

LA PARTICIPACION DE LOS DOCENTES EN LA DEFINICION DE POLITICAS EDUCATIVAS.

Gabriela Novaro *

Introducción

En este trabajo se muestran los resultados de una investigación ya realizada, cuyo objetivo consistía en caracterizar los procesos de participación de los docentes en la elaboración de la política educativa.

El mismo supuso la reflexión conceptual e histórica sobre la problemática, y el análisis específico de la misma en relación al sistema educativo municipal durante los años 1984 - 1986.

"Cuestiones problemáticas" en la revisión teórica e histórica sobre la participación política.

El análisis del tema de la participación se fundamentó en primera instancia en la intención de profundizar un concepto de indudable presencia en el discurso político de distintos sectores sociales.

Es necesario aclarar que el mismo se refirió fundamentalmente a la participación política de los sectores populares (comprendiendo a los docentes entre ellos), y aún más concretamente a los procesos de definición de políticas educativas.

La reflexión teórica ciertamente no concluyó en una nueva definición del concepto de participación pero, junto con la recorrida histórica y la consideración de las situaciones concretas de análisis, permitió clarificar cuestiones centrales asociadas al concepto y a las prácticas participativas.

*Licenciada en Antropología de la Universidad de Buenos Aires. Docente en dicha universidad desde 1985. Becaria del CONICET entre 1988 y 1990. Desarrolla actualmente una investigación sobre "Las visiones sociales en la educación" a través de una beca de la U.B.A.

Se debe comenzar por señalar los contenidos diferenciales que el término adquiere en y entre los distintos ámbitos académicos y posturas políticas.

Estos contenidos diferenciales pueden en líneas generales asociarse tanto a postulados que vinculan las prácticas participativas a acciones cuya finalidad última es el control, la integración y el consenso social, como a otros que, por el contrario, suponen que las acciones participativas permiten a los sectores activados explicitar y plantear demandas, adquirir conciencia de sus intereses, gestar formas de cohesión y organización, y suelen desembocar por esto mismo en situaciones abiertas o encubiertamente conflictivas.

Ello nos advierte acerca de la imposibilidad de definir a priori la funcionalidad de la participación, que pareciera tanto poder ser un instrumento del sistema para coadyudar a su propia legitimación, como resultado de la presión de los distintos sectores, necesaria para la efectivización de transformaciones buscadas por los mismos, y para acrecentar sus niveles de decisión política.

Los trabajos teóricos de mayor interés se refieren a una cierta "potencialidad dual" de los procesos de participación social en el estado, cuyo sentido de legitimación o transformación sobre la realidad social sólo puede ser dilucidada históricamente en relación a situaciones concretas. Este tema de la potencialidad consistió en la primer cuestión problemática relacionada al concepto y las prácticas participativas.

Suponemos que la noción de potencialidad dual, (implícita en los planteos de A. Pizzorno (1975) entre otros), puede ser completada en sus alcances explicativos con la de "tensión intrínseca" introducida por M. Wolfe (1984) para referirse justamente a las situaciones de tensión que supone la participación de los sectores populares sobre recursos e instituciones (vinculados en nuestro caso al ámbito estatal) que, en última instancia, sólo pueden subsistir a condición de seguir excluyendo a estos mismos sectores.

La elección de esta caracterización de la participación política se fundamenta en que suponemos que la misma evita pensar como excluyentes e incompatibles los elementos de reproducción y transformación social, y da la posibilidad de reflexionar sobre su compleja articulación.

Procuramos así concebir a los procesos de participación teniendo en cuenta la inherente complejidad, contradicción y dinamismo de su potencialidad, considerando que los mismos aparecen como inherentemente inestables, suponen situaciones de incertidumbre y riesgo a partir de la lucha entre los distintos actores por precisar sus alcances y límites, y es posible pensar que sean

frecuentemente "desbordados" en función de los objetivos autónomos y contradictorios de estos mismos actores.

La necesidad de analizar históricamente las propuestas y prácticas participativas determinó que, antes de ocuparnos del período 1984-1986, hiciéramos una recorrida por los años anteriores, intentando precisar las distintas modalidades de intervención de los sectores populares en el estado, las características de la participación política propuesta en los diferentes proyectos oficiales y sociales, y lo que estas diferencias implicaron en el sistema educativo (1).

Nos referimos a partir de ello a cuatro períodos que en líneas muy generales caracterizamos del siguiente modo:

- El primero, de "organización del sistema" (político y educativo), de fines del siglo XIX y principios del XX, donde parece prevalecer la concepción y la práctica de la participación en el estado y la vida pública en general como "privilegio".

- El segundo, de 1916 a 1955 (con un paréntesis entre los años 1930 y 1945) de expansión del sistema y participación popular, donde la noción predominante en los discursos políticos y concepciones de los actores crecientemente movilizados es la de la participación como "derecho social".

