano y es que por el carácter corporativo del SNTE y la forma estatal dominante, cualquier demanda por mejoras gremiales o por disputa del sentido de la educación, pasa por la exigencia de democracia sindical, ésta es una condición para defender la educación pública.

Otro hallazgo tiene que ver con el significativo proceso de confluencia continental desarrollado, en la última década entre organizaciones sociales y sindicales, no sólo como autodefensa frente a la represión, que ya de por sí sería importante, sino como un espacio privilegiado para entender una situación mucho más compleja en la que se desarrolla la acción educativa y como medio para la construcción de propuestas pedagógicas.

Para el magisterio mexicano, la existencia de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública permitió hacerlo visible fuera de las fronteras nacionales, su participación en la Red SEPA le proporcionó un horizonte continental en su perspectiva de lucha, un espacio de intercambio de experiencias, de solidaridad y formativo. Como dijimos para la CTERA el significado de su participación en esta RED fue diferente, fue un espacio de acción solidaria, pero además le dio más proyección a sus luchas.

También descubrimos, que para muchos de los actores sociales, asumirse como parte de un gran movimiento internacional democrático por el derecho a la

educación como derecho social, es un elemento muy importante de identidad que fortalece su lucha. La profundización de la organización, la elaboración de alternativas democráticas que ganen la batalla de las ideas al pensamiento dominante, es parte de un esfuerzo de construcción de contra hegemonía. La actuación coordinada, la amplia difusión y las reacciones rápidas y precisas ante las medidas privatizadoras y la represión, exigen a los sujetos sociales de ese gran movimiento, un mayor nivel de conocimiento, análisis, discusión y elaboración.

CONCLUSIONES GENERALES

1.- Los Estados Nacionales y los organismos financieros internacionales o multilaterales justifican las reformas educativas impuestas en los años 90s en América Latina y en específico en México y Argentina, en las nuevas habilidades que reclama una economía globalizada, regida por un patrón tecnológico informatizado, dominado por el paradigma de la flexibilidad . Efectivamente esos requerimientos están en la base de las transformaciones, pero no son la motivación principal.

En nuestro trabajo, mostramos que las crisis económicas son momentos de ruptura y de reestructuración y la reestructuración neoliberal que se impuso en América Latina requería de un cambio radical en la función social del Estado y el valor de lo público. Había que convertir a los valores empresariales en los dominantes en toda la sociedad. En Argentina y México un gran obstáculo a esto, era la educación.

Recordemos que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, en ambos países se construyeron sistemas educativos públicos basados en una concepción de la educación como derecho social, por lo tanto responsabilidad del Estado; una educación forjadora de identidad nacional y con elementos ideológicos muy fuertes sobre la soberanía, pero además era un elemento importante de movilidad social, lo que le daba legitimidad. En México en particular estos valores tenían arraigo por emerger de la Revolución Mexicana.

En el análisis realizado, encontramos que hacia el final del siglo veinte a pesar de que se registraban problemas como una gran heterogeneidad y desigualdad, la burocratización del aparato administrativo, y que socialmente se empezaba a gestar un desencanto sobre la validez de lo que se enseñaba y cómo se enseñaba, en el imaginario social, la escuela pública y los maestros que trabajaban en ella, mantenían su legitimidad.

Un elemento adicional que desde el poder había que cambiar para imponer las reformas era debilitar la fuerza de los maestros y las maestras. No sólo fragmentar su organización sindical sino atacar a los docentes, devaluarlos socialmente para disminuir su liderazgo social, responsabilizándolos de los problemas educativos, de la obsolescencia de sus saberes, de su desinterés en la evaluación, abusaron de los medios de comunicación masivos para presentarlos como indolentes, sin preparación, rijosos. Había que denigrar a la educación pública, desfinanciarla, deteriorarla, y en particular a los maestros y las maestras.

En todo el período analizado, identificamos un permanente conflicto alrededor del sentido de la educación al menos en dos planos: como derecho social o como mercancía; como instrumento de dominación o como espacio de disputa ideológico-cultural.

2.-La globalización, impone un marco internacional a la disputa por el sentido de la educación. Es por eso que los organismos supranacionales han adquirido relevancia en el diseño de las estrategias y como mecanismos de presión para su instrumentación. En nuestra investigación encontramos diferencias a partir de su naturaleza como organismos financieros, acuerdos de libre comercio o Foros internacionales y por las funciones que cada uno cumple.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo condicionan los créditos a la adopción de sus políticas, esto es un instrumento muy poderoso, pero tratan de legitimarlas presentándolas como elaboraciones fundadas, a partir de sus “paneles de expertos”. Al ser Argentina y México dos de los países latinoamericanos con profundas crisis financieras estos organismos tuvieron fuerte influencia en la definición de las políticas educativas que instrumentaron, particularmente en las de financiamiento y en la descentralización.

Al participar en los tratados de Libre Comercio, los Estados nacionales comprometen los niveles y modalidades educativas que abrirán a la inversión

extranjera, bajo el principio de trato nacional. Argentina participa en el Mercosur (Mercado Común del Sur), México en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), los impactos son muy distintos: En el caso mexicano, la firma del TLCAN se convirtió en un poderoso instrumento que aceleró la aplicación de las reformas neoliberales en el sector. Registramos que más que el ingreso masivo de inversión extranjera al sector educativo, la agenda de privatización de la educación ha transitado por las políticas de evaluación estandarizada, la acreditación, la certificación y fiscalización del trabajo docente.

La participación de Argentina en el Mercosur no ha tenido un impacto similar al del TLCAN sobre la educación mexicana, debido en gran medida a que no se registra el mismo nivel de asimetría entre las economías de los países participantes, todos son de América Latina y no giran alrededor de la potencia imperialista por excelencia. Además, los modelos educativos de los países miembros del Mercosur, a excepción de Chile, tienen a la educación como un derecho social, y es responsabilidad estatal su atención y financiamiento. Un elemento que también parece haber influido, es el cambio de correlación de fuerzas en la región, al arribo de gobiernos progresistas, como los de Brasil, Venezuela, Bolivia.

