

LA IMPLEMENTACIÓN DEL POLIMODAL EN LA PROVINCIA DEL CHACO: ALGUNOS DE SUS EFECTOS EN LAS DINÁMICAS INSTITUCIONALES Y EN EL TRABAJO DE LOS PROFESORES

Veiravé, Delfina y Delgado, Patricia
Facultad de Humanidades, UNNE
dveirave@gigared.com, pmadelgado@yahoo.com.ar

Introducción

El trabajo que aquí presentamos se enmarca en un estudio que estamos desarrollando en el Instituto de Ciencias de la Educación de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste, denominado “Vida y trabajo de los profesores de enseñanza secundaria. Institución y profesión docente desde una perspectiva intercultural”¹. El mismo se propone analizar el trabajo de los profesores desde el punto de vista de la actividad cotidiana que realizan en sus instituciones, atendiendo a los contextos organizativos en los que tiene lugar y al conjunto de regulaciones que el sistema educativo plantea a su tarea.

Uno de los focos de esta investigación es reconstruir la incidencia del proceso de Reforma Educativa implementada en la década del 90, en la conformación de la identidad profesional de los profesores y en las condiciones institucionales en que se desenvuelve el trabajo. Nos preguntamos por los efectos que produjeron en las instituciones de nivel medio los cambios curriculares, organizacionales, administrativos, laborales, implicados en la implementación del Nivel Polimodal, con especial referencia al modo en que sus actores significaron estos cambios.

Nos interesa resaltar la articulación que se evidencia entre los procesos y decisiones de las macropolíticas y la micropolítica. Para ello, haremos una breve descripción de la implementación del nivel en la Provincia del Chaco señalando algunos rasgos de la dinámica política de este proceso, para luego explorar desde las percepciones de los profesores y directivos entrevistados, los efectos más importantes que se generaron en las instituciones a partir de estas políticas.

Aspectos metodológicos de la investigación

El proyecto de investigación se propone no sólo producir un conocimiento más acabado y profundo sobre cómo se desenvuelve el trabajo de los profesores de escuela media en los contextos actuales, sino además hacerlo en forma conjunta con los propios docentes. Desde esta perspectiva la metodología de trabajo busca recuperar la “voz” de los profesores de nivel medio a partir de la reconstrucción de las biografías profesionales (Hargreaves, 1996; Mac Lure, 1993; Cuban, 1992; Martínez Bonafé, 1998; Rivas Flores, 2000). A partir de este foco de interés fue posible abordar las situaciones de la vida cotidiana, sus discursos, sus sensaciones, percepciones y modos de actuar con el contexto natural de su trabajo, así como generar conocimientos sobre la

¹ Proyecto de investigación acreditado (PI 62/04) por la SGCyT-UNNE. Dirección: Delfina Veiravé. Equipo de investigación: Patricia Delgado, Mariana Ojeda y Claudio Núñez.

cultura profesional, los contextos institucionales y las regulaciones implementadas por el sistema educativo, en tanto condiciones de producción del trabajo docente.

Esta investigación de tipo cualitativa, se realizó en tres escuelas de nivel medio, públicas, que han incorporado el nivel polimodal, seleccionadas también por las características de localización geográfica y social de su asentamiento. Una del ámbito rural, otra del casco céntrico de la ciudad y otra de un barrio periférico y que atiende a sectores de bajos recursos de la ciudad. En el caso de los profesores se usó una muestra intencional de 3 docentes por escuela, seleccionados por la pertenencia a campos disciplinares diversos, con una antigüedad en la institución de 10 años o más de modo de tener el registro de la evolución de los procesos y sus impactos en la misma institución y que tuvieran una importante concentración de horas cátedra en el establecimiento.