- El período desarrollista, de planificación y reforma del sistema, en el cual aparece en los sectores del gobierno la "concepción instrumental" de la participación, vinculada a los intentos de utilizar la misma como mecanismo para asegurar el éxito en la implementación de políticas.

- El período del '76 al '83, de restricción del sistema y exclusión de la participación, pero donde se mantiene en los sectores de poder cierta concepción de la misma como instrumento de consenso y legitimación.

En la recorrida histórica también reparamos en otra de las cuestiones problemáticas relacionadas a la participación, ya que se manifestó claramente que en los distintos períodos analizados se combinan dos tipos de propuestas participativas: las generalmente practicadas a través de instancias orgánicas y de supuesto alcance general, y las ejercidas por los distintos actores en sus ámbitos cotidianos de interrelación, y de efectos previsiblemente restringidos.

Lo mismo implicó la necesidad de analizar los procesos de participación de los docentes en sus distintas *modalidades de manifestación*, esto es, tanto en el nivel general de definición de políticas, como en el nivel local (en los distritos y especialmente en las escuelas).

Esto nos interesa especialmente, ya que la vinculación entre lo macro y lo

micro, y las especificidades de este último han sido objeto tradicional de atención de los trabajos antropológicos.

Con respecto a esta dualidad, también parece difícil la valorización a priori de cada alternativa.

Así, sobre la primera modalidad, ya podemos reflexionar sobre sus potencialidades de transformación global, de canalización de demandas sobre la definición de políticas generales y sobre las características colectivas de su ejercicio, como sobre las consecuencias generalmente burocratizantes de la delegación de responsabilidades y poder que las mismas suelen implicar.

Con respecto a la participación cotidiana y local, podemos reparar tanto en la positividad de la misma en cuanto asociada a la asunción de los sujetos de un protagonismo activo en cuestiones atinentes, la cercanía con sus prácticas, y la conciencia de sus posibilidades de acción concreta, como sobre su vinculación a la renuncia a tener lugar en transformaciones globales.

Esta compleja relación entre participación, organización y espontaneidad, vinculada a la articulación entre la participación global y local, aparece tratada en diversos autores, entre los que nos interesa nuevamente A. Pizzorno que, partiendo de una crítica al institucionalismo y la burocratización que supone asociado a todo hecho organizativo, afirma que las únicas posibilidades reales de participación se dan a partir de la identificación de los individuos con grupos en los que se insertan "como iguales". La "reciprocidad" de las relaciones entre los sujetos que participan aparece también tratada por E. Menéndez (1984) quien, (a través de su modelo de alcoholicos anónimos), reivindica las características cotidianas, particulares y recíprocas de la relación entre los miembros de las organizaciones de autoayuda, en oposición a las de las organizaciones con un mayor grado de institucionalización.

Partimos de suponer sin embargo que las potencialidades de transformación de los procesos participativos no son exclusivos de sus manifestaciones globales ni locales, y que por ello, y en relación específica a la definición de políticas educativas, *deben superarse tanto las posturas que desde la macro planificación minimizan la importancia de las prácticas cotidianas a través de las que se efectivizan, desconocen o impugnan los contenidos de esa planificación, como la de aquellas que desde el nivel local conciben a este como única instancia posible de transformación y atribuyen al nivel global una funcionalidad netamente reproductora.*

Decíamos que en los distintos períodos históricos aparecieron significativas diferencias entre la manifestación global y local de la participación.

Así por ejemplo, durante los gobiernos democrático-populares parecería haberse producido una combinación de ambas modalidades, representando el

peronismo -a partir de la conformación y consolidación de las entidades gremiales- un momento de énfasis en la participación orgánica que mantuvo una relación variable con los niveles centrales del poder, pero donde además la movilización popular tuvo un lugar determinante y en opinión de los politólogos planteó una situación de "cierta incongruencia" entre las formas legales de representación y toma de decisiones, y la modalidad de participación directa.

El período desarrollista se asoció a la teoría de la "planificación participativa" y la difusión de "las modernas formas de gestión" que, más allá del discurso no parecen haber implicado un verdadero cuestionamiento de los principios generales de funcionamiento del aparato estatal. Esto se dió vinculado desde el gobierno al intento de salteo de las instancias orgánicas de participación social, dirigido en el caso del sistema educativo a consensuar una propuesta política ya definida a través de la inducción de la participación en las escuelas. Desde la política oficial la participación era sin duda entendida como la explicitación del compromiso con una política.

Con la dictadura del '76 al '83, si bien debemos hablar del intento de represión de ambas modalidades, la mayor efectividad en la anulación o cooptación de las instancias globales, y el creciente distanciamiento en la relación estado-sociedad, desembocó en la consideración (desde las propuestas de transformación), de la preferencia de las modalidades participativas cotidianas, que García Delgado (1986) caracteriza como desafectadas del poder estatal, con plurales terrenos de lucha, múltiples formas de organización y desajustes con los marcos institucionales. En ciertas áreas del sistema educativo sin embargo pareciera haberse mantenido la concepción instrumental de la participación en su intento de utilizarla como mecanismo de consenso político y de garantía de la efectiva implementación de políticas.