En los últimos diez años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se legitima como la instancia internacional por excelencia para elaborar las políticas educativas, ante el cuestionamiento al Banco Mundial por la evidencia cada vez más frecuente de su intervención en la institucionalización de las políticas que restringían derechos. La OCDE aparece como más neutra, menos vinculada al mercado, más preocupada por la calidad educativa. Como mostramos, la incidencia de este Foro supranacional en la definición de las reformas para la educación mexicana es muy relevante, no sucede lo mismo en el caso argentino.

3.- Identificamos, en ambos países, un proceso desigual y combinado con distintas fases en la aplicación de las tres reformas educativas que estudiamos y un efecto diferenciado. Un eje que cruza todas las fases es el de la restricción presupuestal y el cambio de los criterios de asignación de los recursos.

La descentralización educativa fue la primera de las reformas. De los objetivos que se proponía logró imponer una diferenciación en condiciones de trabajo y del proceso educativo según la región, debilitó la capacidad de negociación de las organizaciones sindicales, e impuso condiciones más difíciles para la resistencia nacional de los maestros. En el caso argentino, donde adicionalmente se impuso una reforma a la estructura del sistema educativo, el efecto sobre la educación fue devastador.

Desde nuestra perspectiva analítica encontramos que la “evaluación de la calidad” fue el más poderoso instrumento para inducir los cambios en el sector, pues se convierte en el elemento que articula y legitima todas las políticas, justifica los recortes presupuestales, la exclusión de niños y jóvenes, la descalificación del trabajo de los docentes y su control; los bajos salarios de los maestros y maestras, el cambio de los contenidos educativos, además, introduce en el imaginario social la idea de que lo privado siempre es mejor que lo público.

En ambos casos observamos que la “cultura de la evaluación” que se ha impuesto transitó por varias etapas: primero se presentó como el mecanismo idóneo para mejorar la calidad, se tradujo en aplicación de exámenes muestrales, después en instrumentos nacionales y censales; posteriormente fue un instrumento eficaz para el cuestionamiento a los maestros, a sus saberes, a su formación y su desempeño; ha sido usado para la descalificación de lo que se aprende y enseña en las escuelas públicas y justificación para mostrar que la educación privada es mejor, porque obtienen mejores resultados y finalmente la evaluación ha servido para justificar los cambios en los contenidos hacia una educación “por competencias”, de carácter más instrumental que formativa.

Así como la combinación de la descentralización y la imposición de una nueva estructura del sistema educativo fue devastadora para la educación argentina, en México, de las tres reformas, la que tiene efectos más pronunciados y desarticuladores es la evaluación y en particular la evaluación del trabajo docente que es la base del pago por desempeño, que ha sido un elemento determinante para la ruptura del tejido social entre los maestros, permitiendo que el individualismo y la competencia prevalezcan como los valores sustantivos de su proceso de trabajo.

Encontramos que en México los efectos de la “cultura de la evaluación” son más agresivos por la conjugación de tres elementos:

- 1) Los compromisos de liberalización de los “servicios” que adquirió el gobierno con la incorporación a la OCDE, y con la firma del TLCAN, que implicó la apertura de la educación pública a criterios de mercado.
- 2) La ausencia de una representación sindical de defensa de los maestros y de la educación pública, ya que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) no sólo ha avalado estas políticas privatizadoras, sino que las promueve.
- 3) Una reacción tardía del movimiento democrático de los trabajadores de la educación, frente a la pérdida de control sobre su quehacer académico y ante la ofensiva sobre la educación pública, para avanzar en propuestas alternativas, pedagógicas y de políticas educativas.

En contraste, en Argentina los trabajadores docentes contaron con la fuerza de su organización sindical, que además de manera temprana, identificó su lucha por mejores condiciones de trabajo con la defensa y elaboración de alternativas educativas.

4.- El conflicto en el espacio educativo es permanente, pues como dijimos está en cuestión la hegemonía, el ejercicio del poder desde el Estado.

En ambos casos las reformas educativas neoliberales se instauran con la fuerza del Estado, el punto de partida es un cuestionamiento a la educación pública y sobre todo a la responsabilidad de los maestros y sus organizaciones sindicales en el deterioro educativo.

Son similares los medios para imponerlas: se emiten decretos, o leyes; se usa a los medios de comunicación para justificarlas y convencer a la opinión pública de los beneficios que traerán consigo, si hay resistencia o rechazo entonces se inicia una campaña de descrédito de las protestas y si es necesario se llega a la represión administrativa o policiaca.

En el análisis de la experiencia de la Carpa Blanca de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) en Argentina identificamos que su logro mayor se concreta en situar a nivel nacional y con la participación de muchos actores sociales, el debate sobre la educación pública, no es que se levantó todo el magisterio argentino en movilizaciones masivas, sino que hubo resonancia en todo el país de la lucha ubicada en el centro político. Esto proporcionó elementos de legitimidad que permitieron enfrentar en mucho mejores condiciones las reformas y pasar a la ofensiva.

En los episodios de lucha del magisterio democrático de México, resaltan las mayores dificultades que enfrentan para transitar de movimientos gremiales en demanda de mejores condiciones salariales y laborales, o por financiamiento hacia luchas que disputan el sentido de la educación y el quehacer docente, esto nos lo explicamos en gran parte por el control corporativo de su organización, que lleva en sí mismo una despolitización intencionada. Es en este contexto que adquieren mayor importancia los esfuerzos desarrollados en los últimos años para rebasar las resistencias y formular alternativas educativas.

Al observar que tanto desde la CTERA de Argentina como desde los contingentes democráticos del magisterio mexicano, agrupados o no en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) se realizan cada vez mayores intentos por formular alternativas educativas, una pregunta que surgió en la investigación es si éstas contribuyen a una construcción contrahegemónica.

