

**Mirar la escuela secundaria
desde el trabajo docente**



Mirar la escuela secundaria desde el trabajo docente / Patricia
Delgado ... [et al.]. - 1a ed. - Corrientes: Editorial de la
Universidad Nacional del Nordeste EUDENE, 2015.
182 p.; 25 x 18 cm. - (Ciencia y técnica / Quiñones, Carlos Manuel)

ISBN 978-950-656-161-1

1. Docentes. I. Delgado, Patricia
CDD 371.1

Coordinación editorial: Claudia Rosa
Corrección: Irina Wandelow
Diseño y diagramación: Ma. Belén Quiñonez



© EUDENE. Secretaría de Extensión, Universidad Nacional
del Nordeste, Corrientes, Argentina, 2014.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723. Reser-
vados todos los derechos.

25 de Mayo 868 (CP 3400) Corrientes, Argentina.
Teléfono: (0379) 4425006
eudene@unne.edu.ar / www.eudene.unne.edu.ar

Mirar la escuela secundaria desde el trabajo docente

María Delfina Veiravé

COMPILADORA

Patricia M. Delgado - Mariana C. Ojeda - Claudio Núñez
Teresa L. Artieda - Yamila Liva - Victoria S. Almirón
Ileana Ramírez - Laura Rosso

ÍNDICE

Presentación

Myriam Feldfeber

..... 07

Capítulo 1

Notas para mirar la escuela secundaria desde el trabajo docente

Delfina Veiravé, Mariana C. Ojeda y Patricia M. Delgado

..... 13

Capítulo 2

Impacto de las políticas de reforma educativa en las dinámicas institucionales y en el trabajo de profesoras y profesores de Escuela Media

Patricia M. Delgado

..... 19

Capítulo 3

Múltiples configuraciones laborales en el trabajo docente. Los profesores en busca de sentidos

Mariana C. Ojeda

..... 35

Capítulo 4

De la “identidad docente interpelada” a la in-comodidad de interpelarlos/as e interpelarnos

Claudio Núñez

..... 69

Capítulo 5 “Tenemos la fuerza que nos da la comunidad, la organización”. Resistencia indígena, Escuela Media y trabajo docente en el Chaco (1994-2010) Teresa Laura Artieda, Yamila Liva y Victoria Soledad Almirón	83
Capítulo 6 Otro contexto, nuevos significados: la construcción de los sentidos del trabajo docente en una escuela de modalidad bilingüe intercultural Ileana Ramírez	113
Capítulo 7 Formando para el trabajo en escenarios complejos. Sentidos construidos sobre el para qué educar en una escuela secundaria rural Laura Rosso	133

Capítulo 2

Impacto de las políticas de reforma educativa en las dinámicas institucionales y en el trabajo de profesoras y profesores de Escuela Media

Patricia M. Delgado

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Desde hace unos años se lleva a cabo, como uno de los ejes de las investigaciones, el análisis del impacto de los procesos de la Reforma Educativa en el trabajo de profesores y profesoras de Escuela Media, y en las condiciones institucionales en que ese trabajo se lleva a cabo. A través de diversos estudios se procuró reconocer los efectos que produjeron en las instituciones los cambios curriculares, organizacionales, administrativos y laborales derivados de la aplicación de la Ley Federal de Educación y, más recientemente, de la Ley de Educación Nacional. Se advirtió entonces que esos efectos se vinculan no solamente con el contenido de las políticas, sino también con el modo en que han sido implementadas. De ahí que el interés central de este capítulo sea aportar conocimientos sobre el trayecto de sucesivas recontextualizaciones que sufren las políticas desde que son formuladas hasta llegar a las aulas y, en particular, por qué frecuentemente los resultados educativos distan mucho de los logros esperados.

Se adoptó un enfoque procesual y contextualizado para analizar estas cuestiones, al asumir un conjunto de premisas teóricas que es necesario exponer como marco de las reflexiones posteriores. Ante todo es preciso definir a las políticas educativas como políticas públicas, es decir, como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1981:15).

Una política estatal, por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo. De ahí que esa toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea o permanente. No existe un organismo monolítico de gobierno, sino un aparato institucional diferenciado que reconoce en su interior una diversidad de sectores, grupos de interés y organizaciones, con campos de decisión y racionalidades peculiares. Además de los actores estatales, en el desarrollo de la política intervienen otros actores de la sociedad civil que pueden estar siendo afectados por la cuestión y que también toman posición. Cada actor participa de este

proceso sociopolítico planteando determinada estrategia de acción según los recursos y apoyos que pueda movilizar, y según sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores involucrados.

Por esta razón, las decisiones políticas que se generan como discursos y diseños desde diversos lugares del Estado se reelaboran, reestructuran, modifican, obstaculizan o profundizan a lo largo de la cadena de actores sociales que intervienen en su implementación (Carranza, 1998). En cada uno de los momentos y ámbitos de ese proceso intervienen actores que se apropian de las políticas de un modo particular, entendiendo tal apropiación como un proceso que transforma siempre, reformula y excede lo que recibe; lo dota de una significación distinta, expresándose en prácticas sociales diferentes, como lo estipula Chartier (1992, citado en Almandoz y Vitar, 2008).

Esta perspectiva teórica abandona la visión piramidal y lineal de las relaciones de poder para abarcar variadas micropolíticas llevadas a cabo tanto en los niveles centrales de conducción del sistema educativo como en las instancias intermedias y en las escuelas. El aparato institucional en el cual se desarrolla la implementación constituye un lugar de mediación donde se reconstruyen los sentidos de la política. Los actores que intervienen realizan el pasaje de los textos políticos a las orientaciones técnicas mediante la definición de estrategias y de dispositivos de intervención. De esa “constelación de micropolíticas” depende la dirección y las posibilidades de sustentabilidad de las propuestas de transformación de las prácticas escolares (Almandoz y Vitar, 2008).