Para la recopilación de información y la construcción del corpus empírico se utilizaron una diversidad de fuentes y técnicas: A) entrevistas en profundidad, en un número de 3 a 5, con cada profesor de las instituciones seleccionadas, cuyo material fue devuelto para su análisis y profundización, en interacción con el equipo de investigadores. B) La caracterización del contexto institucional de las escuelas en tanto ámbito de trabajo se realizó con entrevistas a directivos, e informantes claves; recopilación de documentación y datos cuantitativos; la observación y participación en actividades significativas de la vida cotidiana escolar. C) El estudio del marco regulativo-administrativo del trabajo docente construido desde el sistema educativo, para regular la institución y la profesión docente a partir de la Reforma, en la Provincia del Chaco, fue trabajado con recopilación de datos estadísticos, informes oficiales, observación documental y entrevistas a funcionarios actuales y otros que se desempeñaron en la implementación.

La complementación de dimensiones de análisis y de estrategias metodológicas nos muestra una fructífera posibilidad de comprender como se entrelazan en las trayectorias docentes los planos de la vida individual y privada del profesor con los espacios, experiencias y prácticas colectivas en distintos momentos de su vida. El yo individual en el contacto con “otros yo” conforman redes de relaciones sociales que son registradas en las narrativas como procesos a la vez individuales y colectivos. Se puede observar cómo convergen en la construcción de la cotidianeidad de las escuelas y de sus tareas: las dinámicas de la institución, las políticas sociales y educativas, las problemáticas comunitarias, conformando el complejo escenario y contexto de las prácticas.

La implementación de la Educación Polimodal en la Provincia del Chaco

En la Argentina, la reforma educativa iniciada en 1992 con la descentralización definitiva del sistema, planteó transformaciones en ámbitos complejos como: la estructura del sistema, los contenidos de enseñanza, la formación docente, los roles de docentes y directivos, la infraestructura escolar, entre otros. Estos cambios fueron acompañados por tendencias que

también aparecen en las reformas educativas de otros países de la región, como la recentralización en el Estado nacional del diseño y el control de las políticas, el impulso a la autonomía escolar, el estímulo a la iniciativa privada, las experiencias de innovaciones focalizadas, los proyectos asistenciales y compensatorios a partir de un enfoque de discriminación positiva, la evaluación del rendimiento escolar y la financiación de proyectos escolares especiales (Carranza, 1998).

Uno de los aspectos más conflictivos en esta reforma fue la reestructuración de los niveles del sistema educativo, proceso que impactó críticamente en el nivel medio, con la inclusión del tercer ciclo de la Educación General Básica y el nivel Polimodal.

En la Provincia del Chaco, el proceso de implementación de la Educación Polimodal se inició en 1999, en forma gradual y a escala², completándose recién en el 2003, con excepción de un grupo de establecimientos que resistieron la aplicación de la nueva estructura amparados judicialmente.

Nos interesa destacar ciertos rasgos de este proceso, derivados de macrodecisiones políticas, que han condicionado el modo en que las instituciones procesaron los cambios curriculares, organizativos y laborales de la reforma, contribuyendo de esta manera a configurar el actual escenario en el que se desenvuelven las escuelas medias. A partir del trabajo en terreno adquieren relevancia las siguientes características:

a) El grado de imposición o de autonomía en la toma de decisiones

La tensión entre la capacidad de tomar decisiones con autonomía y las restricciones impuestas por relaciones de dependencia entre las instancias de gobierno, puede ser analizada tanto en el plano macropolítico de las relaciones entre el gobierno nacional y la provincia, como en la dinámica interna de la jurisdicción.

Al respecto, encontramos en la experiencia de los profesores, los directivos y otros actores que fueron funcionarios en aquel momento, percepciones diferentes de cómo operó esta tensión en la toma de decisiones. Por ejemplo, respecto de la elaboración del diseño curricular para el nivel, una ex funcionaria asegura la existencia de espacios de negociación:

“...Nación en ese momento tenía la intención de bajar línea, pero en las discusiones que se hacían a nivel de equipos técnicos se hacía cambiar a nivel federal ... (El Área de Escuela) Media se caracterizó siempre por ser muy crítico, entonces estábamos todas las provincias discutiendo y peleando, modificando, poniendo y sacando, en ese sentido yo te puedo asegurar que lo que se hizo en Polimodal fue un acuerdo federal.”³

² Se comenzó con 23 escuelas en toda la provincia. Los requisitos para integrar ese grupo de establecimientos eran dos: contar con el acuerdo institucional de docentes y directivos y estar implementando EGB 3. En los años siguientes se fueron sumando otras instituciones hasta finalizar el proceso en el 2003.