Si nos atenemos a la concepción de Gramsci, una clase subordinada, puede ir generando liderazgo intelectual que cuestiona la hegemonía existente y empieza a formular su propia hegemonía, es decir su ideología, su cultura y acción política. Cuando los maestros y sus organizaciones sindicales contraponen “una educación de acceso universal, gratuita, laica, humanista, integral y para la emancipación”, se convierten en parte de ese liderazgo intelectual. Si asumimos la formulación de Laclau en relación al mismo concepto, cuando los docentes logran incorporar a otros sectores sociales en la disputa por un sentido distinto de educación, incorporando ideas antagónicas al individualismo, la competencia, la exclusión se convierten en un elemento sustancial del sujeto articulante, de esa hegemonía.

Lo que pudimos constatar es que en el caso argentino al provenir las opciones alternativas de una organización nacional como es la CTERA y haber sido una definición política estratégica de esa Confederación, busca instalarlas a nivel nacional, aunque se concreten localmente.

Por la particularidad de los movimientos magisteriales mexicanos democráticos como expresiones de secciones con fuerza local y/o regional, observamos una gran dispersión de las experiencias alternas y que los modelos alternativos educativos más desarrollados se han aplicado en escuelas donde las secciones democráticas se encuentran consolidadas, y es a través de los Congresos Educativos de la CNTE que se busca arribar a opciones nacionales.

5.- En el análisis realizado también encontramos que la disputa por la educación rebasa los marcos nacionales; por una parte encontramos que desde el poder, la globalización neoliberal es un proceso inacabado de imposición de una ideología, una cultura, que fluye a través de las fronteras, pero al mismo tiempo asistimos a un proceso de construcción contrahegemónica de una globalización desde los movimientos sociales.

La confluencia continental de organizaciones sociales y sindicales, es un producto no buscado de la globalización. En esos espacios se ha desarrollado la idea de que la lucha por el derecho a la educación como derecho social, es histórica, rebasa las fronteras nacionales y los marcos gremiales.

Con la creación de la Coalición Trinacional en defensa de la educación Pública y de la RED Social Para la Educación Pública en las Américas (RED SEPA), se transita de un espacio de autodefensa frente a la represión a un espacio privilegiado para entender una situación mucho más compleja en la que se desarrolla la acción educativa y como medio para la construcción de propuestas pedagógicas. Proporciona también un elemento de identidad, se es parte de un gran movimiento internacional que disputa la educación.

Para el magisterio mexicano, la existencia de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública permitió hacerlo visible fuera de las fronteras nacionales, su participación en la RED SEPA le proporcionó un horizonte continental en su perspectiva de lucha, un espacio de intercambio de experiencias, de solidaridad y formativo. Como dijimos, para la CTERA el significado de su participación en esta RED fue diferente, fue un espacio de acción solidaria, pero además le dio más proyección a sus luchas.

También descubrimos, que para los participantes en esas instancias, la profundización de la organización, la elaboración de alternativas democráticas que ganen la batalla de las ideas al pensamiento dominante, es parte de un esfuerzo de construcción de identidad, de fuerza, en la perspectiva de la

construcción de un sujeto social educativo, en donde participan representantes sindicales, organizaciones estudiantiles, académicos, madres y padres de familia.

No obstante, al reconocer su importancia, también hemos registrado algunas de sus limitaciones. En el caso mexicano, el movimiento democrático no ha colocado en su agenda y acciones programáticas un lugar prioritario a su participación en instancias internacionales para fortalecerlas y proyectarlas. Se recurre a ellas más como espacios de solidaridad en momentos de represión. Esto se repite en el caso de la CTERA de Argentina.

Finalmente debo enfatizar que estamos ante procesos en curso. Las reformas educativas neoliberales prometían una modernización y mejoras en el nivel educativo, en las condiciones el trabajo docente y hacer más eficiente el gasto educativo, el efecto es un deterioro mayor de la educación en México y Argentina, y en ese sentido fracasaron. Pero esto no significa que desde el Estado se abandonen, al contrario, pueden profundizarse.

Todo apunta a que estamos ante la tercera generación de reformas educativas neoliberales en el sector; usando a la evaluación como justificación de un nuevo ataque para avanzar en la privatización de la educación, en la reconfiguración de la profesión docente, y en el vaciamiento de contenidos (educación por competencias).

Ante esto el movimiento democrático en defensa de la educación pública y por la construcción de alternativas pedagógicas que se desarrolla en cada país, estará obligado a actuar local, regional y nacionalmente, pero en una perspectiva internacional y con fuertes vínculos con las comunidades en las que se insertan las escuelas.

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA

Aboites Aguilar Hugo, *"Viento del Norte, TLC y privatización de la educación superior en México"*, México, UAM y Plaza y Valdés, 1997

_____, "Los Derechos de niñas y niños y el procedimiento de ingreso a la educación media superior en la Zona Metropolitana de la Cd. De México (Examen Único)", ponencia presentada en diversos foros.

_____, "El dilema", UAM-UCLAT, México 2001.

_____, "Derecho a la educación y evaluación neoliberal en México (1990-2008)", ponencia presentada en el Seminario-taller internacional sobre evaluación estandarizada en América, organizado por la Red Social para la Educación Pública en las Américas, 19-21 febrero 2009. México, D.F. Memoria del Seminario, versión digital.

Álvarez Alejandro, "Un balance de 25 años de teoría, práctica y mitos asociados al neoliberalismo en México", disertación para el ingreso a la Academia Mexicana de Economía Política, A.C., México, junio de 2009.

Arancibia Juan, "Las Estrategias del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para América Latina y su aplicación en los Programas y Proyectos Financiados", informe realizado con el apoyo documental de la oficina de la Internacional de la Educación para América Latina en San José, Costa Rica, disponible en <http://www.ei-ie-al.org/portal/Publicaciones>.

Aranda Izguerra Carlos José, *Las políticas del Fondo Monetario Internacional para Latinoamérica (1980-2001)*, tesis de doctorado en Estudios Latinoamericanos, UNAM, 2005.

Arnaut Alberto, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994), publicado en Política Y Gobierno, vol 1, No.2, segundo semestre de 1994, reproducido en *Dossier de lecturas del primer curso nacional para directivos de educación secundaria*. Editado por la Dirección General de Investigación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, SEP, México 2000.

