

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: SU IMPACTO EN EL SISTEMA EDUCATIVO Y EN LAS INSTITUCIONES ESCOLARES (1995-1999).

Estela María Miranda.

Directora del Programa de Investigación*

A. Introducción.

1. Planteo del Problema.

El escenario político y social de nuestro país ha cambiado sustancialmente en los últimos quince años. En el plano político se ha mantenido estable el régimen democrático y se definen las nuevas funciones del Estado postsocial o neoliberal. En lo económico-social los éxitos macroeconómicos no alcanzan a producir modificaciones en los fuertes desequilibrios económicos y en las inequidades sociales. En el plano de la educación asistimos, en los noventa, a un proceso de reformas de los sistemas educativos provinciales en el marco de la Ley Federal de Educación (1993) y en contextos de un fuerte ajuste estructural y de reforma del Estado.

En el escenario político-educativo en que se promueven las actuales reformas educativas, en nuestro país, podemos reconocer tres componentes esenciales: a) La descentralización del sistema educativo, b) la emergencia de un nuevo paradigma educativo (que se

* Esta investigación cuenta con un subsidio otorgado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba, según Resolución N° 258/98. Integrantes: Proyecto I: Dra. Estela Miranda, Lic. Silvia Novick de Senén González, Prof. Nora Z. Lamfri, Prof. Mariana Nicolini (Becaria CONICOR), Lic. Alicia Olmos (Adscripta), Prof. Marisel Cavallera (Adscripta), Prof. Gabriela Demaría (Adscripta). Proyecto II: Lic. Lía Soria de Charriol, Lic. Graciela Cervi, Lic. Susana La Rocca, Lic. Susana Tucci, Dr. Enrique Bambozzi. Auxiliares de Investigación: Lic. Noemí Mereshian, Lic. Manuel González. Proyecto III: Lic. Martha Ardiles, Lic. Graciela Biber, Prof. Susana Gerlero*, Prof. María E. Murúa* (*Supervisoras del Sistema Educativo de la Provincia de Córdoba).

sostiene en la tensión competitividad-calidad-eficiencia-equidad) y c) el reposicionamiento del Estado central, en orden a “operacionalizar y vehicular el paradigma” y legitimar sus decisiones en un sistema educativo descentralizado (Tiramonti, 1996; Weiler, 1982, Popkewitz, 1995). Estos tres elementos, señala Guillermina Tiramonti, generan un conjunto de tensiones, entre otras: a) Las exigencias de cambios en el sistema que demanda el nuevo paradigma enfrenta desiguales condiciones en los sistemas educativos provinciales; b) El estado nacional se reserva el “lugar de formulación” y “monitoreo”, “control a distancia” de las políticas educativas, y c) Los conflictos y tensiones que generan los procesos de implementación de las políticas, se despliegan en las bases, preservando “el núcleo central de las decisiones de interferencias extraestatales” (Tiramonti, 1996; Miranda, 1998).

En la Provincia de Córdoba, a mediados de 1995, el recambio de gobernador se realiza en medio de una fuerte crisis política, económica y social. A los pocos meses de asumir sus funciones, el gobierno anuncia la puesta en marcha de lo que denominó “La transformación de la calidad del sistema educativo de la Provincia de Córdoba”¹. El conjunto de las políticas educativas fueron diseñadas y ejecutadas por el Ejecutivo provincial, con un carácter fuertemente centralizador y de diferenciación con la Ley Federal de Educación, lo que generó una fuerte resistencia de los diferentes actores del sistema.

Esta investigación se propone reconstruir los procesos de generación, implementación e impacto de las políticas y estrategias diseñadas por el gobierno de la Provincia de Córdoba y los diferentes actores que participaron en la “arena” política de la llamada “Transformación de la calidad del sistema educativo de Córdoba”.

En ese sentido se plantea construir algunas respuestas a los siguiente interrogantes, en relación a dos ejes de análisis:

1) Eje Político-estratégico:

a) ¿Qué lógicas/criterios sostienen las políticas y estrategias de la llamada “transformación de la calidad del sistema educativo de Córdoba”: ajuste, calidad, competitividad o equidad?

b) ¿Cuáles son las estrategias que privilegian los actores involucrados en la transformación? ¿Estrategias de negociación, de ruptura, no-decisiones?

c) ¿Cómo se articulan las políticas educativas locales con las políticas de Transformación de la Educación diseñadas por el nivel nacional, en el marco de la Ley Federal?

d) ¿Qué características asume el gobierno, la gestión y el planeamiento de la transformación educativa en Córdoba?

- 2) **Eje institucional-pedagógico:** La pregunta es: ¿Cómo impactan las políticas y estrategias de la “Transformación de la calidad del sistema educativo de Córdoba” en:
- a) la estructura del sistema educativo.
 - c) la situación laboral de los docentes
 - d) la gestión de las instituciones educativas, de nivel medio y terciario no-universitario.
 - e) los aprendizajes de los alumnos, a través de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad.

2. Hipótesis tentativas de trabajo

-En contextos de ajuste fiscal, de reforma de los estados provinciales y de descentralización educativa, el Estado Nacional presiona sobre las jurisdicciones para que ordenen sus sistemas educativos a las políticas y regulaciones prescriptas en la Ley Federal de Educación. Esto generaría fuerte tensiones entre: Nación, provincia y escuelas, las que necesitan ser interpretados en términos de interacciones, negociaciones y coaliciones que llevan a cabo los actores del campo político y del campo educativo.

-En los escenarios actuales de la transformación educativa, en Córdoba, la autonomía “controlada” de las instituciones escolares y la “profesionalización” de los docentes constituirían los elementos estratégicos sobre los cuales las políticas educativas depositan las expectativas de cambio y, consecuentemente, en ellas recaería la responsabilidad en la calidad de la enseñanza.

3. Aspectos teorico-metodológicos

Definimos a la **Política Educativa** como relaciones de poder, “intereses, competencia, conflicto, representación”. En tanto que por **políticas educativas** entendemos el conjunto de decisiones, acciones, discursos y evaluaciones referidos a problemas determinados o “issues” (Martínez Paz, 1989, 1998; Cox, 1993; Puelles Benítez, 1996).

La política educativa, en tanto política pública y “como parte de un proyecto de dominación, es a la vez una arena de lucha y una plataforma importante para la sociedad civil”. A lo que cabría agregar que “cuando la política pública se define y se lleva a cabo, las tensiones, contradicciones, así como los acuerdos y desacuerdos entre los movimientos sociales, las élites, los grupos burocráticos, los individuos y las comunidades se manifiestan cotidianamente” (Torres, C., 1996: 75).

A fin de analizar las políticas, estrategias de acción y actores intervinientes en el diseño, planeamiento y ejecución de la Transformación educativa de Córdoba, así como el impacto de esas políticas en el sistema educativo y en las instituciones escolares, esta

investigación se estructura en relación a los ejes de análisis mencionados. La perspectiva adoptada reconoce, además, múltiples entrecruzamientos y un ida y vuelta permanente entre lo macro (las políticas) y lo micro (las prácticas escolares):

-Eje Político-Estratégico:

Para el análisis de las políticas educativas adoptamos una versión del esquema de los ciclos o secuencias de las políticas públicas elaborada por R. Premfors²:

1) Generación de políticas. En esta etapa se trabaja con tres perspectivas de análisis: Actores y posiciones en el "campo de producción de políticas"; los enunciados y discursos del campo que son movilizados, referidos a "lógicas", esto es: saberes, valores, argumentaciones, racionalidades, etc.; y los procesos y estilos de toma de decisiones.

2) Ejecución o implementación de políticas: Se abordan: a) los temas de la agenda de la política educativa provincial, para el período en estudio, analizando el contenido de la agenda y la priorización de los problemas; b) los instrumentos de gobierno (saberes, información, recursos utilizados) y c) las estrategias actuación o de relaciones entre los diferentes actores: "estrategias de negociación", "estrategias de ruptura", "resistencia pasiva", "no-decisiones" (Crozier y Friedberg, 1977).

En una primera etapa de la investigación (año 1999) este eje es abordado con el propósito de caracterizar el escenario político y social, nacional y provincial, e identificar actores, estrategias y lógicas que se ponen en juego en el momento de la formulación y ejecución de las políticas de transformación educativa en Córdoba, en el período 1995-1999.

En ese sentido se analiza el contexto de formulación de las políticas educativas, la relación Nación-Provincia de Córdoba y las características que asume el gobierno local en el diseño, planeamiento y ejecución de la transformación de la educación, así como en la gestión del sistema educativo provincial (Proyecto I).

-Eje Institucional-Pedagógico

En este momento se trabaja sobre el **Impacto de las políticas educativas**, en términos de comparar el éxito o fracaso de éstas a partir de establecer "el tipo de acoplamiento que se establece entre las iniciativas y directrices gubernamentales y las prácticas y resultados" (Cox, 1993).

Si las unidades educativas y las prácticas de los actores al interior de las mismas son el ámbito de materialización de los cambios es necesario indagar allí las manifestaciones

concretas del cambio, considerando las culturas institucionales y las trayectorias de los actores como mediadoras entre las políticas y las modificaciones que efectivamente se operan.

En ese sentido, este eje pretende identificar y analizar los cambios operados por la transformación educativa en la gestión institucional, en:

a) instituciones de nivel medio (Proyecto II), de la Ciudad de Córdoba y del interior provincial, de gestión oficial y privada.

b) instituciones de formación de maestros (Proyecto III) de la Ciudad de Córdoba, de gestión oficial y privada.

4. Fuentes de datos e Información.

Por las características de la temática abordada se trabaja con dos fuentes de datos:

a) Análisis de la información emanada de:

- Documentos oficiales. Documentos de Organismos Nacionales e Internacionales.
- Documentos producidos por organismos de educación de la Provincia de Córdoba.
- Legislación: Leyes, Decretos, resoluciones y circulares, nacionales y provinciales.
- Diarios de Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores nacionales y provinciales.
- Resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación.
- Censo Nacional de Docentes y establecimientos educativos, 1994.
- Datos estadísticos del sistema educativo provincial.
- Documentos de los Operativos Nacionales de Evaluación de la calidad 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998.
- Publicaciones periódicas: Diarios y revistas especializadas.

b) Información obtenida de fuentes primarias:

· Entrevistas abiertas a funcionarios del área educativa, supervisores, representantes gremiales, miembros de organizaciones educativas (sector privado, confesional y no-confesional) (Proyecto I).

· Para la recolección de datos en las instituciones escolares seleccionadas se trabaja:
- **En la primera etapa de la investigación** (1999) con entrevistas semi-estructuradas a directivos de instituciones de nivel medio y encuesta a los alumnos del último año del Ciclo de Especialización (Proyecto II) y entrevistas a directivos en las instituciones de formación de maestros (Proyecto III)

- **En la segunda etapa** (año 2000) se trabajará, en ambos proyectos, con: Encuestas a docentes de las instituciones en estudio.

B. Estado de Avance.

En orden a caracterizar el escenario político y social que posibilitara el análisis de las tensiones y conflictos operados en la implementación de la Transformación de la Educación en la Provincia de Córdoba, se realizó una minuciosa reconstrucción del contexto de formulación de las políticas educativas, particularizando la mirada en el escenario político-social de los noventa, a nivel nacional e internacional, la situación del sistema educativo argentino y las políticas de transformación de la educación (Ley Federal de Educación).

El análisis de la implementación de la Ley Federal de Educación acotado al proceso que está llevando a cabo, a partir de 1995, la Provincia de Córdoba es abordado en relación a cuatro cuestiones³: 1) La articulación de políticas educativas entre la Nación y las jurisdicciones; 2) Las lógicas que sostienen las políticas y estrategias de la llamada "Transformación de la Calidad del Sistema Educativo de la Provincia de Córdoba": Ajuste, calidad, competitividad, equidad; 3) las estrategias utilizadas por los actores involucrados y, 4) el estilo de gestión de la transformación, en el nivel jurisdiccional.

Simultáneamente incorporamos al análisis las tensiones y conflictos generados en el proceso de implementación y su impacto en términos de obstáculos y posibilidades (Proyecto I).

En relación al impacto de la transformación en las instituciones, el Proyecto II: "La gestión directiva de nivel medio y la Transformación Cualitativa del Sistema educativo en Córdoba", se plantea como interrogantes centrales: ¿Cómo se vive desde el lugar del director la tensión existente entre la realidad cotidiana de las escuelas, con demandas puntuales y las prescripciones de la Transformación Educativa? ¿Cuál es el riesgo de que el cambio quede escindido entre aspectos instrumentales prescriptivos y aspectos teóricos que fundamentan las políticas educativas actuales? ¿Por qué se vive el cambio como un mandato de certeza, basado en una lógica de clausura y no como posibilidad que permite una multiplicidad de sentidos?

En el marco teórico se define a la gestión directiva como el gobierno y orientación ordenada de procesos organizativos y pedagógicos que, coordinando acciones y recursos, configuran la dinámica particular de cada escuela. Así el director en su práctica cotidiana se encuentra en la encrucijada de ser agente de control y conservación y simultáneamente agente de cambio; esto significa mantener un orden basado en prácticas actuales y articular estrategias de cambio planteadas como prácticas emergentes que generan desajustes y tensiones en la cultura escolar. Braslavsky define a la autonomía como «la capacidad de decidir, llevar a cabo o ejecutar y evaluar distintos aspectos de las dimensiones pedagógico - didáctica o administrativa - institucionales, por el colectivo escolar en el seno de la

propia institución». De este modo se vincula la autonomía escolar con procesos propios de la escuela, en tanto espacio en donde se viven experiencias democráticas. Desde otra perspectiva, M. Antonia Gallart (1992), considera que las escuelas son simultáneamente dependientes y autónomas: dependientes porque tienen que respetar restricciones técnicas y objetivos sociales; autónomas porque son centros de decisión y de intercambios con la comunidad exterior y poseen normas internas de funcionamiento. Se define esta autonomía como «autonomía controlada».

Se trabaja, simultáneamente, con observaciones institucionales incidentales para poder caracterizar cada escuela y obtener datos sobre su historia, y entrevistas a directivos, en doce escuelas de nivel medio (cinco públicas y siete privada). Estas instituciones están situadas en la Ciudad de Córdoba y en el interior de la provincia. Se está aplicando, además, una encuesta a la primera cohorte de alumnos que transitó por la escuela media desde el inicio de la implementación de la transformación en Córdoba.

En el Proyecto III: “La gestión directiva en instituciones de formación de maestros en contexto de Reforma”, se elaboró una contextualización de la problemática recuperando resultados de investigaciones y estudios sobre reformas recientes en la formación de maestros en nuestro país y en Europa.

El planteo central de este proyecto gira en torno a los siguientes interrogantes:

- Qué contradicciones y/o convergencias se producen entre el discurso oficial y la recontextualización del mismo en la práctica si se tienen en cuenta las condiciones objetivas y subjetivas de los agentes?
- Cómo viven los directivos el proceso de “autonomización” de las instituciones?
- Cuáles son las manifestaciones concretas del cambio y qué características asume tanto en el nivel discursivo como en el de sus prácticas?
- Cuáles son las estrategias de reproducción y transformación que utilizan los directores de las escuelas de formación de maestros para trabajar en el sentido de la reforma planteada?

Se realizaron entrevistas a directores de Institutos de Formación de Maestros, de la Ciudad de Córdoba de gestión oficial y de gestión privada (confesionales y no confesionales). Cabe señalar que la perspectiva teórica adoptada recupera algunas categorías de Pierre Bourdieu, Stephen Ball y Thomas Popkewitz para el análisis de la problemática de la formación de maestros.

Para el segundo año, el programa de investigación se propone profundizar los análisis iniciados en la primera etapa, identificando e interpretando los cambios operados en la estructura académica del sistema educativo provincial, en las condiciones de trabajo de los docentes y en las instituciones escolares. También se indagará en las estrategias que

ponen en juego diferentes actores (directivos, docentes, supervisores), en la gestión institucional y la implementación del proyecto institucional.

Notas

¹ Aunque los conceptos de cambio, reforma, innovación pueden ser usados como sinónimos; en los noventa, las iniciativas tendientes a producir cambios en los sistemas educativos de los países utilizan la palabra transformación. Estos conceptos serán discutidos en el marco teórico de la investigación.

² Para el diseño del marco teórico-metodológico tomamos como referencias la perspectiva y categorías de análisis de Meny y Thoenig, en su trabajo *Políticas Públicas y las categorías de análisis* diseñadas por Cristián Cox para el campo de la Educación Superior.

³ Se realizaron las siguientes entrevistas: Ministro de Educación y Cultura de la Provincia de Córdoba (Julio 1995-1999); Directora de Nivel Medio del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Córdoba; Secretario General de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC); Secretaria Adjunta de la UEPC; Vocal de la Secretaría de Enseñanza Media de la UEPC; Diputados provinciales (Partido Radical, Frepaso, Partido Justicialista); Supervisores y docentes del Sistema Educativo de la Provincia de Córdoba.

C. Bibliografía.

Ball, S. (1997), *Education Reform. A critical and poststructural approach*. Open University Press, Londres.

Ball, S. (1989), *La micropolítica de la escuela*, paidós, Barcelona.

Birgin, A., Dussel, I. Comp. (1998), *La Formación Docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias*, Troquel, Bs.As.

Bobbio P. (1981), *Diccionario de Política, Siglo XXI*, México.

Bourdieu, P., "Espíritus de Estado", en *Revista SOCIEDAD*. Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Abril 1996, Bs.As.

Bolívar, A. (1996), "El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización". En Pereyra y otros. (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares, Barcelona.

Carnoy, M. y de Moura Castro, C. (1997), "Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?" en *Propuesta Educativa* N° 10, FLACSO/ Miño y Dávila.

Cox, C. (1993), *Políticas de Educación Superior. Categorías para su análisis*, en Courard, H. (editor), *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*, Flacso, Chile.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1977), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México.

Davini, M.C. (1998), *El currículum de formación del magisterio*, Miño y Dávila, Bs.As.

Davini, M.C. y Birgin, A. (1998), *Políticas de Formación Docente en el escenario de los 90. Continuidades y Transformaciones*, en Riquelme, G. y otros: *Políticas y Sistemas de Formación*, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, *Novedades Educativas*, Bs.As.

Davini, M.C y Alliaud, A. (1995), *Los maestros del siglo XXI*, Miño y Dávila, Bs. As.

- Diker, G. y Terigi, F. (1998), *Formación de Maestros y Profesores*, Paidós, Bs.As.
- Edelstein, G y Coria, A. (1995) *Imágenes e imaginación. Iniciación a la docencia*, Kapelusz, Bs.As.
- Ezpeleta, J y otros (1991) *Escuelas y Maestros. Las condiciones del trabajo docente en la Argentina*, CEAL/Unesco, Bs.As.
- Fernández Enguita, M. (1993) *La profesión docente y la comunidad escolar*, Morata, Madrid.
- Heargreaves, A., Evans, R (Editores) (1997), *Beyond Educational Reform. Bringing teachers back in*. Open University Press, Londres.
- Martínez Paz, F(1998), *Política Educacional. Fundamentos y dimensiones*, Academia Nacional de Educación, Bs.As.
- Matus, C. (1992), *Política, planificación y gobierno*, Fundación Altadir, Venezuela.
- Meny, I. y Thoenig J. (1992), *Las políticas públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- O'Donnell, G. (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en *DESARROLLO ECONOMICO. Revista de Ciencias Sociales*, vol 33, N°130, Bs.As.
- Oszlak, O. (1997), "Estado y Sociedad: Las nuevas reglas del juego", vol. 1, CEA-UBA, Bs.As.
- Oyola, C. (1998), *Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa. Un análisis de la Reforma Educativa del Nivel Medio en Río Negro (1986-1996)*, Miño y Dávila Edit., Bs. As.
- Pereyra, M. y Otros (Comp.O (1995), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Pomares-Corredor S.A., Barcelona.
- Pérez Gómez, A (1998). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*, Ediciones Morata, Madrid.
- Popkewitz, Th. (1994), *Sociología política de las reformas educativas*, Ed. Morata, Madrid.
- Popkewitz, Th. (Comp.) (1994), *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía*, Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona.
- Tiramonti, G.: "El escenario político educativo de los '90. La nueva fragmentación". Ponencia presentada al Congreso Internacional de Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Julio 1996.
- Tiramonti, G., Braslavsky, C. y Filmus, D. (Comp.) (1995), *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*, Tesis/Norma, Bs.As.
- Torres, C.A. (1996), *Las secretas aventuras del orden. Estado y Educación*, Miño y Dávila Editores.