³ Entrevista realizada a funcionaria que coordinó el equipo y estuvo al frente de la implementación de la Educación Polimodal en sus primeras fases de implementación.

Sin embargo, aún existiendo estos espacios de negociación, las decisiones adoptadas en la jurisdicción estuvieron muy condicionadas por lo pautado a nivel nacional, reflejando un vínculo de dependencia apoyado en instrumentos normativos y financieros fundamentalmente⁴. Como se describe en una investigación al respecto:

“En una provincia pobre como Chaco, el gobierno nacional -a través de los diferentes planes y programas- ha sido la principal fuente de recursos para implementar políticas educativas concretas que requiriesen financiamiento, más allá de las erogaciones necesarias para mantener el sistema en funcionamiento. En este marco debe entenderse la predisposición del poder político local para aceptar la implementación de la transformación educativa, al menos en los aspectos formales.” (Mezzadra, 2002:97)

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.

Esta tensión entre autonomía y dependencia, con predominio de ésta última, se reproduce también al interior de la jurisdicción, en las relaciones que las autoridades provinciales mantienen con los establecimientos educativos.

Aunque desde la política provincial se insistió en la necesidad de acuerdos institucionales previos, y en la idea de una adhesión voluntaria de las escuelas, en la percepción de los actores escolares la implementación del polimodal obedeció a una presión externa. Esta coacción, encarnada en la figura de supervisores, técnicos y funcionarios políticos, se sostuvo con argumentos vinculados con la mejora de la calidad, de la infraestructura escolar, del equipamiento tecnológico, pero también basándose en los temores respecto de la preservación de la planta docente, de la continuidad de la matrícula, en definitiva, de la supervivencia de la organización. Por ello advertimos que pese a la diversidad de formas en que se procesaron en las instituciones estas decisiones, en general, la implementación no obedeció a una adhesión voluntaria sino a una actitud de resignación e impotencia frente a las circunstancias. En palabras de un profesor:

“...fue una situación muy difícil porque nadie quería la transformación, sobre todo los profesores de más antigüedad... Incluso un día, ya casi a fin de año, viene la supervisora y nos dijo: “tienen que transformar sí o sí, ahora tienen que tomar la decisión, porque de lo contrario, si ustedes no se transforman, va a venir una

⁴ La relación de dependencia con el gobierno nacional se concretó a través de instrumentos de coerción económica tales como los pactos fiscales, la coparticipación presupuestaria, y la reforma de las leyes provinciales.

disposición y se van a transformar en cualquier modalidad que a ustedes no les conviene, así que lo tienen que hacer ya!” (M.)

b) Esta urgencia en los tiempos para tomar las decisiones de implementación es otra característica del proceso derivada de la dependencia de Nación, que presionaba para que se cumplieran las acciones y los plazos previstos como contraparte del dinero de los programas nacionales. Si se evalúa el ritmo de incorporación de la nueva estructura, lo que desde las instancias de gobierno se planteó como un proceso gradual, progresivo, en las instituciones fue percibido un conjunto de cambios bruscos, simultáneos y contradictorios. Esta es una característica recurrente de las reformas educativas en la Región (Torres, 2000).

c) El grado de planificación de la implementación de las políticas:

Otra característica recurrente son las marchas y contramarchas en la toma de decisiones por el nivel de conflicto que ellas involucraban, acompañada por un alto nivel de incertidumbre y ambigüedad en el marco normativo que debía ordenar la implementación de estas políticas. Si bien esto depende en gran medida del modo en que se direccionó el proceso en la provincia, las indefiniciones a nivel nacional también contribuyeron a la asincronía en las medidas administrativas y organizacionales necesarias para que a nivel de las escuelas se concretara la transición de manera más ordenada.. Como explica una ex funcionaria:

“...sobre la marcha se fueron resolviendo muchos problemas. Cuando sale la denominación del título de la provincia, todavía a nivel federal no se había definido. La Provincia del Chaco fue la primera que tuvo egresados de Polimodal... también el Consejo Federal iba resolviendo en el proceso muchas cosas.”

d) El grado de acompañamiento técnico a las instituciones:

El grupo de establecimientos que inició la implementación contó con el acompañamiento del equipo técnico que había elaborado el diseño curricular, a través de visitas institucionales o materiales de apoyo. Con el agravamiento de la crisis económica nacional y provincial, el presupuesto disponible para este tipo de acciones fue eliminado y en consecuencia la asistencia técnica fue debilitándose, quedando libradas las instituciones a su propia capacidad para gestionar el cambio.

e) El grado de incertidumbre respecto de la conservación del empleo de los profesores:

Otra característica del proceso de implementación fue la decisión política de respetar los derechos laborales de los docentes. En palabras de una ex funcionaria:

“Yo creo que en aquel momento el Ministerio de Educación defendió la estabilidad docente porque en otras provincias, se les dio la baja a todos: titulares, interinos y

suplentes, y se empezó a hacer una nueva designación. Entonces en ese momento, era mantener la estabilidad y mantener el número de horas, los docentes no podían quedar con menos horas, podían aumentar pero no disminuir. En ese momento la única salida era una afectación transitoria, lo que pasa es que demoró mucho en el tiempo, porque fijate que la gente que comenzó en el '99 estuvo con esa situación hasta el 2006..."

Esto dio lugar a un proceso de reubicación de los profesores, quedando esta difícil tarea de asegurar la inclusión de la planta docente en los nuevos espacios curriculares, a cargo de los directivos.⁵ De esta manera se transfirió una responsabilidad compleja a las propias instituciones, que traía aparejada situaciones de conflicto en su vida interna. Así, éstas debieron priorizar en las decisiones que tomaban, el criterio de conservación del empleo de los profesores, por ejemplo en lo que respecta a la elección de las modalidades del Polimodal.

Los efectos de la implementación de la reforma educativa en los establecimientos de nivel medio

Nos interesa ahora profundizar algunos efectos que los cambios curriculares, organizacionales y laborales han producido en los establecimientos. Consideramos que la configuración de las instituciones educativas, en tanto instituciones sociales, reconoce la existencia de tres planos de análisis:

- un plano normativo-prescriptivo-jurídico, que pauta el comportamiento de los sujetos, establece lo que es legítimo y lo que no lo es, y fija sanciones a la transgresión;
- un plano organizativo, que se expresa en una particular distribución de lugares y tareas; y
- un plano de significaciones, que alude a los sentidos que los actores otorgan a la institución, la tarea, los diferentes roles, condicionando las prácticas y relaciones sociales (Almandoz y Hirschberg, 1992).

En este sentido, del trabajo en terreno se desprende que las políticas de reforma educativa, han conmovido profundamente estos planos de las instituciones de nivel medio, cambios que están asociados también a fenómenos sociales más amplios, como la fragmentación social, la crisis de las instituciones públicas, los cambios en la organización familiar, la crisis de los valores, entre otros.

Así, en vez de encontrar en **el plano normativo** regulaciones que ordenen las relaciones sociales, el funcionamiento de las instituciones y la integración de los miembros, encontramos

⁵ En la reubicación se dio prioridad a los profesores titulares y en segunda instancia a los interinos. Los 7mos años fueron cubiertos con maestros y los 8vos y 9nos con profesores. Se asignaron funciones especiales (proyectos específicos del PEI, EDI, o tareas administrativas) a aquéllos docentes que quedaran con horas disponibles a causa de la reubicación.

situaciones que reflejan grados importantes de anomia.⁶ Los actores mencionan por ejemplo, la dificultad para aplicar nuevas normativas como los regímenes de evaluación y convivencia, dejaron vacíos que debieron cubrirse con “pactos informales” que ampliaron los márgenes de previsibilidad del comportamiento de los actores. Como lo ilustra esta cita:

“Dentro de la escuela nosotros, con consenso de los alumnos, decidimos dejar las amonestaciones, y cuando llegan a la situación de 20 o tuvieron amonestaciones pendientes y volvieron a incurrir en una falta, entonces se hace un acuerdo, un compromiso con los padres, que ante un nuevo problema de disciplina el padre se compromete a retirar al chico de la escuela.

E: es un pacto de honor?.

S: claro, no es una cuestión que esté avalada legalmente por nada. Ahora en la escuela nos estamos manejando en muchas cosas así...”

Más allá de la incidencia que tienen los estilos de conducción de los establecimientos, el hecho de que aparezcan con frecuencia situaciones de anomia, nos hace pensar que ésta es más bien la consecuencia de las dificultades que tienen las instituciones educativas, y los directivos en particular, para actuar en un contexto macroinstitucional caracterizado por la ausencia de regulaciones, la confusión normativa, la inestabilidad de las políticas, la alta rotación de funcionarios o la vigencia de normas plagadas de rigideces reglamentaristas (Braslavsky, 1993).

Asimismo, se puede sostener que los fenómenos de anomia, desorganización y desintegración en las relaciones sociales, se producen mutuamente, se retroalimentan (Isuani, 1999)⁷. Por eso no ha de extrañarnos que encontremos en **el plano organizativo**, instituciones donde reina un clima de desorganización, de fragmentación interna, de falta de coordinación. En ellas predomina una lógica particularista en la cual cada grupo de actores persigue sus propios objetivos. Por ejemplo, el proceso de reubicación de los profesores en los nuevos espacios curriculares generó conflictos entre grupos de docentes, profundizándose la fragmentación institucional y la pérdida de sentido de colectivo profesional. Como señala una profesora, “ *...la reforma nos dividió como personal...*” (M).

En este escenario de desintegración institucional, e incremento de la incertidumbre, de las tensiones y de los conflictos, notamos en **el plano de las significaciones de los sujetos**, un quiebre en los sentidos asignados a la institución educativa, a la tarea docente, a la autoridad y las normas, en definitiva a la identidad institucional.

⁶ La anomia no significa sólo y literalmente falta de normas que regulen la relación entre las partes del todo social, sino que también puede implicar el cese de vigencia de las normas tradicionales y la no puesta en vigencia aún del nuevo marco normativo. Es decir, alude también a situaciones de confusión normativa, ausencia de parámetros de comportamiento. (Isuani, 1999)

⁷ Como señala Aldo Isuani, “cuando la asociación que se produce en el contexto de la división del trabajo no se realiza en forma regulada, cuando existe desorganización, se genera el fenómeno de la anomia con efectos desintegradores sobre las relaciones sociales (Isuani, 1999:32)

Esta ruptura en las identidades profesionales de los profesores también es vivido, en algunos casos como la pérdida de lo que sostiene y sirve como marco a los sujetos, lo que cobija y protege de los peligros externos. Es el sentirse no-parte, excluido, no servible, frente a la lucha por la supervivencia. De manera descarnada una profesora lo expresa:

“Yo me sentí mal en la escuela. Era mi trabajo, pero me sentí insegura, desvalorizada, sentí hostilidad... Pude ver como que todo se desmoronaba y es como que estás en un lugar que no conocés...ya no era más la escuela un lugar donde yo me sentía bien.... También están todos los procesos que le pasan a uno, el de las edades, de lo económico, sentís que lo tuyo no sirve (tu materia, lo que enseñás). Sentís que lo perjudicas al chico y que de alguna forma tenés que seguir”(...)la Ley Federal, en mi caso, fue la que me cercenó el trabajo, la tranquilidad, empezó la angustia que iba a perder mi trabajo...”(M.)

Frente a los cambios, muchos profesores reaccionaron con actitudes de resignación o de escepticismo, incapaces de lograr la adhesión y el compromiso con proyectos colectivos de mejoramiento.

“...hago 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. ¿Qué le vas a hacer?” No queda otra, estoy en contra del sistema pero el sistema ya está en marcha y bueno, voy a seguir, vamos a tratar de adaptarnos al sistema” (C.)

Reflexiones finales

En este trabajo hemos intentado vincular dos planos: el de las macrodecisiones políticas, y el de los establecimientos concretos, porque ellos remiten a ámbitos y momentos diferentes de un proceso en el que las políticas educativas, generadas como discursos y diseños desde diversos lugares del Estado, se reelaboran, reestructuran, a lo largo de la cadena de actores que intervienen en su implementación (Carranza, 1998).

Consideramos que este tipo de investigaciones puede aportar a la comprensión del impacto de las políticas en el funcionamiento de las instituciones educativas, sobre todo dando cuenta de cómo los cambios son vividos por los sujetos y las instituciones.

“El mérito del enfoque cualitativo en un estudio orientado a la política, es que mira la realidad que busca comprender y hasta intervenir, “desde abajo” y “desde dentro”. Penetra allí donde la política no llega sino como una resonancia o un mandato que es confrontado con el sentido común y los esquemas de interpretación de los individuos en cuanto actores y sujetos, es decir, en tanto miembros de una institucionalidad y de una comunidad”. (Navarro Navarro, 2005)

Ante la inminencia de la implementación de la nueva Ley Nacional de Educación, surge la preocupación de que esta vez, las políticas educativas coloquen en el centro de la escena las necesidades y prácticas institucionales, las expectativas y las creencias de los docentes y de los alumnos. Se hace necesario revertir la vivencia de escepticismo y de baja valoración de los actores educativos, para poder embarcarse en proyectos colectivos que permitan cambiar su suerte y la de los demás. Es decir, no quisiéramos encontrar expresiones tan elocuentes acerca del desasosiego que viven hoy muchos profesores de escuela media, como lo expresó en una entrevista:

“Nosotros mismos también, a veces, con una fatiga de guerra, con esa falta de interés por lo intelectual, porque ahora todo es un poco sobrevivir” (M).

BIBLIOGRAFÍA

- ALMANDOZ, M.R. y HIRSCHBERG, S. (1992): *La docencia: un trabajo de riesgo*. Bs.As., Grupo Editorial Norma.
- BRASLAVSKY, C. (1993): *Autonomía y anomia en la educación pública argentina*. Serie Documentos e informes de investigación N° 142. Bs.As. FLACSO.
- CARRANZA, A. (1998): *La Administración como campo de formación del pedagogo*. Documento presentada en el Encuentro de cátedras de Política, Planeamiento y Administración de la Educación de Universidades Nacionales. Córdoba, octubre de 1998.
- ISUANI, A. (1999): Anomia social y anemia estatal. Sobre integración social en la Argentina. En: Filmus, D. (1999): *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. (pp 25-51) Bs.As., EUDEBA
- MEZZADRA, F. (2002): *Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas. Informe jurisdiccional de la Provincia del Chaco*. Disponible en: www.cippec.org.ar
- HARGREAVES, Andy (1996) “Revisiting Voice”, *Educational Researcher*. 25 (1). 12-19 p.
- MARTINEZ BONAFE, José (1998) *Trabajar en la Escuela. Profesorado y Reformas en el Umbral del Siglo XXI*. Madrid: Miño y Dávila.
- NEFFA, Julio. (2005) *Reflexiones acerca de la naturaleza y significación del trabajo humano*. Seminario CEIL-PIETTE.
- RIVAS FLORES, Ignacio y otros (2000) *“El trabajo de los docentes de secundario: estudio biográfico de su cultura profesional”*. Dpto de Didáctica y Organización Escolar. Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Málaga.
- RIVAS, A. (2003). *Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias. Un análisis de los resultados y de la dinámica política de la nueva estructura de niveles en las provincias a 10 años de la Ley Federal de Educación*. Serie de Estudios sobre el Estado, el poder y la educación en la Argentina. Documento N° 2. Bs.As. CIPPEC.
- TORRES, ROSA M. (2000). *Desencuentro entre docentes y reformas*. En: *Novedades Educativas*, N°11, pp.26-32.