Arriaga Ma. De la Luz L, "Impacto político de las luchas magisteriales en México (1979-2000)", Tesis de Maestría en Ciencia Política, México, UNAM, 2002.

_____, "Integración económica y educación, nuevas tendencias en América del Norte" en N. Klahn, A. Álvarez, F. Manchón, P. Castillo, compiladores, *Las nuevas fronteras del siglo XXI*, La Jornada ediciones, UNAM, UAM, Chicano/Latino Reserch Center, University of California, Santa Cruz, México, noviembre 2000,

_____, “Tratados de Libre Comercio, Educación y Congreso Universitario”, ponencia presentada en Foro “Hacia el Congreso Universitario”. Colegio Académico de la Preparatoria 5 de la UNAM, 5 de diciembre de 2000.

_____, “Descentralización educativa y nuevas formas de privatización de la educación en América Latina”, *Informe de investigación*, Vancouver, Canadá, Red Social para la Educación Pública en las Américas, 2002. Publicado en inglés y en español.

_____, “Transformación neoliberal de la profesión docente en México, procesos y resistencias”, ponencia presentada en el VII Seminario de la Red Latinoamericana de Estudios Sobre Trabajo Docente “Nuevas Regulaciones en América Latina; Buenos Aires Argentina, 3,4 y 5 de julio de 2008

_____, “La municipalización educativa: estrategia neoliberal”; descentralización de la educación y nuevas formas de privatización en América, Red Social para la educación pública en las Américas, mayo 2004,

Becker Gary, “El capital humano: Análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación”, Madrid, España, Alianza, 1983.

Berthelot Jocelyn, “*Education for the World, Education for All, Quebec Education in the context of Globalization*”, Canadá, Our Schools/Our Selves Book Series, 2008.

Bottani, N and Walberg, H., *What are International Indicators for? In the OECD International Indicators: A Framework for Analysis*, Paris, OECD, 1992, p. 7, citado por Larry Kuehn, “Globalization and the control of teacher’s work: the role of the OCDE indicators”, *Our Schools Our Selves*, june, 1999.

Calva José Luis, “La economía mexicana en perspectiva”, *Revista Economía*, UNAM enero-abril de 2004.

Calvert John y Kuehn Larry, “Pandora’s box, corporate power, free trade and canadian education”, Canadá, Our Schools/Our Selves, 1993,

Candia Alejandra N, “Razones y estrategia de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile”, *Revista Iberoamericana de educación*, No.34, 2004.

Laclau Ernesto y Mouffe Chantal, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Ed. FCE, Buenos Aires, Argentina, 2000.

Martin Carnoy, “Globalización y reestructuración de la educación”, *Revista de Educación*, No. 318, 1999, pp. 145–162, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=19257>.

Martin Carnoy and Diana Rhoten, “What Does Globalization Mean for Educational Change? A comparative Approach”, *Comparative Education Review*, Vol. 46, No.1, 2002, pp. 4-5.

Chávez Ramírez Paulina Irma, *Las Cartas de Intención y las Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural de México: 1982-1994*, Ed. IIEc UNAM, BUAP, México 1996.

CTERA et.al., *Las Reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*, Ed. CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2005

Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria," AC. *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales*, nov-2002-nov-2003, México, p. 77.

Clarke Tony and Barlow Maude, *"MAI, the Multilateral Agreement on Investment and the Threat to Canadian Sovereignty"*, Canada, Edit. Stoddard, 1997

COSINA-CEE, *"La reconstrucción en México y las transnacionales (un punto de vista obrero)"*, México, julio, 1987.

Díaz Barriga Ángel, "Evaluar lo académico. Organismos internacionales, nuevas reglas y desafíos", en: Teresa Pacheco y Ángel Díaz Barriga (coords.), *Evaluación académica*, Centro de Estudios sobre la Universidad y Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

_____, "El Examen", Ed. CESU UNAM, PyV, México 2000.

_____, *Didáctica y currículum*; Ed. Paidós. México 1999.

_____, "Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana", Ed. IISUE, ANUIES, PyV, México 2008.

_____, "Examen de Habilidades Docentes Un instrumento de políticas públicas precipitado", publicado en Campus Milenio, <http://www.campusmilenio.com.mx/286/ensayos/alianza.php>

Didou Aupetit Sylvie, *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: principales problemáticas*. México, DIE-CINVESTAV, 2005, disponible en <http://www4.iesalc.unesco.org.ve/>.

Didriksson Axel y Ulloa Manuel, Coords, "Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México", SE del Gobierno del D.F., México, D.F., 2008.

Espinoza Valle Víctor Alejandro, "Descentralización educativa. Tipología y estudios de caso", en Axel Didriksson y Manuel Ulloa, Coords, "Descentralización y reforma educativa en la ciudad de México", SE del Gobierno del D.F., México, D.F., 2008.

Feldfeber Myriam e Ivanier Analía, "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación

docente”, Revista Mexicana de Investigación educativa, mayo agosto 2003, vol.8, Núm. 18; CEDES-22.

Feldfeber Myriam y Saforcada Fernanda “La educación en las cumbres de las Américas”, (*un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*), Buenos Aires, Argentina, Miño y Dávila, LPP, 2005.

Filmus Daniel, “La descentralización educativa en Argentina: elementos para un análisis de un proceso abierto”, Coloquio Regional sobre la descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana, (1997, Nov. 3-5, San José) Costa Rica, Ministerio de Educación Pública.

Fernández Sergio, “Carrera Magisterial: promoción o control docente”, en Aurora Loyo (coordinadora), Los actores sociales y la educación (el sentido del cambio 1988-1994), Ed. Plaza y Valdés, México 1999

Frigotto Gaudêncio, “Los delirios de la razón: Crisis del capitalismo y metamorfosis conceptual en el campo educativo”, en Pablo Gentili (coord.), “Pedagogía de la exclusión, crítica al neoliberalismo en educación”, México, UACM, 2005.