Al estudiar este camino de sucesivas recontextualizaciones, se requiere de estrategias metodológicas que combinen diferentes instrumentos y fuentes de información. Normativas que se estudian para describir el contenido de las políticas y regulaciones, pero también para revelar las opiniones de actores que estuvieron o están involucrados en la implementación de estas políticas, realizando entrevistas a funcionarios políticos, técnicos, supervisores, directores y docentes.

Se organizó toda esa información y su análisis en tres momentos. Primeramente se realizó una descripción de las políticas educativas para el Nivel Medio desarrolladas desde la década del noventa en adelante, en especial los cambios propuestos por la reforma educativa derivada de la Ley Federal de Educación, en razón de que esas decisiones políticas configuraron el escenario de las escuelas secundarias tal como se encontró al realizar las investigaciones. En ese entonces, la sanción de la Ley de Educación Nacional era muy reciente y fue a partir de 2009 que comenzaron a cristalizarse nuevas regulaciones políticas para el nivel. Se presentarán luego algunas características que tuvieron los procesos de implementación, de acuerdo al relato de los actores entrevistados, como marco necesario para comprender, a continuación, algunos efectos de estas políticas en las instituciones educativas y en el trabajo de los profesores.

Ley Federal de Educación y Reforma Educativa. La implementación de la Educación Polimodal en la provincia del Chaco

La Reforma Educativa, que se desarrolló en la Argentina a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195, impulsó transformaciones en una serie de ámbitos muy complejos, como la estructura de niveles y ciclos del sistema educativo, la extensión de

la obligatoriedad escolar a 10 años, la definición de contenidos básicos comunes y la formación docente, entre algunos aspectos que se pueden mencionar.

Previamente se había concluido el proceso de descentralización de la responsabilidad de gestión y financiamiento de las instituciones escolares mediante la transferencia de los servicios educativos de dependencia nacional a la órbita de las provincias. El Ministerio de Educación de la Nación, libre de esta responsabilidad de gestión directa, mantuvo para sí la intervención en cuatro áreas centrales: el establecimiento de contenidos comunes, la evaluación de resultados, los programas compensatorios y la capacitación docente. También se reservó la negociación y administración de los créditos externos.

Los programas nacionales constituyeron el instrumento principal de intervención del Gobierno nacional en las políticas educativas de las jurisdicciones. En la provincia del Chaco se invirtieron 128,5 millones de pesos, de los cuales casi el 84% correspondió a los fondos provenientes del Pacto Federal Educativo. La inversión se destinó a mejorar la infraestructura y a distribuir materiales didácticos y equipamiento en todas las escuelas de la provincia; a elaborar los diseños curriculares provinciales para el Nivel Inicial, la Educación General Básica (EGB) y la formación docente; a organizar e implementar el sistema de acreditación de los institutos de formación docente; a otorgar becas estudiantiles, entre las acciones más relevantes. La reforma se presentó como una oportunidad para el gobierno provincial que, sin el aporte de los fondos nacionales, no tenía recursos para implementar acciones de política educativa que requiriesen financiamiento (Mezzadra, 2002).

Uno de los aspectos más conflictivos de la reforma fue la reestructuración de los niveles del sistema educativo, fundamentalmente la localización del tercer ciclo de la EGB. En los acuerdos del Consejo General de Educación se dejaba esta decisión librada a las provincias y varias eran las alternativas posibles. En el Chaco, luego de marchas y contramarchas, se decidió que el tercer ciclo se localizaría en aquellas instituciones que contasen con los recursos humanos y materiales necesarios, ya fueran escuelas de EGB o polimodales. En 1998 se inició la implementación de la EGB 3 en un grupo de establecimientos, al que se sumaron otros en los años siguientes.

Ese año también se conformó un equipo técnico que debía elaborar el diseño curricular de la Educación Polimodal, integrado por docentes de secundaria con horas afectadas para realizar esta tarea. Ese equipo participó en las reuniones técnicas que se hicieron en Buenos Aires para discutir los contenidos y las reglas de composición de la nueva estructura curricular.

A fines de 1998, los diseños estuvieron listos, y en 1999 se inició la implementación de la Educación Polimodal, también en forma gradual y a escala. Se comenzó con 23 escuelas en toda la provincia, seleccionadas de acuerdo con una serie de criterios establecidos por el Ministerio de Educación provincial, a saber: a) escuelas que implementaban EGB 3, b) que habían definido sus modalidades por acuerdos institucionales, c) con disponibilidad inmediata de equipamiento, d) escuelas diurnas, y e) escuelas con régimen de tiempo completo.

El Gobierno dispuso en ese momento que los establecimientos seleccionados debían contar con asesoramiento y capacitación en servicio para realizar la adecuación institucional del diseño curricular para la Educación Polimodal. Esas tareas fueron asumidas

por el equipo técnico que elaboró el diseño y realizadas con el grupo de instituciones que inició la implementación, pues en años posteriores el presupuesto disponible para este tipo de acciones se eliminó y el equipo técnico se disolvió.

Finalmente, la incorporación de establecimientos secundarios a la nueva estructura se completó recién en 2003, con la excepción de un grupo de colegios amparados judicialmente.

En cada institución comenzar la implementación del Polimodal implicó una serie de decisiones administrativas. Entre ellas, las más complejas tenían que ver con la reubicación de los docentes en los nuevos espacios curriculares.

La Resolución N° 291/99 del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT) establecía cuál era el procedimiento a seguir y facultaba a los directores a reubicar transitoriamente a los docentes titulares e interinos de 3° año (que pasaba a ser 1° de Polimodal) en las nuevas materias, *ad referendum* de la resolución ministerial que les daría la ubicación definitiva con la intervención de la Junta de Clasificación respectiva. Se establecía que los docentes conservaban su carga horaria y podían ser asignados a actividades focalizadas en el marco del Proyecto Educativo Institucional. Esta disposición legal fue reforzada tiempo después por la Ley Provincial N° 5.112/02, que resguardaba la estabilidad laboral y los derechos de los docentes titulares e interinos. Dicha norma establecía que el Ministerio provincial, a través de las Juntas de Clasificación del Nivel Secundario, inmediatamente después de este proceso de reubicación transitoria, debía convocar a concursos de traslados y reincorporaciones, acrecentamiento e ingreso en horas cátedra durante el ciclo lectivo 2003. Sin embargo, los concursos recién se efectuaron en 2006, con lo cual la transición se extendió por 8 años.

