

PRESENTACION

La heterogeneidad del mapa educativo argentino. Un análisis por provincias

Renata Giovine*

Mucho se ha escrito en los últimos años acerca de cómo se reconfigura el sistema educativo argentino a partir de una de las reformas más profundas a la que se ha visto sometido desde su institucionalización en el siglo XIX. Una reforma integral y totalizadora que se propone re-fundar al sistema en uno de los momentos de redefinición de las funciones que en materia de políticas públicas venía cumpliendo el estado nacional; así como de mayor crisis socioeconómica del país que sumió a casi el 50% de la población en la pobreza.

Pero es quizás esa situación la que posibilitó en gran medida su vehiculización, en tanto podemos hipotetizar que actuó como dispositivo disciplinador. A mi entender este dispositivo, a través del temor como una de sus principales estrategias, fue activado y reforzado fuertemente durante la década de los '90 en los discursos que diagnosticaron “la crisis”, y puede explicarnos muchos posicionamientos de los actores políticos y educativos. Un temor que a nivel general fue

* Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Docente del Departamento de Política y Gestión e investigadora del Núcleo de Estudios Sociales y Educativos (NEES). Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA).

producto -en gran parte- de cómo se manejó y cómo se activó el miedo a las hiperinflaciones de 1988-89 y 1990-91, y sus consecuencias concomitantes¹. El impacto que las mismas produjeron en nuestras mentalidades recién comienza a ser estudiado en su alcance y magnitud, pudiendo constituirse en una vía interpretativa que, junto a otros factores, brinde elementos para comprender ese carácter de inevitabilidad y unidireccionalidad que se le otorgó al proyecto político neoliberal, así como los bajos niveles de resistencia de los diferentes actores políticos, sociales y educativos en los primeros años de implementación de los planes de reforma estructural.

En el ámbito educativo puede observarse en la intensificación (a desmedro de la proclamada profesionalización), precariedad y desalarización del trabajo docente, directivo y supervisor; así como en la escasa intencionalidad política de promover procesos reflexivos, participativos y autónomos al interior de las instituciones escolares que se pretendían «reconvertir», para utilizar uno de los primeros términos del discurso reformista con el que se denominó a la capacitación docente. Más bien los rasgos prevalentes han sido una nueva centralización en la dirección y control, así como la premura, la improvisación y la emergencia en la ejecución de las políticas; desplazando ese eje democratizador y participativo que se intentó construir en muchas de las reformas provinciales durante la década de los '80.

Refiriéndome específicamente a las relaciones entre políticas, gobiernos y sistema educativo, si bien estuvieron fuertemente condicionadas por el nuevo orden internacional -globalizado- que implica una mayor interdependencia y una mayor adaptación a las reglas de juego mundial, debemos reconocer también que ha existido -y existe- una co-responsabilidad de las contrapartes nacionales -y provinciales- en el modo de acordar o «concertar estratégicamente» la re-modernización de los sistemas educativos. Y es esta cuestión la que nos convoca el dossier del presente número de la *Revista Espacios en Blanco*.

Para introducirnos en él, recordemos que en las reformas educativas de los '90 una de las primeras y principales herramientas instrumentadas para incrementar la gobernabilidad de sistemas educativos en crisis ha sido el *proceso de descentralización y autonomía institucional*. En general, muchos autores coinciden en que esta estrategia modifica el espacio escolar y las relaciones de poder en su interior, así como reposiciona el papel de los distintos niveles del estado que participan en el gobierno educativo. De ahí que uno de los primeros interrogantes que nos planteáramos haya sido: ¿cómo se redefinen las relaciones entre el estado nacional y las jurisdicciones, teniendo en cuenta sus singularidades a nivel general y educativo?

Si realizamos una rápida caracterización del particular modo que asumió la descentralización educativa en Argentina, podemos afirmar que la misma se entendió en clave económica como redefinición de las relaciones fiscales entre el estado nacional y las jurisdicciones; y en clave política en tanto descompresión o fragmentación del conflicto, cuya gestión centralizada en el escenario nacional había contribuido al debilitamiento de la base de legitimación estatal y podía también obstaculizar la implementación de las reformas previamente acordada con la banca internacional.

La transferencia de los servicios educativos a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires implicó un redimensionamiento de sus sistemas escolares; al mismo tiempo que se las compelió a una modificación estructural que debía orientarse hacia dos ejes estratégicos, tal como aparece expresado en uno de los primeros documentos nacionales (MCE, 1991): la *"federalización de la educación"*, la cual apuntaría a lograr la "cohesión del sistema educativo nacional y a conformar un tipo de unidad que... sea... la integración -orgánica y creativa- de valores, de objetivos concretos y de ideales comunes"; optimizando "los recursos disponibles y potenciales de cada jurisdicción" (pp.37-38). Y la *"jerarquización de la institución escolar"*, debiendo

concebírsela como “unidad de gestión eficiente y creativa” (p.52). Dichos ejes abren a un abanico de programas, la mayoría diseñados por el ministerio educativo nacional.

A más de diez años de su efectivización, este proceso de reforma ya puede ser analizado intentando superar los estados de situación, primordialmente de corte cuantitativo, abriendo a un tipo de investigación educativa que nos posibilite tanto rescatar la singularidad de cada caso jurisdiccional, así como adentrarnos en la educación comparada. Una investigación comparada en educación que se aleje de la visión universalista (occidental) abstracta que ha prevalecido y prevalece en este tipo de indagaciones al estilo parsoniano. Pero también de aquellas que excesivamente historicistas la consideran inviable; máxime cuando la institucionalización de los sistemas educativos modernos y sus políticas de reforma han mostrado altos grados de estandarización a escala mundial.

Es en este sentido que, en el marco de las actividades del Proyecto de investigación “**Interpelaciones, representaciones y experiencias de los actores del sistema educativo**”, se propone a los lectores de la Revista este dossier, cuyo principal objetivo es, partiendo del reconocimiento de la centralización en la definición de la agenda educativa y las estrategias de gobierno, analizar cómo se ha resignificado ese «texto» en los diferentes contextos políticos, sociales, económicos y educativos de cada provincia. En otras palabras, cómo se entrecruzan las políticas educativas nacionales y provinciales, teniendo en cuenta las culturas políticas y escolares, las prácticas de gobierno, de los actores y las relaciones de fuerzas que se dirimen en cada provincia argentina, en su vinculación con otras y con la Nación.

Cuando trabajamos políticas y niveles de gobierno educativo no podemos obviar estas relaciones, pues sino no se entenderían muchos de los posicionamientos de los gobiernos provinciales y qué cuestiones de poder se disputan alrededor de ellas -y entre quiénes-, tien-

do en cuenta tanto su historia como la coyuntura de los '90. En tal sentido, partimos del supuesto de la no correspondencia lineal entre las definiciones macropolíticas y micropolíticas. Más bien, de la existencia de relaciones de tipo reticular entre ambos niveles como las denomina Laudan (1988), ya que es en las escuelas donde las políticas se resignifican, aunque también los procesos macropolíticos limitan, direccionan u orientan la actividad de los actores institucionales.

Los seis artículos que se presentan a continuación son, a mi entender, contribuciones significativas para analizar en niveles más interpretativos y profundos los alcances de la llamada *Transformación Educativa* de los '90. Los mismos se han agrupado en dos bloques temáticos. El primero se centra en el análisis del discurso que portan las políticas educativas provinciales de Córdoba, Río Negro y Salta, y sus «encuentros» con las nacionales, formando parte de él los tres primeros artículos. El segundo indaga el proceso de reforma desde la perspectiva y experiencia que construyen los actores e instituciones educativas de San Luis, Mendoza, el Conurbano y «Resto» de la Provincia de Buenos Aires, al cual se dedican los tres últimos.

Juan Pablo Abratte en "*Reformas educacionales y discurso educativo en la Provincia de Córdoba (1984-1998). Democracia, emergencia y política educativa*" analiza los discursos educativos gubernamentales desde la especificidad del "caso provincial", pero también desde los "bordes", "intersecciones" y "cruces" con Nación intentando superar visiones simplistas e indagar permanencias y rupturas, distancias y cercanías entre ellos. Para ello recurre tanto a un abordaje histórico-político como a un tipo de análisis documental que se basa en el establecimiento de sistemas de relaciones de oposición y equivalencias entre los términos que configuran y reconfiguran esos textos². Es así como a lo largo del artículo va reconstruyendo cadenas de significantes de matrices políticas diferentes, que en los documentos de las reformas cordobesas postdictadura aparecen hibridadas y en ten-

sión entre ellos y también con las que porta el discurso político-educativo nacional. De este modo va mostrando como Córdoba se posiciona no sólo como “provincia rebelde”, sino también elaborando sus propias estrategias de diferenciación en la que se conjugan la “delegación” y la “emergencia”, siendo esta última la que se va a constituir en punto o significativo nodal del discurso político-educativo provincial.

Silvia Barco en *“Reforma educativa y reestructuración del gobierno de la educación en la Provincia de Río Negro”* parte de la constitución más reciente de Río Negro como estado provincial en 1958 y la orientación democrático-social que se le otorga al sistema educativo provincial hasta 1966, para caracterizar el tipo de gobierno colegiado por el cual se opta y las modificaciones que sufre desde la recuperación democrática en 1983. En tal sentido va mostrando, a través del análisis de proyectos y normativas, cómo se va dando un proceso contradictorio o “dual”, en el que se conjuga participación con una burocracia educativa cada vez más centralizada y expandida que terminará por obturar a la primera, constituyéndose en la antesala de las reformas propuestas por la Ley Federal de Educación. De este modo, sostiene que esta reestructuración del gobierno educativo hacia una “centralización ejecutiva y desconcentración jerárquica” posibilita el ajuste estructural en educación, así como va poniendo de manifiesto el establecimiento de una relación de subordinación a las políticas diseñadas e impulsadas por el ministerio nacional. Río Negro es quizás uno de los ejemplos más paradigmáticos del desplazamiento de reformas concebidas como construcción colectiva hacia su concepción macropolítica y refundante que se transmuta en *“estrategias parciales y fragmentadas de adecuación a la política nacional”*.

Gerardo Bianchetti cierra la primera parte del dossier. En *“Las propuestas de transformación de la educación en los ‘90: las paradojas (perversas) de hacer equilibrio entre la ‘lógica de mercado’ y la ‘justicia social’”. El caso de Salta*” hace hincapié en la aparente contra-

dicción de un nuevo tipo de peronismo que inaugura el entonces presidente de la Nación, Carlos Menen, al que adhieren -por convicción, necesidad o conveniencia- un grupo de gobernadores entre los que incluye al gobernador de la Provincia de Salta, Juan Carlos Romero. Este “peronismo liberal”, el cual se ve favorecido por la coyuntura histórica local, nacional e internacional, diseña una política educativa que, al proponer y ejecutar acciones contradictorias tales como la reducción del gasto educativo, la “necesariedad” de la reforma, la atención de los “carentes” y la constitución de ONG -entendidas más bien como “organizaciones neogubernamentales”-, pone de manifiesto el cambio de “filosofía social” basada en la lógica del mercado y en la reducción de los niveles de responsabilidad estatal y social en educación a meros problemas de gestión. Cuyas consecuencias pueden observarse en la desigualdad educativa que arrojan los índices de abandono y repitencia en una de las provincias argentinas más pobres y en la que todavía perduran rasgos pre-modernos, que chocan fuertemente con ese discurso exitista del poder político tanto nacional como provincial de los '90.

Sonia Hirschberg con su artículo, “*La autonomía de las escuelas: un estudio de casos sobre la implementación en nuestro país*”, comienza el segundo bloque. En él analiza comparativamente la implementación de tres proyectos -de Nación, Mendoza y San Luis- que impulsaron el incremento de la autonomía institucional tanto desde las políticas que la sustentan como de la percepción y resignificación de los actores escolares. Estableciendo diferenciaciones en los modos de concebir la autonomía y pese a los objetivos explícitamente propuestos en los tres programas analizados, la autora muestra -en línea con investigaciones de otros países- cómo estas experiencias tienden a ahondar (y no reducir) la fragmentación educativa y social; no sólo por la desresponsabilización asistencial y pedagógica del estado, sino también al interior de aquellas escuelas afectadas a los programas, derivando mayores recursos hacia las comunidades más favorecidas en

detrimento de aquellas más pobres, como es el caso de las escuelas autogestionadas de la Provincia de San Luis.

Dada la complejidad y las grandes diferencias que conviven en el vasto territorio de la Provincia de Buenos Aires, así como las políticas diferenciales de las que son objeto el Conurbano y lo que se denomina el “Resto”, hemos incluido para su tratamiento un artículo específico de cada uno de ellos. En *“La experiencia de la obligatoriedad escolar en la Provincia de Buenos Aires”*, Liliana Martignoni indaga en una ciudad intermedia del interior de la Provincia el proceso de implementación del nuevo tramo de escolarización obligatoria, según la particular interpretación que de ella realiza el gobierno educativo bonaerense, las estrategias “retentivas” que pone en marcha y las experiencias que se generan en los principales actores involucrados en ese proceso: los alumnos, sobre todo en aquellos que constituyen “nuevos públicos” escolares. Experiencias que se construyen, tal como lo señala la autora, en un momento en el que se amalgaman procesos de “redefinición social” profundos que socavan los pilares básicos de la Modernidad, como así también -y como ya lo mencionara al principio- en un contexto de pobreza inédito para Argentina. A partir de relatos de adolescentes va reconstruyendo una “trama institucional” entre diferentes organizaciones sociales de asistencia y la escuela que pone de manifiesto un debilitamiento en las posibilidades de construir experiencias comunes, evidenciándose en el ocaso de prácticas disciplinarias, normalizadoras y normativizadoras características de la escuela pública, tal como se la concibiera en los siglos XIX y XX.

María Rosa Misuraca en *“Una política para la racionalización de la formación de docentes ¿o estrategia para la supervisión institucional?”* analiza la implementación de una nueva política de acreditación de los institutos de formación docente bonaerenses a través del mandato gubernamental de elaboración de proyectos educativos institucionales (PEI). Una política que reflejaría una vertiente neoliberal,

en tanto apela a la racionalización económica y redimensionamiento de la oferta, y una vertiente neoconservadora tendiente a lograr el disciplinamiento social. Los principales aportes que realiza la investigación llevada a cabo en el Conurbano radican en el análisis no sólo de los efectos generados desde el punto de vista de las regulaciones definidas a nivel central, sino sus efectos en relación a la dimensión cultural que emerge en el nivel de la micropolítica escolar; es decir, en el nivel de las relaciones que se entablan en el interior mismo de las instituciones. Específicamente, la doble dimensionalidad del PEI como práctica reproductora de las relaciones hegemónicas y de imposición de un proyecto político-educativo en el nivel institucional; pero también como práctica innovadora de la cultura, como posibilidad de las instituciones de producir procesos autónomos tendientes a resignificar y superar las situaciones inicialmente propuestas. Fijar la mirada en ese nivel más profundo de las relaciones institucionales va revelando cómo los actores ponen en juego mecanismos de “pseudoparticipación conciente” que tornan “parcial” y “aparente” al dispositivo de disciplinamiento.

De la lectura de este dossier, podemos concluir que estamos ante un nuevo mapa del sistema educativo argentino que no estaría reflejando esa proclama reformista de unidad-integración (en tanto propósito y construcción de lo nacional), de federalización-descentralización-autonomía (en tanto políticas y procesos decisorios de construcción colectiva que respeten y reafirmen la diversidad de las identidades provinciales y locales), ni a nivel político ni a nivel institucional. Nuevos términos lo caracterizan hoy: a las pautas históricas de un crecimiento desigual, asincrónico y heterogéneo, desarticulado y segmentado tal como lo definían los pedagogos de los '80, se le anexan otros propios de la lógica mercantilista y la fragmentación. Una fragmentación que las políticas educativas de los '90 contribuyeron a profundizar, comprometiendo en gran parte el espacio de lo público.

Si volvemos a las preguntas iniciales que interrogaban acerca de las relaciones entre la Nación y las provincias, los autores van poniendo de manifiesto cómo se pasa de una debilidad de los gobiernos para establecer acuerdos básicos en los '80, al logro de una fortaleza política del gobierno nacional por imponer condiciones y políticas a las provincias, especialmente a aquellas con mayor dependencia política y económica. Relaciones que se tornaron posibles -con pujas y contradicciones, parcialidades y urgencias- al constituirse la Nación en el principal administrador de recursos de una reforma educativa que priorizó aquellos rubros de fuerte impacto, pero con menor inversión que la que hubiera demandado otra que apuntase a una educación de calidad para todos.

Bibliografía Citada

LAUDAN, (1984) **Science and values. The aims of science of their role in scientific debate.** University of California Press, Berkeley.

MINISTERIO CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACION
(1991) **Bases para la transformación educativa.** Buenos Aires.

Notas

1. Al mencionado incremento de la pobreza y la aparición de los “nuevos pobres”, también podemos señalar el desabastecimiento, la ingobernabilidad e inestabilidad entendida y transmitida como «caos» económico, político y social.

2. Un abordaje similar, desde los aportes del *análisis político del discurso* referido a la política de capacitación bonaerense lo realiza Vezub en este mismo número. Entre sus principales representantes podemos citar a Laclau, Mouffe, Torfing y entre los latinoamericanos a Buenfil Burgos, Gómez Sollano y Southwell.