Gandarilla José Guadalupe, “*Globalización, totalidad e historia, ensayos de interpretación crítica*,” México, CEIICH-UNAM, 2003.

Gentili Pablo, A falsificacao do consenso (simulacro e imposicao na reforma educacional do neoliberalismo), Brasil, Vozes, 2002.

_____, “Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías” en Pablo Gentili (coord.), “*pedagogía de la exclusión* “

_____, “El consenso de Washington: la crisis de la educación en América Latina”, *Horizonte Sindical*, núms. 10/11, México, CEA, IEESA, SNTE, octubre de 1998.

Gindin Julian José, “La Lucha del magisterio Oaxaqueño en el 2006”, en Julian Gindin compilador, “Sindicalismo docente en América latina. Experiencias recientes en Bolivia, Perú, México, Chile y Argentina”, Ed. de AMSAFE Rosario, Santa Fé, Argentina 2008.

_____, “Sindicalismo docente e estado. As praticas sindicais do magisterio no Mexico, Brasil e Argentina”, Tesis de Maestría en Educación, de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, 2006.

_____, “Sindicalismo docente en Argentina: una nueva etapa”, en Julian Gindin, compilador, *Sindicalismo docente en América Latina*. Experiencias recientes en Bolivia, Perú, México, Chile y Argentina. Ed AMSAFE Rosario, Santa Fé-Argentina, 2008.

Gramsci Antonio, "La Filosofía de Benedetto Croce", en Cuadernos de la Cárcel, edición crítica del Instituto Gramsci, ERA, México, 1986.

Gruppi Luciano, El concepto de hegemonía en Gramsci, México, Ediciones de Cultura Popular, 1978; hay una versión de los capítulos I y V. en internet, www.gramsci.org.ar/12/gruppi_heg_en_gramsci.htm.

Guerra Borges Alfredo "Globalización e integración latinoamericana" Ed. Herramienta Buenos Aires, Argentina, 2003.

Imen Pablo, "La escuela pública sitiada. Crítica de la transformación educativa", Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, Argentina 2005.

_____, "El neoliberalismo educativo (des)enmascarado: Ley Federal, maquillajes discursivos y continuidades políticas" consultado en internet.

_____. "Nuevos Ropajes de la vieja desigualdad educativa: notas críticas sobre la caracterización de las escuelas estatales" mimeo, mayo 2002.

Isch López Edgar, "Deuda Externa y Educación en el Ecuador", Quito, Ecuador, Comisión para la auditoría integral del Crédito Público, Subcomisión Multilateral-Impactos Sociales, Ambientales, de Género y Pueblos, septiembre de 2008.

Ivanier Analía, M. Fernanda Saforcada et al. "¿Qué regulan los estatutos docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa", Ed. Centro Cultural de la Cooperación, Cuaderno de Trabajo N° 46, Buenos Aires Argentina, junio 2004

Kuehn Larry, "Salvemos a la Educación Pública de los Acuerdos de Libre Comercio", ponencia a la Quinta Conferencia Trinacional en Defensa de la Educación Pública, Zacatecas México, 3 a 6 de noviembre de 2000.

_____, "Keep Public Education Out of Trade Agreements" Ponencia al World Forum for People's Education, organizado por la Confederación de Educadores de América (CEA), Santiago, Chile, noviembre de 2000.

_____, "Globalization and the control of Teacher's Work: the role of the OECD Indicators", *Our Schools Our Selves*, June, 1999.

_____, "Leaning Between Conspiracy and Hegemony. OCDE, UNESCO, and the tower of PISA", en *Passing the test, the false promises of Standardized Testing*, Canadá, Marita Moll, Ed. Canadian Centre for Policy Alternatives, 2004

Leahy Daniel, Coalición Trinacional para la Defensa de la Educación Pública en Canadá, Estados Unidos y México (1993-2007) Historia Breve, 20 enero 2007, disponible en www.trinationalcoalition.org/index_enhtml.

Langlois Richard, "La OMC y la Ronda del Milenio: los retos de la educación pública", *Educación*, Internacional de la Educación, 1999.

Laurell Cristina, "*La política Social en la Crisis: una alternativa para el sector salud*", Fundación Friedrich Ebert, México, 1991.

Lerche, "Concepciones de calidad y educación superior", en *Perfiles Educativos*, México CISE/UNAM, 1995.

Loyo Aurora, "La Historia Reciente del SNTE, en *Sindicatos Docentes y Reformas Educativas en América Latina*", México. Ed. Fundación Konrad Adenauer, Río de Janeiro, Brasil, 2008.

MacDonald, Lew "Efectos del GATS: La Promesa de la Educación Pública amenazada por la OMC y el ALCA", para la Red Social Para la Educación Pública en las Américas, enero de 2003.

MacEwan Arthur, "*Deuda y desorden. Inestabilidad económica internacional y ocaso del imperio estadounidense*" México, siglo XXI, 1990.

MacFarlan Jim, "Corporaciones vs educación pública", ponencia a la tercera Conferencia Trinacional sobre Educación Pública, Vancouver, Canadá, 28 de febrero a 2 de marzo de 1997.

Márquez Ayala David, "Análisis económico de la descentralización educativa en México. La situación del Distrito Federal". en Didriksson Axel y Ulloa Manuel, Coords, "Descentralización y reforma educativa en la Ciudad de México", SE del Gobierno del D.F., México, D.F., 2008.

Noriega Margarita, *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México*, 1982-114. Ed Plaza y Valdés, UPN, México

Ordorika Imanol, "Aproximaciones Teóricas para un análisis del conflicto y el poder en la educación superior", revista *Perfiles Educativos*, vol. XXIII, núm. 091, México, UNAM; año 2001,

_____, "*La Academia en Jaque, perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*". México, UNAM-Porrúa-Cámara de Diputados, 2004.

Ornelas Raúl, "*Globalización y hegemonía: una crítica del pensamiento dominante.*" mimeo.

Periódico "Hoy", La Plata, Argentina, martes 28 de febrero de 2006.