Los cambios que se iban produciendo en los establecimientos dependían a su vez de otras decisiones que se tomaban en la jurisdicción sobre la marcha y a medida que avanzaba la implementación. Cuestiones como la homologación de asignaturas del plan de estudios anterior con los espacios curriculares de la nueva estructura, el cambio de denominación de los títulos y de los establecimientos educativos, la creación de cursos y divisiones, la afectación y desafectación de cargos. A esas decisiones se sumó la aprobación y puesta en marcha de un nuevo Régimen de Evaluación, Calificación, Acreditación y Promoción (Resolución N° 1.304/99) y un nuevo régimen de asistencia (Resolución N° 617/99), estableciéndose que todos los alumnos conservaban su regularidad aun cuando hayan acumulado inasistencias en porcentaje significativo; si esas faltas eran justificadas, en esos casos debían realizar instancias de compensación.

Este conjunto de decisiones políticas que se describieron fue configurando el escenario de las escuelas medias de la provincia. Al momento de realizar las investigaciones, el marco normativo de la educación ya había cambiado y en un proceso lento y complejo nuevos lineamientos políticos se estaban poniendo en marcha. Las instituciones se encontraban iniciando una nueva etapa de transición, coexistiendo en ellas planes de estudio, modalidades organizativas y regulaciones anteriores y posteriores a la Ley nacional. Cabe entonces hacer referencia a las características del actual escenario y la configuración que va tomando el discurso y las acciones político-administrativas para la Educación Secundaria.

En 2003 asumió un nuevo Gobierno nacional con Néstor Kirchner como presidente y Daniel Filmus a cargo del Ministerio de Educación de la Nación. En ese momento se comenzó a trabajar en la definición de nuevos lineamientos políticos, que se expresaron posteriormente en un marco normativo conformado por la Ley de Educación Técnico Profesional, la Ley de Financiamiento y la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

La Ley de Educación Nacional, aprobada en diciembre de 2006, restableció la primaria y la secundaria, pero con dos esquemas alternativos: uno consistente en 7 años de Nivel Primario y 5 años para el Nivel Secundario (la opción adoptada por el Chaco), y otro con 6 años para ambos niveles.

La decisión de extender la obligatoriedad hasta la finalización de la Educación Secundaria implicó que el Estado asumiera el deber de garantizar la inclusión, permanencia y terminalidad de este nivel a toda la población. Para ello se planteó desarrollar nuevas propuestas curriculares que actualicen los contenidos y modalidades de enseñanza y una diversidad de formatos institucionales para atender a las distintas motivaciones, expectativas y proyectos de adolescentes y jóvenes que asisten.

En el discurso político se sostuvo y sostiene como premisa que resulta imprescindible inscribir las variaciones curriculares en modificaciones sustantivas y profundas de la experiencia formativa que la escuela ofrece, considerándose inadecuado el modelo pedagógico y organizacional vigente. Por ese motivo, los documentos del Consejo Federal que definen lineamientos políticos y estratégicos para la Educación Secundaria apuntan a la construcción de una nueva institucionalidad que tenga como finalidad central la inclusión y el ejercicio de la ciudadanía, y los derechos a ella asociados (Resolución N° 84/09).

En la provincia del Chaco se está trabajando actualmente en el diseño del currículum de los Ciclos Básico y Orientado de la Educación Secundaria, así como en la ampliación de la cobertura del nivel a través de la creación de establecimientos, cargos y horas cátedra, en particular en zonas rurales que carecían de oferta educativa para el nivel. Así mismo, se están desarrollando en las instituciones acciones tendientes a disminuir la repitencia y deserción, canalizadas a través de planes de mejoras.

Algunas características de las modalidades de implementación de reformas educativas en la provincia

El análisis de los datos obtenidos en las investigaciones ha permitido comprender algunos efectos de las políticas de reforma educativa en escuelas medias, tanto en las configuraciones laborales de los docentes como en las dinámicas institucionales. En parte, esos efectos no obedecen a medidas puntuales de una reforma en particular, sino a rasgos recurrentes en las formas de hacer política educativa. En este sentido se encuentran continuidades en las modalidades de implementación de reformas educativas desarrolladas desde los años noventa hasta la actualidad, aunque también se reconocen aspectos en los que las actuales políticas intentan diferenciarse de las anteriores. El análisis de las modalidades de implementación y su impacto en las instituciones constituirá el eje de este apartado.

La instalación de nuevas tecnologías de regulación estatal

Toda política supone la decisión de ejercer poder sobre instituciones y actores en direcciones determinadas. El concepto de regulación hace referencia al mecanismo mediante el cual se envían, en este caso al sistema educativo, las señales acerca de cuáles son los objetivos, por dónde debe transitar para lograrlos, y en qué dirección debe orientar sus actividades y metas (Espínola, 2003).

La regulación se efectúa a través de diferentes instrumentos. Existen regulaciones normativas y sistemas de supervisión para verificar el cumplimiento de tales normas, y otros mecanismos más recientes como los sistemas de información y de evaluación de la calidad, el financiamiento a través de programas y proyectos, y el estímulo a la participación de diferentes actores sociales en la gestión escolar (padres, estudiantes, integrantes de organizaciones de la comunidad).

Las transformaciones en la regulación de las políticas educativas se enmarcan en la reforma y reestructuración del Estado y de su administración. Se alude al nuevo papel regulador del Estado para distinguirlo de las prácticas tradicionales de control burocrático a través de normas y reglamentos. Este papel más flexible en la definición de los procesos y más rígido en términos de evaluación de eficiencia y eficacia en los resultados se opondría a la reglamentación centrada en la definición y en el control *a priori* de los procedimientos, que se presentaba como relativamente indiferente a las cuestiones de calidad y eficacia de los resultados. El modelo es el de un Estado evaluador que conduce a distancia al sistema educativo (Feldfeber, 2009).