La forma en que se manifestó la participación en estos momentos de la historia argentina nos permite dudar de la tendencia presente en algunos estudios sociales (de la que suponemos no están exentos A. Pizzorno y E. Menéndez recién mencionados), a asociar necesariamente la participación local con características más espontáneas de las prácticas sociales, y la global con modalidades inducidas e institucionalizadas.

Mobilización transformadora en el peronismo, participación local inducida (al menos en el ámbito educativo) durante el desarrollismo, y participación local inducida o espontánea con el proceso militar, nos advierten sobre la imposibilidad de asociar los niveles globales y locales a las potencialidades legitimadoras o cuestionadoras antes señaladas. Sin embargo estas últimas sí parecen poder relacionarse al origen más o menos

espontáneo o institucionalizado de la activación social en relación al sistema político.

No ya en relación al sistema político global, sino al área educativa en particular, interesa tener presente cómo en los períodos históricos considerados, aunque con manifestaciones distintas, la defensa de la escuela pública en nuestro país, lejos de haber sido un interés de los sectores dominantes, constituyó un objetivo de las luchas de los sectores populares, incluidos los docentes (ejemplo de ello, la defensa de la ley 1420, o la oposición a la reforma educativa del '68 en la que se intentaba restringir el ciclo primario).

Interesa también señalar cómo en el caso de los docentes esta defensa se articuló de manera compleja pero cada vez más subordinada a la defensa de sus condiciones de trabajo. Lo mismo se correspondió con una articulación también compleja entre las concepciones más profesionalistas (que parecen haber prevalecido en las primeras entidades gremiales) y aquellas más relacionadas a la concepción de sí mismos como trabajadores.

La articulación entre la lucha reivindicativa (vinculada en este caso a la definición de las condiciones de empleo y trabajo de los docentes) *y la participación en la gestión política* (vinculada más directamente a la definición del proyecto pedagógico) constituye otra de las cuestiones problemáticas relacionadas a la participación, en este caso, específicamente a su manifestación en las prácticas de los docentes.

Obviamente las complejidades de esta articulación no se observan únicamente en el caso de los maestros. La posición de los trabajadores del sector público en general, y sus propias experiencias cotidianas parecerían darles la posibilidad de influir directamente en las características de las políticas estatales, e indirectamente, a través de cómo repercutan en ellas sus propias condiciones de trabajo.

Teniendo en cuenta esto es que advertimos que aunque el ámbito de la participación que nos interesaba especialmente era el vinculado a la definición de las políticas, el mismo debía considerarse en relación con la participación en otros aspectos (como las condiciones de trabajo y las características de la organización del sistema), tradicionalmente más ligados a las luchas reivindicativas gremiales.

En cuanto al interés por la organización del sistema, es necesario considerar la importancia que en las luchas docentes tuvo la reivindicación de participar en las distintas formas de gobierno escolar, a través del planteamiento de reiteradas demandas por la inclusión de representantes del magisterio en los organismos de conducción educativa (Consejo Nacional de Educación, Consejos Escolares). Resulta también significativo que estas demandas no fueran consi-

deradas en prácticamente ninguna de las propuestas de ley de educación analizadas (proyectos de ley de 1918, 1923, 1939, 1946, proyecto de reforma de 1968, y discusiones sobre una eventual ley Federal de Educación durante el último gobierno militar).

Como última cuestión problemática planteada a partir de la reflexión teórica e histórica, y en relación al trabajo más concreto de los docentes y *las especificidades del "nivel local"*, debemos señalar la opinión de diversos investigadores y funcionarios acerca de que entre el mismo y los postulados pedagógicos de la política educativa general, se viene manifestando una importante escisión, habiendo sido aparentemente el positivismo de principios de siglo la única teoría coherente con lo que traslucía la práctica docente, y habiéndose producido a partir de allí sucesivos desajustes entre las modificaciones de los proyectos oficiales y los principios pedagógicos a partir de los cuales la mayoría de los maestros define su práctica.

Numerosos investigadores opinan que la oposición de los docentes a las propuestas gestadas "desde arriba" no se plasmó en la construcción de un modelo pedagógico alternativo, sino más bien en prácticas más o menos individuales y cotidianas de resistencia a los cambios impuestos.

Es posible sin duda suponer la relación entre estas resistencias, y el creciente énfasis en las propuestas de participación a nivel local en el sistema educativo a partir del desarrollismo que, como recién mencionamos, enfatizaron la potencialidad de explicitar el compromiso con políticas ya definidas.

Las "cuestiones problemáticas" en el caso analizado.

Con estas reflexiones llegamos al período donde se centró el análisis, y acerca del cual intentamos reflexionar a partir de las cuestiones aquí planteadas: las potencialidades de los procesos participativos, sus modalidades de manifestación (globales o locales, institucionalizadas o espontáneas), los aspectos a los que se dirigen estos procesos (reivindicativos o políticos en el caso de los docentes), y las especificidades de los mismos en sus manifestaciones locales.

Con respecto a lo primero, las propuestas participativas del gobierno sobre todo durante 1984, 1985 y 1986 se asocian al intento de *legitimar políticas que se afirman democratizadoras del sistema*. Así, con el discurso de la participación se intenta identificar una gestión que procura definirse en contraposición al autoritarismo anterior.

Es de señalar también la progresiva restricción en las características más

democratizadoras de la propuesta, al ser cada vez más claros los condicionamientos para la acción estatal, y la consecuente conflictividad en la relación del sistema político con los sectores populares.

En el ámbito educativo quisiéramos destacar especialmente la presencia del tema de la participación desde el principio de la nueva gestión, tanto en las instancias oficiales como en las organizaciones gremiales. Sin embargo, lejos de tener significados unívocos, sin duda *el concepto aparece asociado a contenidos diferenciales*.

Desde el poder político, como recién mencionamos, la participación se presenta como una condición para democratizar el sistema y como un mecanismo para lograr acuerdos consensuales. Este énfasis en el consenso hace que en estas propuestas esté *ausente el contenido de "incertidumbre" y "riesgo" y las formas de articulación conflictiva entre los distintos actores implicados en los procesos de participación social*, (esto se manifestó claramente así en el Congreso Pedagógico). Pero además vimos en la situación analizada (sistema educativo de la M.C.B.A.) que *esos acuerdos consensuales se buscan en relación a una propuesta política que la Secretaría de Educación no sólo hegemoniza, sino que por momentos parece monopolizar*, lo que la lleva a la paradoja de promover desde arriba y burocráticamente sus propuestas participativas.

Esta visión de los políticos como "redentores" de la situación del sistema se da asociada implícita, y a veces explícitamente, a la concepción de los docentes y los espacios escolares como "naturalmente" resistentes al cambio y reproductores de las características autoritarias de la realidad educativa. La participación de estos en la definición de las políticas se presenta en el discurso de la Secretaría asociada a su jerarquización y profesionalización, y vinculada a un necesario *cambio en las actitudes manifiestas en las prácticas cotidianas y, en definitiva supeditada a su "compromiso con el proyecto de cambio"*. Esto, y una adecuada capacitación se visualizan cada vez más como requisitos para lograr una mínima coherencia entre los proyectos políticos y las prácticas pedagógicas de los maestros, y para superar una situación que se define como de "anomia pedagógica" por la falta de una política educativa consensuada.

En el caso de los gremios, se afirma buscar desde las entidades una *participación asociada con la noción de co-gobierno, entendiéndola además vinculada a la capacidad y poder de decisión, y ejercida a través de las instancias institucionales*, (recordemos lo que anteriormente dijimos acerca de la importancia que dentro de las reivindicaciones históricas del magisterio tuvo la participación en los cuerpos de conducción). Se define además la participación de los docentes como un derecho vinculado a la "dignificación" de

su labor y a la conciencia del sentido social de su trabajo.

En cuanto a la respuesta de la generalidad de los docentes, podríamos hablar de una indefinición de su posición al respecto y de una heterogeneidad de posturas. Sin embargo, después del primer período del gobierno la generalidad de los maestros pareciera compartir tanto el rechazo a un discurso que aparece como ajeno a sus condiciones y posibilidades de trabajo, como la *descalificación de los espacios institucionales de intervención* (también en éste el Congreso Pedagógico fue un claro ejemplo). Esto se asocia con una tendencia a identificar las instancias orgánicas de participación (incluso las gremiales), como "parte" del sistema.

Otra de las posturas que parece generalizable en los docentes y característica también de las entidades gremiales se relaciona al cuestionamiento por un lado de las posibilidades reales del ejercicio de prácticas participativas, y por otro, a la factibilidad de que los productos de las mismas sean aplicables a partir de la situación del sistema. Lo mismo supone *referir las prácticas participativas a un nivel que trascienda lo discursivo, y que las visualice en relación a las condiciones de posibilidad tanto de su realización, como de la implementación de las propuestas surgidas en ellas.*

Dos situaciones son visualizadas en el sistema educativo como claramente obstaculizadoras: las condiciones de trabajo de los docentes y las características de la organización del sistema.

Lo importante es que esto se vincula directamente a lo que antes señaláramos en cuanto a la articulación entre la lucha reivindicativa y la participación en la gestión política, ya que *los docentes, que en los temas pedagógicos aparecen ocupando un lugar expectante y relativamente pasivo, sí asumen una actitud activa en relación a cuestiones estrechamente vinculadas a la organización del sistema y sus condiciones de trabajo.*

Esto último se manifiesta tanto a través de las entidades gremiales y fundamentalmente referido a propuestas de transformación de las condiciones de trabajo, como a través de la realización de experiencias o simplemente resistencias particulares en escuelas donde se intenta superar, o al menos desconocer, el formalismo y burocratismo que es objeto de constantes críticas.

Esta situación, ya observada en el recorrido histórico, hizo que orientáramos nuestro análisis a partir de la posibilidad de referirnos a una *participación verdaderamente diferencial de los docentes en la definición de los distintos aspectos de las políticas educativas.* Aclaremos nuevamente que con "aspectos" aludimos en líneas generales tanto a aquellos específicamente *políticos* (reflejados en el sistema en el proyecto pedagógico), como a aquellos más vinculados a lo reivindicativo (relacionados a la definición de las condicio-

nes de trabajo de aquellos que supuestamente "realizan" en la práctica estas políticas).

Se pudo referir la participación de los docentes a la modificación política, a través de la precisión del lugar de los mismos en la elaboración del nuevo proyecto curricular de las escuelas municipales (1986) para el nivel general de definición, y del análisis de su inserción en las nuevas modalidades de planificación individual e institucional en las escuelas, para la definición de políticas a nivel local.

En cuanto a la actividad reivindicativa, la misma fue analizada tanto en relación al cambio del Estatuto del Docente Municipal de 1985 y a las modificaciones en el Reglamento Escolar para el nivel general de definición de políticas, como en referencia a la modalidad de definición de la normativa escolar para su nivel local.

Especialmente significativo resultó la precisión de las características de la convocatoria, conformación y funcionamiento de *comisiones gremiales* incorporadas a la Secretaría tanto para la modificación del estatuto como del diseño, como así también de las *consultas* realizadas a la totalidad de los docentes en ambos casos (2).

¿Porqué afirmamos anteriormente que en estos procesos se debe hablar de una participación diferencial?

En la definición del estatuto del '85 podríamos afirmar que predominaron los aspectos privilegiados por el gremialismo: la "decisión conjunta de modificarlo" (decisión en la que el mayor peso posiblemente correspondió a la iniciativa gremial), la creación de instancias institucionales que realmente ejercieron un control del proceso, participaron en la elaboración de la propuesta y procuraron funcionar como nexo entre las expectativas de los docentes y la Secretaría de Educación. No obstante, en las decisiones finales sobre su contenido la generalidad de los gremialistas y docentes evalúan que se "distorsionaron", o desconocieron gran parte de sus demandas. Creemos poder afirmar que ello ocurrió realmente así a partir de la consulta de la documentación respectiva(3).

En el caso del diseño curricular, la propuesta de su modificación claramente correspondió a una iniciativa de la Secretaría de Educación, y este hecho pareciera haber sido determinante sobre los limitados alcances de la participación de los maestros. Sería difícil hacer precisiones sobre el "enfoque participativo" con el que se trabajó en la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Educación (encargada de redactar el currículum), ya que por un lado se hacen referencias a que la comunidad debe ser co-gestora de la política educativa, y por otro a que su definición corresponde a los responsables políticos. La participación es entendida como información, como consulta o como decisión.

A pesar de las diferencias, en la práctica predomina la visión de su utilización como mecanismo para consensuar una política ya definida en líneas generales.

Los resultados finales de la acción de la comisión gremial de planeamiento y sobre todo de la consulta a los docentes parecen no ser apreciados de la misma manera; si para los sindicatos y la mayoría de los docentes "todo el proceso de discusión y consulta se transformó en una formalidad", para la Dirección de Planeamiento "se elaboró un currículum cuya nota distintiva es haber sido sumamente participativo". Esto sin duda pone la discusión sobre las interpretaciones y alcances diferenciales del término participación.

A partir de la consulta documental creemos posible afirmar que si bien la consulta no fué una pura formalidad, tampoco implicó una real participación de la docencia. El objetivo de la misma, además de consensuar las propuesta de la Secretaría, fue hacer ciertos ajustes al documento a partir de las opiniones y dudas de los docentes, pero manteniendo el planteo, enfoque y objetivos originales (4).

Reparamos fundamentalmente en las limitadas funciones de la comisión gremial de planeamiento, a pesar de haber sido aparentemente del gremialismo la iniciativa de conformarla, y en la incapacidad de esta comisión de constituirse en nexo entre la Secretaría de Educación y los docentes.

Si además tenemos en cuenta lo limitado de las actividades más ligadas a lo específicamente educativo en los gremios (por la inexistencia o existencia formal de las secretarías de educación en las entidades, o la ausencia del planteamiento de los problemas educativos en la actividad gremial en general), sin duda podemos afirmar el *carácter subordinado y expectante de la participación gremial docente en la definición de los contenidos pedagógicos, en relación a la participación en la definición de sus condiciones de empleo y trabajo.*

Vale aclarar nuevamente que estamos aquí refiriéndonos a uno de los aspectos de la participación, cual es el de gestar propuestas conjuntas, más que a la capacidad de decisión sobre el producto final, con respecto a la cual los alcances fueron limitados en ambos casos.

Considerando las limitaciones en el funcionamiento de la comisión gremial de planeamiento, habiendo sido la conformación de la misma planteada inicialmente por los gremios, tal vez podamos dudar, al menos en este caso, de la importancia de detectar el sector del cual surge la propuesta de crear una instancia de intervención para determinar su alcance y modalidad. Aquí más bien *lo determinante parece haber sido el sector del cual surge la iniciativa de modificar la política, y su motivación y decisión colectiva al respecto* (recordemos nuestra afirmación acerca de la

importancia de la precisión del origen de las instancias de participación en relación a su potencialidad).

En síntesis, volviendo a la comparación entre uno y otro proceso, *en la discusión del currículum la Dirección de Planeamiento es la "dueña del saber", en el caso del estatuto todos parecen saber por igual, y esto aumenta el poder relativo de los sindicatos* (lo que como veremos supone la vinculación entre la relación más o menos creativa que los docentes tienen con el conocimiento y su mayor o menor protagonismo en la definición de políticas educativas, tal como sugieren G. Batallán y F. García 1988). En el mismo sentido, advertimos una *visión relativamente compartida* por gremialistas y funcionarios (aunque no igualmente presente en unos y otros), por un lado, acerca de la incumbencia de la acción gremial en los problemas reivindicativos y, por otro, sobre su preocupación limitada en relación a lo pedagógico a las posibilidades y condiciones de su implementación. Esto a pesar de las constantes afirmaciones de las entidades acerca de la necesidad de trascender los aspectos puramente reivindicativos, construir una propuesta sobre las cuestiones educativas y pedagógicas, y canalizar las demandas de los docentes en este sentido.

La repetida afirmación de que "el derecho a la educación se garantiza asegurando buenas condiciones de trabajo", encubre el hecho de que las mismas son requisitos necesarios, indispensables, pero no suficientes para brindar un buen servicio educativo, en lo que también interviene la especificidad de lo pedagógico. En relación a esta especificidad las preocupaciones gremiales parecen manifestarse más que por los contenidos en sí, por su modalidad de definición. Las inquietudes en este sentido aparecen por otra parte limitadas a seminarios, jornadas y talleres organizados por las entidades (que son los pocos ámbitos donde los gremialistas reflexionan sobre la especificidad de la práctica docente), pero están ciertamente ausentes en los planteos cotidianos del sindicalismo docente.

Son numerosos los investigadores que afirman que la dimensión económico-laboral de la lucha gremial ha no sólo monopolizado, sino también distorsionado y debilitado al gremialismo docente.

No obstante, si suponemos el "carácter ampliado y expansivo" de la cuestión de las condiciones de trabajo, podemos considerar que en este caso cantidad de aspectos de las mismas pueden permitir relacionar cuestiones reivindicativas con aspectos más ligados a lo educativo (suponemos que esto sucede especialmente así en el caso del sistema de capacitación).

De las características limitadas de la participación docente en las consultas por el diseño curricular, pero sobre todo del análisis de la participación a nivel

de las escuelas, se deduce que no únicamente los gremialistas tienen una vinculación conflictiva y en términos relativos subordinada con la definición de lo pedagógico, sino que la generalidad de los docentes manifiesta dificultades para concebir una relación activa y creativa con el conocimiento, concepción que como ya dijéramos refiriéndonos a los trabajos de Batallán y García, resulta imprescindible para que "dejen de transmitir contenidos definidos sin su participación".

La importancia de la consideración de los *espacios escolares* en relación a nuestro tema se vincula no sólo con las características del contexto analizado (énfasis en el discurso político de la democratización de los espacios de interacción cotidiana, descalificación de los docentes de los espacios institucionales de intervención), sino también con la posibilidad de que las escuelas constituyan lugares privilegiados del ejercicio de la decisión y el control de los docentes sobre las características de su trabajo.

Los distintos investigadores afirman en este sentido o bien que las mismas funcionan como espacios preferenciales para la transformación del sistema por su "relativa autonomía", o bien que en ellas el modo individual de producción y la consecuente dispersión del trabajo docente impiden que éstos actúen como "colectivo social".

En cuanto a la situación general de las escuelas, notamos ante todo la inexistencia o, en el mejor de los casos, no efectividad de las instancias de articulación entre las mismas y el nivel global de definición de políticas, fundamentalmente en relación a las cuestiones pedagógicas. Más bien estas instancias de articulación aparecen "invadidas" por los asuntos administrativos y, cuando funcionan como canales de expresión de demandas de los docentes, lo hacen en relación a cuestiones vinculadas a las condiciones de trabajo, o a conflictos en la vinculación de los distintos actores escolares.

Nos interesó específicamente analizar en las escuelas el lugar de los maestros en la planificación pedagógica e institucional (en la cual, en teoría, se deben definir colectivamente los objetivos de la escuela), ya que podría pensarse que las mismas constituyen la situación más tradicional de definición de políticas a nivel local.

A pesar de las potencialidades más o menos movilizadoras que suponíamos asociadas a la planificación, concluimos que en su realización (tanto individual como conjunta) los docentes asumen un papel bastante pasivo, y la misma es percibida como un trámite administrativo más, que "recarga" el sistema, y que finalmente no tiene demasiada relación con sus prácticas cotidianas. Observamos que esto se da especialmente así en el caso de la planificación institucional, en la que, más allá del manejo más o

menos verticalista de los directivos, los docentes no ejercen ninguna clase de presión por participar activamente (5). Distinta en algún sentido parece ser la planificación individual con respecto a la cual si bien el diagnóstico de los docentes es el mismo en relación a su formalismo, ello provoca al menos situaciones conflictivas entre los directivos y los docentes.

Considerando no sólo la opinión de los docentes, sino también los datos de documentos y observaciones, creemos que esta descalificación del acto de planificar (en la que se percibe también la ya mencionada dificultad de los docentes para construir y percibir una relación creativa con el conocimiento) se asocia sin duda al rígido formalismo del sistema, y a las posibilidades reales de implementar lo planificado.

Estas afirmaciones nos advierten sobre la necesidad de considerar también a nivel de los distritos y escuelas, la relación entre lo pedagógico con las características de la organización y funcionamiento del sistema, y las condiciones reales del trabajo docente.

Suponemos que es posible afirmar una situación de compleja determinación tanto de la cuestión de la organización del sistema, como de las condiciones de trabajo sobre las características de la relación de los docentes con el conocimiento en las escuelas.

El lugar central de la cuestión reglamentaria en los espacios de encuentro conjunto de los docentes y en la vida cotidiana de la escuela, pero también el contenido de esa normativa, y la modalidad concreta de interrelación entre los docentes, no sólo no promueven, sino que en muchos casos impiden su reflexión conjunta sobre los temas específicamente educativos (6).

En cuanto a las condiciones de trabajo, si por un lado las situaciones "acuciantes" sin duda no favorecen las posibilidades de reflexionar sobre las políticas educativas, por otro, la conciencia de los docentes sobre estas mismas situaciones derivan en su descreimiento acerca de la posibilidad de implementar los objetivos democratizadores propuestos y, por tanto, la reflexión sobre los mismos aparece ante ellos como un requisito formal cada vez más desligado de las características reales de su práctica.

En síntesis, parece posible afirmar por un lado, el lugar subordinado de lo pedagógico en los lugares de encuentro conjuntos, y las instancias de articulación con el nivel global; por otro, la neutralización de las potencialidades más o menos movilizadoras de algunas instancias de definición de políticas, a partir de las limitaciones del formalismo y burocratismo del sistema; por último, la relación entre la aceptación de los docentes a resignar posibles espacios creativos, y la visualización de las dificultades

de implementar propuestas surgidas en ellos.

Pero sin duda la contradicción entre la intención de conformar espacios creativos y la real situación del sistema no pasa únicamente por el nivel local. Repararnos en este sentido en las diferencias, y aún más contradicciones, de las distintas políticas analizadas (dándose la diferencia mayor entre el Diseño Curricular y el Reglamento, este último por otra parte no cambiado desde el '80, sino modificado en algunos puntos sin intervención ni de los gremios ni de los docentes), y advertimos cómo estas contradicciones convierten a los contenidos democratizadores de la propuesta en un planteo utópico: la flexibilización de roles que propone no se acompaña de una flexibilización de la estructura institucional, la profesionalización y jerarquización de los docentes, de condiciones de trabajo y empleo que la hagan posible. El cambio tantas veces enunciado se transforma así en una expresión de deseos, dirigido a modificar las voluntades de los actores, pero sin transformar radicalmente las condiciones de posibilidad de esa modificación.

Las reiteradas "incongruencias" señaladas nos llevan a suponer -si partimos de afirmar una relación positiva entre participación y recuperación del sentido de las prácticas de los sujetos participantes- que, *si bien para los docentes y especialmente los gremialistas el desafío consiste en advertir la articulación entre las condiciones de trabajo y la relación creativa con el conocimiento como posibilitadora de una práctica no alienada, para los funcionarios y políticos, el desafío consiste precisamente en advertir la vinculación entre las propuestas pedagógicas que se gestan, la organización del sistema y las condiciones de trabajo de los docentes, en este caso como requisito para pensar en una práctica creativa pero también posible.*

Los resultados de la presente investigación demuestran que es necesario un replanteo fundamentalmente desde el nivel político de la temática de la participación.

Afirmada como una metodología de trabajo desde las posturas teóricas e ideológicas más diversas, la participación, si alguna vez lo tuvo, definitivamente ha dejado de tener un significado unívoco.

Suponemos que en este replanteo deben tenerse en cuenta las cuestiones problemáticas señaladas a lo largo de todo el trabajo:

- La dualidad y articulación entre las propuestas y prácticas participativas globales y aquellas de manifestación local.
- La imposibilidad de asociar estas dos modalidades a orígenes inducidos o espontáneos de los procesos, y a su potencialidad legitimadora o transformadora.
- La relación entre el discurso participativo en la definición de políticas, y las condiciones de posibilidad tanto de la efectivización de propuestas

participativas, como de que las mismas tengan alguna repercusión sobre la realidad a la cual se refieren.