Puiggrós Adriana, "Educación Neoliberal y alternativas", en *Alcántara Santuario Armando, Pozas Horcasitas Ricardo, Torres Carlos Alberto (Coords.)*, "*Educación, democracia y desarrollo, en el fin de siglo XXI*", México, 1998.

_____, "América Latina y la crisis de la educación", en Adriana Puiggrós y Marcela Gómez Sollano, coordinadoras, *alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*, ed. facultad de Filosofía y Letras, DGAPA-UNAM, México 1992.

_____, "Aportes para una Nueva Ley de Educación Argentina", La Plata 15 de febrero 2006

Ramírez Berenice, Roberto Ham, "Evaluación y tendencias de los sistemas de pensión en México" Ed. UNAM, Porrúa, México, 2008.

_____, "Crisis, mundialización y reformas estructurales", presentación realizada en sesión del Doctorado de Estudios Latinoamericanos, UNAM. 7-11-2003.

Reyes Ramiro, "Diagnóstico del Subsistema de Formación Inicial". Fundación para la cultura del maestro mexicano. México, 1994.

Rigal, C. "*La Educación en el SXXI. Los retos del futuro inmediato*" en La conducción directiva como trabajo pedagógico en una escuela pública y democrática, Ministerio de Educación y Cultura, Provincia de Río Negro, Viedma, junio de 2000.

Rodríguez Lidia, "Tendencias privatizadoras en educación" Ed. Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la CTERA, Boletín N° 4, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2002.

SEP-SNTE, Carrera Magisterial, Prontuario 1ª vertiente, México 1994, citado por Sergio Fernández.

Schultz Theodore, "Valor económico de la educación", México, Uthea, 1968.

Sotelo Marbán José, "Oaxaca, Insurgencia Civil y Terrorismo de Estado", Ed. ERA, México 2008.

Suárez Daniel, "Conflicto Social y protesta docente en América Latina. Estudio de caso: El Conflicto docente en Argentina (1997- 2003)". Ed. Observatorio Latinoamericano de Políticas educativas (OLPED), Serie Ensayos e investigaciones N° 4, Buenos Aires Argentina, 2005

Suárez Zozaya María Herlinda y Muñoz García Humberto, "Ruptura de la institucionalidad universitaria", en Imanol Ordorika coordinador, *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. Ed. CRIM UNAM, Miguel Ángel Porrúa., México diciembre 2004.

Unda Sara y Sandoval Ocaña Jorge, "Nuevas formas de organización del trabajo docente", ponencia presentada en la Octava Conferencia Trinacional en Defensa de la educación Pública, Los Ángeles, California, Estados Unidos, 18 a 20 de abril de 2008, publicada en "Punto de Encuentro", junio 2008, órgano

informativo de la Sección mexicana de la Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública.

Vargas Solís Luis Paulino, *“Entre la Vida y el Mercado, Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica-República Dominicana (TLC-EUCARD). Implicaciones para la educación”*, San José de Costa Rica, EUNED, 2006.

Vázquez Silvia Andrea, “Para analizar la estrategia de municipalización en el marco de los procesos de descentralización neoliberales” SUTEBA-Octubre de 2001

Vázquez Silvia Andrea, Adelina de León, “Informe sobre el debate y la situación de la evaluación educativa en la Argentina” Instituto de Investigaciones Pedagógicas de la CTERA, ponencia presentada en el Seminario-taller internacional sobre evaluación estandarizada en América, organizado por la Red Social para la Educación Pública en las Américas, 19-21 febrero 2009. México, D.F. Memoria del Seminario, versión digital.

Vázquez Silvia Andrea, Balduzzi Juan, “De apóstoles a trabajadores, luchas por la unidad sindical docente”, 1957-1973, IIP “Marina Vilte”, CTERA, Buenos Aires, Argentina, abril 2000.

DOCUMENTOS

Banco Mundial, “Prioridades y Estrategias para la educación”, *Examen del Banco Mundial*, enero de 1996,

DOCUMENTOS

_____, *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, abril de 1999.

BID, *“Reforma de la Educación Primaria y secundaria en América Latina y el Caribe”*, Washington D. C, junio 2000, pp. 6 a 8.

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.” Artículo 3º Texto vigente, versión electrónica en el portal de la Cámara de Diputados.

INEE, *Infraestructura Escolar en las Primarias y Secundarias de México*, México, 2007; INEE *Panorama educativo de México* 2009,

Ley de Educación Nacional. Ley 26.206-2006

The World Bank Group, International Finance Corporation, “The Evolving Regulatory context for Private Education in Emergenging *Economies*, *Discussion Paper*, may 2008.

DOCUMENTOS ELECTRONICOS

Alianza por la Calidad educativa, versión publicada en el portal de la SEP.
www.sep.gob.mx

Boletín electrónico 152, 15 de junio de 2008, Secretaría de educación pública,
México, www.sep.gob.mx

CMPIO, Situación de la Educación Indígena ante la Alianza por la Calidad Educativa (ACE), presentación en el Seminario-Taller Internacional organizado por la RED SEPA, sobre evaluación estandarizada y del desempeño docente, Ciudad de México, febrero 2009, disponible en la memoria digital del evento.

“Qué es la Red SEPA”, en www.red-network.ca

“Reforma Integral de la Educación Primaria”,
<http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/>

www.educacionpopular.org

www.worldbank.org.

FUENTES PRIMARIAS

CTERA “Pongamos a la Escuela en Asamblea” de junio de 2006.

Imen Pablo, “Nuevos Ropajes de la vieja desigualdad educativa: notas críticas sobre la caracterización de las escuelas estatales” mimeo, mayo 2002, p.2.

Iñiguez Alfredo, “El salario docente: un síntoma del estado de la educación en Argentina”, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte-CTERA, año1, N°2, abril 2000, Buenos Aires, Argentina. Disponible en la página electrónica del Instituto,

Mercedes Rodríguez Lidia, Vázquez María José, “La evaluación en la Escuela (relato de una experiencia)”, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte, CTERA, Buenos Aires Argentina, Septiembre de 2000.