La autonomía escolar ocupa un lugar central en el discurso político de las reformas desde los años noventa. Esta autonomía se construye, discursivamente, en relación con algunos otros elementos que se deben contemplar, como son: la responsabilización a nivel de las organizaciones de sus resultados, la necesidad de rendir cuentas de los mismos a través de sistemas de evaluación, el lugar central que adquiere el liderazgo de los directivos de las instituciones, el planeamiento de las acciones a través de proyectos, y unas formas de participación obligada en la formulación de los mismos y en el desarrollo y control de los resultados (Graizer, 2009).

Se trata de un conjunto de tecnologías de gobierno a distancia, que no requieren por parte de las autoridades entrar físicamente en las escuelas. Son tecnologías de regulación también en el sentido de Foucault, en tanto definen un campo de acciones posibles y legítimas. Esas tecnologías de gestión sobredeterminan el proceso de construcción de la autonomía escolar; en tanto, la obtención de fondos para el financiamiento está supeditada a que los contenidos y metodologías propuestas se ajusten a los lineamientos gubernamentales. Se establece un menú de posibilidades de acción escolar y se desestimulan las lecturas y proyectos que proponen una elaboración diferente de problemas y acciones. El menú actúa como un dispositivo de control que trasciende la formalidad de la inspección tradicional y se instala en el imaginario de los actores como un sentido común que delimita lo visible, pensable y realizable. Así se legitiman problemas y soluciones, y se desautorizan construcciones alternativas.

El Proyecto Educativo Institucional (PEI), los proyectos específicos o lo que ahora se denomina planes de mejoras constituyen tecnologías de gobierno, en cuanto moldean

la forma de pensar la institución (imagen-objetivo para alcanzar, diagnóstico para identificar el punto de partida); moldean un modo de percibir las prácticas de los sujetos y orientan unas buenas prácticas (participación, consenso, elaboración de proyectos, rendición de cuentas), proponen ciertos parámetros de éxito y fracaso (aquello que es bueno que una institución logre y aquello que debe ser considerado una debilidad). Son instrumentos muy potentes para el gobierno a distancia, en tanto permiten romper la opacidad de lo que acontece en las instituciones y hacer visible su funcionamiento (Graizer, 2009).

Pero estas nuevas formas de regulación coexisten con los mecanismos burocráticos tradicionales, que en muchos casos sirven para imponer la aplicación de las nuevas tecnologías (autoevaluación, elaboración del PEI, formas participativas de gestión escolar) en la medida en que estas prácticas no surgen de consensos ni de la construcción de autonomía real de los actores. Esa coexistencia permite comprender por qué en muchos casos se ha elaborado el PEI para responder a la formalidad de la solicitud por parte de las autoridades, sin que opere efectivamente como una herramienta de gestión. Como ejemplo se puede mencionar que, en las instituciones que se estudiaron, al preguntar por el PEI se remitió a un documento que estaba guardado en algún lugar o que se estaba actualizando para presentar al Ministerio... No aparecía como algo significativo en la vida cotidiana, tal vez no se realizó el acompañamiento necesario para que las instituciones aprendan a usarlo como organizador del funcionamiento institucional.

Sin embargo, estas tecnologías de regulación tuvieron algún grado de penetración en la dinámica de las escuelas. En algunos de los establecimientos estudiados se notó que se desarrollan prácticas de evaluación institucional y de planificación, aunque no de un modo sistemático o formalizado en documentos. Directivos y docentes comentan que en reuniones o jornadas de trabajo analizan información sobre el rendimiento académico de los alumnos, proponen estrategias para ayudarlos y disminuir la repitencia... Aunque esos espacios de encuentro (en jornadas institucionales, reuniones de personal o de departamento) son aprovechados en diferentes grados, dependiendo mucho de la gestión institucional (por ejemplo, si los profesores se retiran, no se involucran con la tarea o no se organiza adecuadamente el trabajo conjunto).

A través de los proyectos, las instituciones han accedido a fuentes de financiamiento que les permitieron mejorar su infraestructura, equipamiento y recursos didácticos (computadoras, bibliotecas, etcétera), y pagar a los profesores para que dicten clases de apoyo o realicen tutorías para mejorar el rendimiento de los alumnos en los exámenes. Es cierto también que el acceso a este financiamiento ha implicado un aumento de tareas administrativas vinculadas no sólo con la gestión del proyecto, sino con la rendición de cuentas (informes, balances, auditorías, etcétera), tareas que en general recayeron en los equipos de conducción.

El carácter normativo de la implementación

Quienes planifican, desarrollan o evalúan las políticas educativas lo hacen desde algunos supuestos teóricos a partir de los cuales entienden el sistema educativo, su producción histórica, su situación actual y sus eventuales cambios. Según Terigi (2005), la reforma educativa iniciada en la década de los noventa expresó una teoría acerca

de todos estos asuntos. Se entendió que el sistema educativo y la práctica cotidiana de las escuelas se modificarían como producto de la voluntad de quienes los gobernaban, expresada en leyes, acuerdos reglamentarios y programas de política educativa, cuyo desarrollo no se suponía en riesgo. A esa característica del pensamiento administrativo se denominó carácter normativo, porque se funda en un cierto legalismo, propio de la matriz cultural latinoamericana, que pone el énfasis en el ordenamiento de la realidad a partir de la reglamentación y la codificación (Sander, 1996).

Esa concepción normativa del cambio educativo se vincula también con una suerte de “presentismo ahistórico” que ha caracterizado a las reformas, según el cual las tradiciones y prácticas de la cultura escolar, o bien no son tenidas en cuenta, o bien se considera que pueden ser eliminadas y sustituidas por las que se ordenan o proponen, sin problema alguno y en un corto espacio de tiempo (Viñao Frago, 2002).