- La imposibilidad de analizar desvinculadamente los procesos de participación y los contenidos reales de los distintos aspectos de las políticas en las cuales supuestamente se participa.

- La necesaria relación (en el caso de los docentes y suponemos de los trabajadores públicos en general), entre la participación en la gestión política y la acción reivindicativa.

Notas

(1) El trabajo histórico se realizó fundamentalmente a través de la consulta bibliográfica y documental. Para los años más recientes (del '60 en adelante) se efectuaron además entrevistas a funcionarios y gremialistas que tuvieron un lugar destacado en la elaboración, consulta u oposición a los proyectos de políticas educativas.

(2) La reconstrucción de la problemática se realizó a partir del análisis documental, de la realización de entrevistas y de la observación de situaciones significativas.

Se consultaron documentos oficiales (especialmente de la Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Educación de la M.C.B.A.), gremiales (de las entidades de Capital Federal: UMP, CAMYP y UDA) y escolares (actas de distritos y escuelas).

Las entrevistas se realizaron a funcionarios, especialistas, gremialistas (fundamentalmente los vinculados a las comisiones gremiales de estatuto y planeamiento) y docentes.

La presencia en asambleas y charlas gremiales, en reuniones escolares y en situaciones "cotidianas" de las escuelas brindó importantes elementos de análisis a partir de la observación de situaciones significativas que en muchos casos contradecían abiertamente el sentido de documentos y entrevistas.

(3) Fundamentamos esta afirmación en el análisis del anteproyecto de la comisión de estatuto remitido a las escuelas, de las votaciones de todos los docentes municipales, del anteproyecto enviado por la Secretaría de Educación al Consejo Deliberante, y del Estatuto del Docente Municipal de 1985.

(4) Hacemos esta afirmación a partir de la consulta del Anteproyecto de Diseño Curricular enviado por la Secretaría de Educación a las escuelas, de los resultados de la consulta a los docentes sobre el mismo, y del Diseño Curricular de 1986.

(5) Con respecto a la "Planificación Institucional Participativa" (cuya reglamentación es del año 1985, y que se propone lograr que las escuelas definan y evalúen democrática y consensuadamente los objetivos para cada año, y que a partir de los mismos se precisen los de los distritos), de la consulta de la documentación interna de

distritos y escuelas surgió claramente que la definición de los objetivos institucionales en los distritos es anterior y condiciona claramente la definición de los objetivos institucionales en las escuelas, y es a su vez condicionada en gran medida por las directivas emanadas por la Secretaría de Educación.

Otra característica significativa es la interrelación de los sujetos en la definición de los objetivos en las escuelas mismas. En ellas, si bien los directivos afirman que la definición se hace con "el acuerdo", o la consulta de los docentes (que desde ya no es lo mismo que la elaboración conjunta), estos últimos, además de desconocer los objetivos institucionales en casi todos los casos, sostienen no haber tenido incidencia en esta tarea, habiendo sido del director la opción de hacerla o no, la definición de la modalidad de su elaboración y de los mismos contenidos.

(6) Baste para ello caracterizar las reuniones de personal en las escuelas, que al menos en los papeles constituyen la principal instancia de toma conjunta de decisiones. A partir de nuestra presencia en algunas de estas reuniones, de la lectura de las actas de estos encuentros en numerosos establecimientos, y de la charla con los docentes acerca de ellos, podemos afirmar que la situación generalizada (a pesar de la heterogeneidad de situaciones, entre las distintas escuelas y dentro de cada una de ellas) es que las reuniones no sólo sean convocadas, sino también hegemónicas por los directivos, que se trabaje con un temario preestablecido, y que el lugar de los docentes aparezca como total o parcialmente pasivo en ellas. Los cuestionamientos o dudas son planteados en forma individual y en la mayoría de los casos cuando los directivos piden sugerencias. El tema más frecuente de las reuniones se refiere a la normativa interna sobre la cual se concluye en la enumeración de series de órdenes del personal directivo.

Bibliografía consultada

BATALLAN, Graciela - GARCIA, Fernando. "Trabajo docente, democratización y conocimiento". *Cuadernos de Antropología Social* Vol 1 N°2. Buenos Aires, 1988.

GARCIA DELGADO, Daniel. "Nuevos patrones de participación política en procesos de transición a la democracia: el caso argentino". En: *Proceso, crisis y transición democrática*. CEAL. Biblioteca política. N° 59. Buenos Aires, 1986.

MENENDEZ, Eduardo. *Hacia una práctica médica alternativa. Hegemonía y autoatención en salud*. Cuadernos Casa Chata. México, 1984.

PIZZORNO, Alessandro. "Introducción al estudio de la participación política". En: *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*. SIAP, Plantíos. Buenos Aires, 1975

WOLFE, Marshall "La participación, una visión desde arriba". *Revista de la Cepal* N° 23, 1984