Red SEPA, tríptico explicativo qué es, qué hace, qué ha logrado, mimeo 2009.

Rodríguez Lidia M y Vázquez María José, “Evaluación de la calidad”, Instituto de Investigaciones pedagógicas, Marina Vilte, CTERA, Boletín no. 2, s/f, p.6.

CTERA; Comunicado en relación al operativo nacional de evaluación de la calidad, 2005.

Tomado de Consejo Central de Lucha Magisterial Morelense, “El Movimiento Magisterial Morelense, una experiencia de lucha”, diciembre de 1981.

Vázquez Silvia Andrea, Coordinadora, “Aportes para el análisis del salario docente. Diciembre 2006-mayo 2007”, Informes y Estudios sobre la situación educativa. Nº 6, IIPMV-CTERA, Buenos Aires, Argentina, octubre 2007. Disponible en la página electrónica del instituto Marina Vilte, <http://www.ctera.org.ar/iipmv/>

ENTREVISTAS

Entrevista a Myriam Feldfeber, especialista en políticas educativas y trabajo docente en América Latina, catedrática de la Universidad de Buenos Aires. 9 de noviembre 2005, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Entrevista a Stella Maldonado, ex Secretaria de Educación y Formación de la CTERA y actual Secretaria General de esa organización sindical. 10 de noviembre 2005, en la CTERA, Buenos Aires, Argentina.

Entrevista a Hugo Yasky, Secretario General de la CTERA, Buenos Aires Argentina, noviembre 2005, en la CTERA, Buenos Aires, Argentina.

Entrevista a Leonardo Fabián, Secretario General y a Laura Mann directora del Centro de Investigación, de la CEA, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2005.

Entrevista a la Profesora Obdulia Morales, integrante del Comité Ejecutivo Democrático de la sección 23 del SNTE, Puebla, México, noviembre 2008.

Entrevista a la Profesora Margarita Villanueva, coordinadora de la Comisión de Educación del Movimiento Magisterial de Bases, sección 19 democrática del SNTE, Morelos, México, abril 2010.

ANEXO. 1

Cartas de Intención. Fondo Monetario Internacional - México y Argentina, período 1985- 2000.

México.

1986.- Firmada con el FMI el 22 de julio de 1986, monto del crédito 1,700 mdd, a cambio de que el gobierno aplicara un programa de reestructuración de la economía¹

1989.- Enviada al FMI el 19 de enero de 1989. Se consiguió un crédito de 3250 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG)² para apoyar las políticas de ajuste estructural y la renegociación de la deuda.

Tres principales objetivos del convenio: 1) recobrar el crecimiento de la economía, 2) lograr la estabilidad financiera, 3) reducir el monto de la deuda pública externa.

El 30% del monto del crédito de 1989 se destinó a renegociar y reestructurar la deuda pública externa. Los cambios estructurales introducidos por el gobierno mexicano de la época, se centraron en el incremento de los ingresos públicos y eliminación de los subsidios, apertura de la economía y reducción del tamaño del Estado, desincorporando empresas públicas.

1991.- Publicada en mayo de 1991, el organismo otorga 233 millones de DEG con el objetivo de apoyar las políticas de ajuste estructural reduciendo la inflación y consiguiendo el crecimiento sostenido del producto. Los compromisos explícitos de esta carta de intención, fueron tres: 1)

¹ Revista Comercio Exterior, 1986, número 8.

² Los DEG son una combinación de monedas fuertes. Su composición a partir de de 1991 es de 40% en dólares, 21% en marco alemán, 17% en yen, 11% en libra esterlina y 11% en franco francés.

Reprivatización de la banca nacional³, 2) mayor apertura mediante la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, 3) privatización de empresas públicas, siderúrgicas y de fertilizantes.

1995.- Fechada el 26 de enero de 1995, el gobierno solicitó 5.2 mil millones de DEG. Ante el tamaño de la crisis que estalló en diciembre de 1994, el FMI amplía el crédito a 12 mil millones de DEG, a otorgar en un período de 18 meses. Esta carta de intención es una en las que el gobierno en turno se compromete a la más amplia privatización de la riqueza nacional a cambio de la ayuda del FMI. Decide: 1) acelerar las reformas estructurales en los sectores de transporte, telecomunicaciones y bancario, 2) realizar enmiendas constitucionales para permitir inversión en ferrocarriles y comunicaciones vía satélite, 3) promover inversión privada en plantas de energía eléctrica, 4) acelerar las modificaciones legales ya presentadas en el Congreso, para una mayor participación de la inversión privada en el sistema bancario de la considerada en los acuerdos del TLC, 4) también se acelera el proceso ya iniciado para privatizar otras empresas estatales, incluyendo puertos, aeropuertos y plantas petroquímicas.⁴

1999.- El gobierno de México solicita un crédito por 3100 millones de DEG, se le otorga por ese monto el 7 de julio de 1999, para hacer la última entrega a fines de noviembre del mismo año. Son dos los compromisos fundamentales: 1) consolidar las reformas económicas substanciales iniciadas en los años 80s y 2) consultar con ese organismo sobre posibles ajustes a la política económica.

En relación a las cartas de intención firmadas por los gobiernos de Argentina con el FMI, podemos resumir su contenido de la siguiente manera:

³ La banca mexicana fue nacionalizada en 1982, como forma de asegurar el pago de la deuda pública, en medio de una de las crisis más profundas de la economía mexicana. Para un desarrollo minucioso de este proceso y sus implicaciones económicas y políticas, véase Alejandro Álvarez Béjar. La crisis Global del Capitalismo en México, 1968-1985 Ed. ERA, México 1988.

⁴ Memorando de Políticas económicas al FMI, El Mercado de Valores Núm. 3, marzo de 1995, citado por Carlos José Aranda Izguerra, op.cit p.140

1991.- El FMI otorga un crédito de 789 millones de DEG, para entregarse en un período de doce meses. Los compromisos que establece el gobierno argentino son: 1) estabilizar la economía, 2) reducir el déficit público, 3) eliminar los aranceles a la mayoría de las importaciones y situar la tasa en 14% a los productos que continuaran gravados. En el marco de este primer acuerdo, el gobierno de Menem con el apoyo del FMI, aprobó la Ley de convertibilidad, que estableció el tipo de cambio fijo, ligado al dólar.