Sin embargo, este factor ideológico, vinculado al mapa cognitivo y valorativo que tienen los actores sobre estos asuntos, no resulta suficiente para comprender por qué las políticas se implementaron de un modo normativo. Es necesario considerar otras variables de carácter estructural, que dan cuenta del marco de distribución de poder en que tiene lugar la disputa entre los actores que inciden, o pretenden incidir, sobre las políticas educativas. Variables estructurales, político-institucionales e ideológicas estructuraron y estructuran actualmente los vínculos entre el gobierno nacional y las jurisdicciones, y el grado de autonomía o dependencia que existe entre esas instancias de gobierno¹.

Esta cuestión lleva a considerar el modo en que se organiza el Estado, que en la Argentina adopta la forma representativa, republicana y federal.

El federalismo presupone la coexistencia de entidades territoriales autónomas desde el punto de vista institucional: en este caso, el Estado nacional, las provincias y los municipios. Sin embargo, diferentes estudios coinciden en señalar que el federalismo establecido constitucional y legalmente en la Argentina se ha ido desnaturalizando en la realidad, dando lugar a un sistema centralista informal de poder y a un crecimiento social y económico desequilibrado (Morduchowicz, 2008; Kisilevsky, 1998). Existen desigualdades económicas y sociales entre las provincias y se producen grados variables, pero en general importantes de dependencia de la transferencia de recursos y fondos provenientes de la Nación (directos, como es el caso de la coparticipación federal; o indirectos, como es el caso de la distribución de planes sociales de alcance nacional). De esa manera se produce un desequilibrio vertical que consiste en la convivencia de una creciente descentralización de funciones y gastos (porque cada provincia decide cuánto destina a las distintas áreas de gobierno) frente a una importante centralización tributaria (porque la fuente de financiamiento de ese gasto depende mayormente de un sistema controlado por Nación).

Producto de este marco de distribución de poder, las decisiones adoptadas en la jurisdicción para implementar la reforma educativa en los noventa estuvieron muy con-

1. Podría pensarse ese conjunto de variables a la luz de lo que Carlos Acuña en *La nueva matriz política argentina* (1995) define como “matriz política”, es decir, como un sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos.

dicionadas por lo pautado a nivel nacional, reflejando un vínculo de dependencia apoyado en instrumentos normativos y financieros fundamentalmente. Como se señaló en el segundo apartado, los fondos aportados por el Gobierno nacional en el marco de los programas nacionales sirvieron para revertir el déficit de inversiones en el sistema educativo chaqueño, en cuestiones tales como infraestructura y materiales didácticos. También se utilizaron para la contratación temporaria de equipos técnicos que trabajaron en los diseños curriculares, en instrumentos normativos y en la capacitación docente. Estos equipos operaron como “ministerios paralelos” mientras se mantuvo el financiamiento de los programas, debilitándose la capacidad de asistencia técnica permanente que requieren los procesos de reforma en el sistema educativo (Mezzadra, 2002).

Esa forma centralizada de gobierno se reprodujo en el interior de la jurisdicción, en las relaciones que las autoridades provinciales mantuvieron con los establecimientos educativos. Si bien desde el discurso político se insistió en la necesidad de acuerdos institucionales previos para iniciar la implementación del Polimodal, en el relato de los actores escolares entrevistados esa decisión obedeció a una presión externa por parte de supervisores, técnicos o funcionarios políticos, bajo la forma de persuasión (con argumentos vinculados a la mejora de la calidad, de la infraestructura escolar, del equipamiento tecnológico) o de coacción (basándose en los temores del personal docente respecto de la preservación de sus puestos de trabajo). Así lo ilustra esta cita:

Fue una situación muy difícil porque nadie quería la transformación... vino la supervisora y nos dijo: “Tienen que transformarse sí o sí, ahora tienen que tomar la decisión, porque de lo contrario, va a venir una disposición y se van a transformar en cualquier modalidad que a ustedes no les conviene, ¡así que lo tienen que hacer ya! (Docente de secundaria).

Esta urgencia en los tiempos de implementación derivaba a su vez de las presiones de Nación para que se cumplieran las acciones y los plazos previstos, como contraparte del dinero de los programas nacionales. Pero también de la necesidad de los responsables políticos de obtener en su gestión resultados visibles a corto plazo y políticamente rentables.

Se considera que esta contradicción entre un discurso político que planteaba la necesidad de construir acuerdos y lograr consensos entre los distintos actores, y prácticas como las que se han descrito, se debe a cómo el Gobierno va resolviendo (o no) la tensión entre la necesidad de seguir lineamientos políticos preestablecidos cumpliendo determinados plazos y la de legitimar las decisiones de gobierno apelando a ideas de democratización de la gestión, participación o respeto a las particularidades locales. En consecuencia, muchas veces se desarrollan mecanismos de pseudo-participación, como realizar consultas, pero luego no consideran su resultado o presionan en las decisiones institucionales para que se decida conforme a lo esperado.

Radicalidad y densidad de los cambios propuestos

Aquí se utiliza la caracterización que hace Justa Ezpeleta (2004) de los procesos de reforma educativa en América Latina, recuperando dos rasgos recurrentes que ella señala: radicalidad y densidad de los cambios propuestos. Radicalidad, por la intención de

cambiar de raíz aspectos sustantivos del trabajo docente y de hacerlo todo al mismo tiempo. Densidad, para acentuar que esa simultaneidad implica la búsqueda de cambios profundos en diferentes órdenes y niveles de la vida escolar.

Las propuestas no sólo exigen tiempo y procesamiento tanto individual como colectivo, sino también ritmos y apoyos institucionales al alcance y a la medida de lo que permite el contexto de trabajo. Las innovaciones tienen repercusiones que trascienden a la dimensión pedagógica, afectando también al contenido del puesto de trabajo, a las relaciones entre colegas y con los alumnos, a las modalidades de organización de tiempos y espacios. Pero en general las reformas no han intervenido en esas bases estructurantes del trabajo en la escuela. No alteraron los patrones organizacionales, administrativos y laborales que impone el sistema educativo a las escuelas y que son parte fundante y constitutiva de la cultura que les es propia, esa cultura que se quiere cambiar. Esta condición resulta fundamental para comprender por qué muchas de las innovaciones propuestas no logran arraigarse en las escuelas.

Por otra parte, la apropiación de nuevas concepciones y la construcción de nuevas prácticas resultan de un proceso difícil, fragmentado y lento. De ahí la importancia de instrumentar formas de acompañamiento, y no sólo de control, para que estos cambios culturales tengan posibilidad de concretarse en las instituciones, evitando prácticas de simulación. Sin embargo, hasta el momento las dependencias técnicas de los ministerios no han desarrollado, en forma permanente y sistemática, modalidades de acompañamiento y asistencia técnica a las instituciones para que puedan efectuar los cambios solicitados. En general se han producido orientaciones o prescripciones sobre formas o contenidos del trabajo docente y se han generado materiales de apoyo curricular que llegan a las escuelas a través de disposiciones, documentos o bibliografía específicos. Por ejemplo, en el caso de la educación técnica, el diseño curricular de los Trayectos Técnicos Profesionales que debieron implementar los establecimientos respondía a una estructura modular que organizaba los contenidos en torno a problemas desde un enfoque pluridisciplinario. Estos cambios en el currículum se implementaron sin que mediara algún tipo de capacitación o que se desarrollaran mecanismos de acompañamiento a la escuela para efectuarlos, como lo expresa un profesor:

[...] nadie entendía, excepto la gente del INET, lo que eran los módulos, competencias, capacidades... No nos acompañaron, lo poco que hicimos, si lo hicimos mal o bien no sabemos, lo hicimos nosotros (Docente de educación técnica).

En las escuelas, los docentes no sólo tuvieron que leer e intentar comprender los documentos curriculares, sino también participar en el diseño y desarrollo de proyectos específicos de distinta índole; algunos señalan que estas nuevas tareas les resultaron complejas y que se produjo confusión y discusiones respecto de términos, modelos y formatos.

Quien fuera responsable de la coordinación del equipo técnico que elaboró el diseño curricular para el Polimodal y realizó un seguimiento en la primera etapa de implementación señaló respecto de esta cuestión:

[...] hay una gran diferencia entre la implementación de estas 23 escuelas y la masiva. Se necesitaba una actualización docente y una formación para estos cambios, entonces este acompañamiento del equipo ayudó en cierta medida a esa actualización... El compromiso fue diferente porque había con quien venir a consultar... Yo hago una gran diferencia entre el grupo que empezó en el primer año, el que empezó en el segundo y el grupo que prácticamente quedó solo en la implementación y que no tenía asesoramiento (Ex funcionaria del MECCyT).

En la actualidad, desde el discurso político se promueve otra modalidad. La Resolución N° 88/09 del Consejo Federal de Educación (CFE) *Institucionalidad y fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria* define al fortalecimiento institucional como una estrategia para reforzar el vínculo entre los gobiernos educativos jurisdiccionales y sus instituciones, mediante el afianzamiento de equipos políticos y técnico pedagógicos que permitan asistirlos para avanzar en las transformaciones acordadas. En esta línea se ha creado la figura del acompañante territorial que tiene a su cargo la orientación de un grupo de escuelas. También hay equipos técnicos de los programas que asisten a los establecimientos en el desarrollo de innovaciones. Habrá que ver cuán articuladamente están trabajando estas diversas dependencias con las escuelas.

Efectos de las políticas de reforma educativa en la experiencia de trabajo de los docentes

En el trabajo en terreno, a partir de las entrevistas a directivos, administrativos, asesores pedagógicos y docentes, se pudo identificar algunos efectos de la implementación del Polimodal en la experiencia de los sujetos que trabajan en ellas.

Como una experiencia común se reconoció, en todos los establecimientos estudiados, la percepción de encontrarse siempre en tránsito entre marcos normativos, estructuras y diseños curriculares diferentes. En una primera etapa, entre las formaciones anteriores a la Ley Federal de Educación y la nueva estructura de niveles y ciclos que esta norma instauró, con todos los cambios que trajo aparejado; en una segunda etapa, coexistiendo esa estructura con la que establece la Ley de Educación Nacional. La decisión provincial de implementar las reformas a escala y gradualmente, la demora en la sustanciación de los concursos de titularización y el cambio de orientación en las políticas educativas a partir de 2003 han contribuido a sostener esta larga transición en la que se encuentran las instituciones de Nivel Medio desde finales de la década de los noventa.

Así mismo, la coexistencia de estructuras curriculares, modalidades organizativas y regulaciones correspondientes a diferentes ciclos de reformas ha producido desorganización, vacíos de regulación y situaciones de confusión normativa. Los cambios en los regímenes de evaluación y asistencia han generado resistencias en muchos profesores, por considerar que promueven cierto facilismo y especulación en los estudiantes.

La desorganización tiene que ver también con la ausencia o demora de decisiones políticas fundamentales para que la escuela termine de organizarse. Los docentes y directivos describen cambios continuos, idas y vueltas, decisiones parciales que se toman sin tener en cuenta su repercusión en otros aspectos de la vida institucional. Así lo ilustra esta cita:

[...] absolutamente todo tiene una marcha atrás, lo que pasa en las escuelas es que, cuando llega el aviso de que eso se cambió, ya pasó toda la movida que se tuvo que hacer, entonces es siempre tarde (Vicedirectora de una escuela secundaria).

Otra consecuencia que se ha podido advertir, derivada del proceso de reubicación de los docentes en los nuevos planes de estudio, fue un aumento de los niveles de conflicto y de fragmentación en las instituciones. Debido a que las autoridades provinciales transfirieron a las propias instituciones la difícil tarea de asegurar la inclusión de la planta docente en los nuevos espacios curriculares, la preocupación de todos era conservar el puesto de trabajo. Hubo enfrentamientos entre grupos al momento de decidir qué modalidades elegían y cómo se ocupaban los espacios de definición institucional. Al respecto, una directora de una escuela secundaria señalaba:

Muchos profesores, al salir de la modalidad que teníamos antes, quedaron con horas no homologadas, que tuvimos que organizar en proyectos, en la atención de la biblioteca, otros en la sala de computación... Una preocupación nuestra fue que nuestro personal no quedara sin trabajo, de allí la elección de las modalidades.

Aunque la jurisdicción había adoptado la decisión política de preservar la estabilidad laboral de los docentes, los cambios curriculares generaron angustia y temor a la posibilidad de perder el trabajo, sentimientos que variaban según el grado de incertidumbre respecto de la inclusión de las materias que se dictaban o de las decisiones respecto de las orientaciones del Polimodal que se tomaban en cada escuela.

Para la mayoría de los docentes entrevistados, la implementación de la reforma no obedeció a una adhesión voluntaria, sino a una imposición que fue acompañada de un sentimiento de impotencia y de una actitud de resignación frente a las circunstancias. Al respecto, un profesor de secundaria relataba:

[...] hice como me dijo la supervisora: "Y cuando el colectivo se va, ¿qué es lo que tenés que hacer? Tratar de acomodarte para que tu viaje sea lo más cómodo posible". No queda otra, estoy en contra del sistema, pero el sistema ya está en marcha y bueno, hay que seguir, vamos a tratar de adaptarnos...

En esa tensión entre acomodación y resistencia, cada docente fue asumiendo posiciones frente a lo que el sistema educativo le demandaba. Esto resulta evidente en sus relatos acerca de cómo enfrentan problemas de la práctica profesional, como la dificultad para conciliar el objetivo de mejorar la calidad y el de asegurar la inclusión educativa. Éste último es vivido por muchos docentes como un mandato de retención que tiene como precio disminuir las exigencias, con el consecuente deterioro de la calidad. Así lo ilustran las citas:

Si nos ponemos rigurosos en el tema de la asistencia y el control del aprendizaje, la escuela estaría cerrada. Es como que uno va bajando el nivel y ese es siempre el punto de discusión en cada jornada que hacemos: ¿flexibilizamos más o ponemos la nota que corresponde? Lo que

pasa es que se evalúa, sobre todo en esta escuela, las condiciones socioeconómicas. La mayoría de estos chicos no va a seguir estudiando, porque no puede o porque no está en las expectativas familiares. Entonces como que esto es lo máximo, terminar 5º para ellos es mucho. Entonces si les exijo lo que corresponde, se van y no hacen nada. Creemos que es mejor esto, aunque no hagan nada es mejor que estén dentro de la escuela y no afuera, ¿entendés? No nos podemos dar el lujo de poner la nota fría, porque nos quedamos sin alumnos y aparte les estamos cerrando las pocas posibilidades que tienen de avanzar un poquito (Asesora pedagógica de escuela secundaria).

Hay directivas que te bajan desde arriba, y si vos hacés tu trabajo a conciencia absoluta, te sentís remando sola, porque ¿qué pasa si de un curso de 30 se eximieron muy pocos? Te llama el director y te dice ¿qué pasó acá? ¿Son los alumnos o sos vos? Acordate, si el año que viene hay repitencia, no se te abre la división y ¿dónde vas a trabajar? (Docente de secundaria).

Se advierte entonces que la lógica de supervivencia de la propia organización, combinada con la consideración de problemáticas sociales, económicas y culturales de los alumnos, contribuye a desvirtuar el significado de una verdadera inclusión educativa.

La reforma también implicó cambios en el contenido del puesto de trabajo de los docentes. Se incluyeron tareas vinculadas con la formulación y gestión de proyectos y tareas administrativas asociadas con la rendición de cuentas de los mismos. Algunos docentes también participaron en el diseño del proyecto curricular de sus escuelas, por lo que tuvieron que analizar documentos curriculares. Sin embargo, el incremento de trabajo institucional extra clase no fue acompañado de cambios sustantivos en la estructura del puesto de trabajo ni en la carga horaria. Los docentes utilizaron su tiempo personal o las jornadas institucionales con suspensión de clases para realizar estas actividades. Tampoco el desarrollo de estas actividades de diseño curricular o de gestión de proyectos institucionales fue acompañado desde las instancias técnicas del Ministerio.

Las exigencias y presiones del sistema educativo, las nuevas políticas y regulaciones, el conjunto de cambios que implican las reformas han ido interpelando la identidad profesional de los sujetos y produciendo quiebres en las identidades institucionales. Evidencias de esas pérdidas y rupturas se revelan en las entrevistas. Por ejemplo, el hecho de que la Ley Federal desconociera a la educación técnica como modalidad obligó a una escuela agrotécnica a realizar un conjunto de cambios que pusieron “en jaque el núcleo organizador de la misma, la formación para el trabajo. En consecuencia y como en efecto dominó, los demás componentes institucionales [...] también fueron desestabilizados” (Veiravé, Rosso y Jara, 2010). En este caso, los docentes resistieron para que la organización institucional siguiera intacta o no se modificara de manera sustancial, con el fin de resguardar los puestos de trabajo, los recursos que poseía la escuela y la formación ofrecida.

Reflexiones finales

Los análisis que se realizaron en las investigaciones permitieron reconocer el trayecto de sucesivas recontextualizaciones que van operando sobre las políticas educativas a medida que son implementadas. Se pudieron identificar actores relevantes, estrategias

y recursos utilizados, y también factores que configuran el marco de distribución de poder. Como emergentes de esa “constelación de micropolíticas” que se exploró a través de los relatos de los sujetos, se fue dando cuenta de distintos significados que se atribuyen a las políticas, resultado de los procesos de apropiación que realizan funcionarios, directivos y docentes en la situación concreta en que cada uno interviene.

Las entrevistas revelaron instituciones y sujetos conmovidos, desestabilizados, ignorados en sus tradiciones e identidades profesionales, procurando adaptarse a sucesivos cambios sin percibir un horizonte claro. Esos efectos se vinculan claramente al modo en que las políticas han sido implementadas: su carácter normativo, la urgencia en los tiempos, las marchas y contramarchas en las decisiones, la no intervención en las condiciones estructurantes del funcionamiento de las escuelas, la ausencia o insuficiente acompañamiento a las instituciones para realizar los cambios propuestos, la falta de adecuación a sus diferentes necesidades y puntos de partida, entre otras.

Si bien es cierto que las reformas implican el abandono de formas de trabajo habituales y que en ese proceso interpelan a las identidades profesionales y producen resistencias, se considera que los efectos negativos que se describieron podrían atenuarse si se pensara la etapa de implementación de otra manera. No como la mera aplicación de programas de acción preestablecidos, sino como escenarios de actividad política que en parte pueden anticiparse a través de la proyección de escenarios, el cálculo del comportamiento posible de los actores, la previsión del conjunto de factores que puede ir condicionando la concreción de los programas para intervenir sobre ellos. Y sobre todo pensar la acción de gobierno mucho más cerca de la idea de interlocución, en el sentido en que lo plantea Flavia Terigi (2005:72):

[...] encontrar un posicionamiento donde se pueda captar la necesidad de la institución y donde se puedan dar respuestas casuísticas que, a pesar de tener tal carácter, no abandonen la responsabilidad de direccionar el sistema teniendo en la mira propósitos generales: sostener un horizonte común para las oportunidades de todos.

Claro que asumir esta postura complejiza mucho la gestión, pero parece ser un camino más fructífero para poder hacer realidad los cambios y las intenciones que las políticas animan.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos** (1995). "La nueva matriz política argentina". En Acuña, Carlos (comp.) *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.
- Almandoz, María Rosa y Vitar, Ana** (2008). "Caminos de innovación: las políticas y las escuelas". En Almandoz, María Rosa; Ferretti, Celso; Lobo Tartuce, Gisela; Beltrán LLavador, Francisco; Jódar Rico, Francisco; San Martín Alonso, Ángel; Sinisi, Liliana; Vitar, Ana y Ziba, Dagmar (comp.) *Gestión de innovaciones en la enseñanza media: Argentina, Brasil, España*. Buenos Aires: Santillana.
- Carranza, Alicia** (1998). "La Administración como campo de formación del pedagogo". En *Encuentro de cátedras de Política, Planeamiento y Administración de la Educación de Universidades Nacionales*. Córdoba, Argentina.
- Espinola, María Viola** (2003). "Intervención estatal, incentivos y desempeño educativo". En Morduchowicz, Alejandro (org.) *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Seminario Internacional del IPE-UNESCO. Buenos Aires: Argentina.
- Ezpeleta, Justa** (2004). "Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación". En *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 9 (21), 403-424.
- Feldfeber, Myriam** (2009). "Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos". En Feldfeber, Myriam (dir.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: FFyL, UBA/Aique.
- Graizer, Oscar** (2009). "Autonomía escolar: tecnología de gobierno, resistencia y autogobierno". En Feldfeber, Myriam (dir.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: FFyL, UBA/Aique.
- Kisilevsky, Marta** (1998). "Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas". Tesis de Maestría en Educación y Sociedad. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Mezzadra, Florencia** (2002). "Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas. Informe jurisdiccional de la Provincia del Chaco". *Programa Las provincias educativas*. Chaco, Argentina, en: www.cippec.org.ar.
- Morduchowicz, Alejandro** (2008). "El federalismo fiscal-educativo argentino". *Documentos del IPE*. Sede Regional. Buenos Aires, Argentina, en <http://www.iipe-buenosaires.org.ar>.
- Osizlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Documentos GE CLACSO* (4). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Sander, Benno** (1996). *Gestión Educativa en América Latina. Construcción y reconstrucción del conocimiento*. Buenos Aires: Troquel.
- Terigi, Flavia** (2005). "Collected papers: sobre las decisiones en el gobierno de la educación". En Frigerio, Graciela y Diker, Gabriela (comp.) *Educación: ese acto político*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- Veiravé, Delfina; Rosso, Laura y Jara, Johanna** (2010). "Avatares de una Escuela Agrotécnica de la Provincia del Chaco: entre el origen (1982) y la reforma de los noventa". En *XXX Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia, Chaco, Argentina: IIGHI-CONICET.
- Viñao Frago, Antonio** (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*. Madrid: Ediciones Morata.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Argentina. Cámara de Senadores y Diputados de la Nación Argentina (1993). Ley N° 24.195. *Ley Federal de Educación*.
- Argentina. Estado Nacional, los Gobiernos Provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1993). *Pacto Federal Educativo*.
- Argentina. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia del Chaco (1999). Resolución N° 1.304/99. *Régimen de Evaluación, Calificación, Acreditación y Promoción*.
- Argentina. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia del Chaco (1999). Resolución N° 291/99 de conformación de las unidades educativas que implementaran el Diseño Curricular Provincial de la Educación Polimodal, en todas sus modalidades.
- Argentina. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia del Chaco (1999). Resolución N° 617/99. Régimen de asistencia para alumnos de establecimientos que se rigen por la Resolución N° 1.304/99 del MECCyT.
- Argentina. Cámara de Senadores y Diputados de la Nación Argentina (2005). Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional.
- Argentina. Cámara de Senadores y Diputados de la Nación Argentina (2006). Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo.
- Argentina. Cámara de Senadores y Diputados de la Nación Argentina (2006). Ley N° 26.206 de Educación Nacional.
- Argentina. Consejo Federal de Educación (2009). Resolución N° 93/09. *Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la Educación Secundaria obligatoria*.
- Argentina. Consejo Federal de Educación (2009). Resolución N° 88/09. *Institucionalidad y fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria*.
- Argentina. Consejo Federal de Educación (2009). Resolución N° 84/09. *Lineamientos políticos y estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria*.
- Argentina. Provincia del Chaco (2002). Ley Provincial N° 5.112/02. *Reubicación de docentes titulares e interinos en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica y en la Educación Polimodal*.