1992.- El gobierno obtiene un crédito de 2149 millones de DEG, a través de un acuerdo ampliado, para ser entregado en tres años. En esta carta de intención se establece el programa de lo que fueron las reformas estructurales del menemismo: 1) reforma tributaria, 2) nuevos recortes de personal en el sector público-entre 1991 y 1993 hubo más de cien mil despedidos-, 3) privatización de la mayoría de las empresas que aún están en manos del sector público, 4) la reforma del sistema de seguridad social, 5) mayor desreglamentación de la economía, 5) adopción de medidas para flexibilizar más los mercados de trabajo, 6) fomentar la intermediación financiera y desarrollar el mercado de capitales.⁵

1995.- Se aprueba en abril de 1995 un crédito por 2483 millones de DEG. El objetivo es restablecer la liquidez del sistema financiero, afectada por la crisis de México. Los compromisos: 1) aumentar el impuesto al Valor agregado hasta 21%, 2) reformar el impuesto sobre patrimonio, 3) reformar la cuota de los trabajadores sobre seguridad social, 4) venta de empresas estatales hidroeléctricas, centrales nucleares y petroquímicas, 5) venta de empresas estatales en las que la participación del sector privado ya era mayoritaria, 6) flexibilización del mercado laboral.

1996.- Crédito otorgado por 72 millones de DEG, entregados en un período de 21 meses para respaldar el programa de reformas estructurales del segundo período de Carlos Menem. Acuerdos: 1) se aprobó la reforma a la administración tributaria de las provincias para reducir el gasto público, 2) se

⁵ Boletín del FMI, 20 de abril de 1992, p 122, citado por Carlos José Aranda Izguerra, op.cit, p 150.

vendieron casi todas las empresas federales, 3) se “modernizó” el sistema federal de protección social, 4) se eliminaron todos los controles cambiarios y de precios, 5) se liberalizó todo el comercio exterior.

1998.- Acuerdo ampliado por 2080 millones de DEG para un período de tres años para apoyar el programa de reformas estructurales del gobierno. Compromisos: 1) ampliación de las reformas al mercado laboral, 2) reforma administrativa para procedimientos de presupuesto, 3) reforma de los sistemas judicial y de salud, 4) conclusión del proceso de privatizaciones iniciado en el primer gobierno del presidente Menem.⁶

2000.- En el mes de marzo, se aprueba un crédito por 5398 millones de DEG por un período de tres años, se busca dar todo el apoyo al nuevo gobierno de De la Rúa.

Los compromisos: 1) reforma fiscal, 2) reforma al sistema de salud y seguridad social, 3) privatización de servicios, 3) modificación al régimen tributario de las provincias y asignación de presupuesto gubernamental a las provincias, 4) reforma laboral, flexibilización del mercado de trabajo por medio de la derogación de los derechos laborales y el desmantelamiento de los sindicatos.

No obstante que el FMI apoyó con préstamos subsecuentes en mayo, agosto y septiembre de 2001 e incluso amplió los montos pactados en marzo de 2000, de 5398 millones de DEG a casi tres veces esa cantidad (16 900 millones de DEG), el derrumbe de la economía Argentina se presentó en noviembre de 2001.

⁶ En un discurso del Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, ante la Comisión Nacional de Bancos de Argentina, en mayo de 1997, reconoció que los programas de estabilización y reformas estructurales de los países de América Latina, han tenido en común lo que se refiere a reducir la intervención estatal en la economía, dejando en manos del mercado la asignación de la mayoría de los recursos, y dar más libertad al sector privado para que desempeñe su papel de principal artífice del crecimiento. Acuñó el término de reformas estructurales de segunda generación, para referirse a las medidas de mayor trascendencia, que son las de “ las transformaciones del papel del Estado en la economía. Reducir la intervención estatal en la economía y dar mayor transparencia a las operaciones del gobierno, para limitar la corrupción y fomentar la responsabilidad pública” Boletín del FMI, 16 de junio 1997, p 176, citado por Carlos José Aranda Izguerra, op.cit. p 153.

ANEXO. 2

Listado de siglas referidas en la investigación.

Internacionales

ALCA.	Área de Libre Comercio de las Américas
GATS.	Acuerdo General de Comercio en Servicios
BID.	Banco Interamericano de Desarrollo
BM.	Banco Mundial
CEA.	Confederación de Educadores Americanos
BCTF.	Federación de Maestros de la Columbia Británica
FMI.	Fondo Monetario Internacional
IE.	Internacional de la Educación
IEAL.	Internacional de la Educación de América Latina
MERCOSUR.	Mercado Común del Sur
ONU.	Organización de las Naciones Unidas
OMC.	Organización Mundial de Comercio
OCDE.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OSSTF.	Federación de Maestros de Secundaria de Ontario
PISA.	Programme for Producing Indicators on Student Achievement
RED SEPA.	Red Social para la Educación Pública en las Américas
TLCAN.	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UTLA.	Sindicato de profesores de los Ángeles, California
UNESCO.	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

México

ACE.	Alianza por la Calidad de la Educación
APPO.	Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca
CENEVAL.	Centro Nacional de Evaluación ()
CMPIO.	Coalición de Maestros y Promotores Indígenas de Oaxaca
CNTE.	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
CEND.	Comité Ejecutivo Nacional Democrático
COTRASE.	Coordinadora de Trabajadores al Servicio del Estado
ENLACE.	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares
INEE.	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
RIES.	Reforma Integral de Educación Secundaria
SNTE.	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SEP.	Secretaría de Educación Pública

Argentina

ARGRA.	Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina
CTERA.	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
CEA.	Confederación de Educadores Argentinos
CTA.	Central de Trabajadores de la Argentina
UTPBA.	Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires