

EL DISCURSO DE LA REFORMA: ESTRATEGIAS EN LA BÚSQUEDA DE ADHESIÓN. LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA (1984-1996)

DOMÍNGUEZ, MARCELA Y MARÍA ELENA ZANDRINO
Facultad de Ciencias Humanas,
Universidad Nacional de La Pampa



maestros@fchst.unlpam.edu.ar

Resumen

Este trabajo procura develar, en el discurso oficial, las concepciones político-ideológicas que sustentan las políticas públicas educativas en la provincia de La Pampa, entre 1984 y 1996. El recorte temporal abarca el período comprendido desde la recuperación democrática hasta la sanción de la Ley Provincial de Educación.

La década de 1980 se caracterizó por el restablecimiento del orden institucional y el intento de diseñar e instrumentar políticas inspiradas en la concepción del Estado de Bienestar. Durante este período, la búsqueda de consenso entre el gobierno provincial y los agentes educativos estuvo mediada por el sindicato docente, el cual obtuvo conquistas y derechos laborales reclamados históricamente.

A partir de los años 1990 la adscripción a políticas neoliberales e imposiciones de los organismos internacionales provocan profundas transformaciones en el sistema educativo pampeano. Las tendencias hacia la descentralización y las políticas de reforma del Estado dan cuenta del cambio estructural que supone una nueva relación entre Estado y sociedad. Aparecen nuevas estrategias en búsqueda de adhesión: las organizaciones sindicales dejan de ser los interlocutores privilegiados al ser desplazadas por el eufemismo de la "participación de la comunidad".

El análisis se orienta a rastrear en el discurso político oficial, por un lado, evidencias del giro señalado en la concepción del rol del Estado en materia educativa y, por otro, del cambio en las estrategias de búsqueda de adhesión.

Palabras clave: Educación - Ideología - Discurso - Reforma Educativa - Participación

Keywords: *Education- ideology – discourse- educational reform -*

participation

Presentación

Este trabajo procura develar, en el discurso oficial, las concepciones político-ideológicas que sustentan las políticas públicas educativas en la provincia de La Pampa, entre 1984 y 1996. El recorte temporal abarca el período comprendido desde la recuperación democrática hasta la sanción de la Ley Provincial de Educación.

La década de 1980 se caracterizó por el restablecimiento del orden institucional y el intento de diseñar e instrumentar políticas inspiradas en la concepción del Estado de Bienestar. Durante este período, la búsqueda de consenso entre el gobierno provincial y los agentes educativos estuvo mediada por el sindicato docente, el cual obtuvo conquistas y derechos laborales reclamados históricamente.

A partir de 1990 la adscripción a políticas neoliberales e imposiciones de los organismos internacionales provocan profundas transformaciones en el sistema educativo pampeano. Las tendencias hacia la descentralización y las políticas de reforma del Estado dan cuenta del cambio estructural que supone una nueva relación entre Estado y sociedad. Aparecen nuevas estrategias en búsqueda de adhesión: las organizaciones sindicales dejan de ser los interlocutores privilegiados al ser desplazadas por el eufemismo de la "participación de la comunidad".

El análisis se orienta a rastrear en el discurso político oficial, por un lado, evidencias del giro señalado en la concepción del rol del Estado en materia educativa y, por otro, del cambio en las estrategias de búsqueda de adhesión. En este sentido sostenemos que el discurso oficial despliega una serie de recursos discursivos que operan como un enmascaramiento de los conflictos y evitan su explicitación.

Se han tomado como fuentes los discursos emitidos por el gobernador de la provincia en las sesiones inaugurales de los períodos legislativos, los pronunciados por funcionarios del Poder Ejecutivo provincial en las ceremonias de inauguración del ciclo lectivo, las actas de los Congresos de Políticas Culturales y Educativas —organizados por el Ministerio de Cultura y Educación de la provincia—, documentos oficiales y normativa para el sector.

El análisis de las fuentes recurre a herramientas conceptuales provenientes del análisis del discurso, entendiendo que el discurso es una

práctica social de producción de significados que, bajo su apariencia de describir y enunciar, presenta también un carácter claramente prescriptivo y productor de prácticas sociales.

Es en el discurso oficial donde el poder político explicita las políticas para el sector educativo. Aun cuando los destinatarios de estos mensajes son diferentes —los diputados y sus representados, los maestros, los padres, los alumnos, el gremio—, el discurso oficial cumple la función de fijar las estrategias para el sector, expresar un compromiso público y asumir una posición (Bravo, 1996, p.165).

Una referencia al contexto histórico

En el año 1983, superada la dictadura militar implantada desde 1976, la Unión Cívica Radical triunfa en las elecciones y asume como Presidente de la Nación el Dr. Raúl Alfonsín.

En un contexto regional marcado por la ilusión de democratizar la sociedad civil desde el Estado (Gentili, 1995), la recuperación democrática en nuestro país se caracterizó por acciones orientadas a la recomposición del Estado de derecho, al restablecimiento de las relaciones entre los agentes sociales y el Estado, y hubo una voluntad política de restituir el modelo del Estado Benefactor.

Las medidas de política educativa promovían la modernización del sistema y la participación de la comunidad —Congreso Pedagógico Nacional, Plan Nacional de Alfabetización, revisión de *curricula*, fin de restricciones al ingreso al nivel medio y a la universidad, respeto del derecho de huelga—. La política para el sector está impregnada por lo que Narodowski (1996, p. 39) llama “mirada distributivista”, que parte de la concepción de la educación como un bien social; su objetivo es la distribución igualitaria de este bien, entendiendo que ello es posible si se atienden las desigualdades de origen, que se superarán a partir de una acción asistencial que limite las diferencias.

Si bien las cifras señalan para todo el país, entre los años 1983 y 1987 (Puiggrós, 1996, p.138), un incremento de la matrícula en todos los niveles del sistema, no se produjeron —en el nivel nacional ni provincial— reformas fundamentales al sistema tradicional.

La democratización política se desarrolla en el marco de una grave crisis económica y social, la deuda externa se convirtió en la determinante fundamental de las economías latinoamericanas. La crisis se instala sobre profundos problemas estructurales, históricamente no resueltos, generando alarmantes retrocesos sociales y económicos (Tiramonti,

1991).

Hacia fines de la década, las expectativas que había generado la recuperación democrática se ahogan ante la agudización de la crisis de la deuda y la creciente influencia de los grupos económicos. La combinación de procesos de hiperinflación con recesión da lugar a innumerables conflictos sociales. En ese marco se produce el traspaso de gobierno y asume como presidente de la Nación, en una entrega anticipada, el Dr. Carlos Menem quien, en un claro contraste con la tradición justicialista, se alía al *establishment* en busca de confiabilidad.

A partir de 1990 se produce el giro de las políticas que dan cuenta de la crisis del Estado de Bienestar. Crisis que venía gestándose desde mediados de la década de 1970 y que trastoca la relación entre el Estado y la sociedad, originada en parte como reflejo del ocaso del keynesianismo de los países centrales y que, en nuestros países reconoce, entre otros factores: la inflación con recesión, el alto endeudamiento externo, juntamente con un proceso de globalización de la producción y las finanzas (García Delgado, 1994). Se restituye la política neoconservadora que caracterizó a la dictadura militar, el Estado se va retirando como mediador de la conflictividad social, regulador o interventor de las desigualdades sociales.

En el ámbito educativo, la década de los noventa está caracterizada por el retiro del financiamiento del sistema educativo por parte del Estado nacional y el proceso de descentralización de la gestión —mediante la transferencia a las provincias de los servicios de nivel medio y los institutos de formación docente— que coloca a los gobiernos provinciales ante la difícil situación de sostener sus propios sistemas en el marco de graves restricciones presupuestarias. Todas estas acciones son impulsadas por organismos técnicos internacionales vinculados a la promoción de la educación, que recomiendan la aplicación de políticas de descentralización para la superación de los problemas que aquejan al sector y condicionan el otorgamiento de líneas de financiamiento según criterios y pautas establecidos de un modo, cuando menos, arbitrario.

Coincidiendo con Puiggrós (1996, p.142), asistimos a una reforma profunda. Su signo es opuesto tanto al proyecto de la generación de 1980 como al del peronismo tradicional. Sus efectos no se reducen a programas experimentales o a transformaciones inconsistentes, sino que llegan a la modificación de las leyes fundamentales de la Nación. Es válido mencionar, a modo de ejemplo, la reforma de la Constitución

Nacional (1994), la Ley de Transferencia de los Establecimientos Educativos (Ley 24049, 1992), la Ley Federal de Educación (Ley 24195, 1993), la Ley de Educación Superior (Ley 24521, 1995) y, en el ámbito de nuestra provincia, la Ley Provincial de Educación (Ley 1682, 1996) en coherencia con la Ley Federal de Educación.

En La Pampa, el 10 de Diciembre de 1983 asume como Gobernador el Dr. Rubén Marín, en virtud del triunfo del justicialismo —partido que se mantendrá en el gobierno durante todo el período analizado—. Marín reivindica el legado histórico de su partido y se reconoce como continuador de las políticas distributivas y sociales que lo caracterizaron.

La política educativa de los primeros años promueve la expansión del sistema educativo, no sólo en procura de ampliar su alcance a los sectores más postergados, sino también como instrumento de integración territorial.

En toda esta primera etapa hay una búsqueda de consenso con los diferentes sectores del quehacer educativo, principalmente con el gremio docente que es convocado para redactar el Estatuto del Trabajador de la Educación. Paralelamente a la revisión curricular promovida desde el Estado Nacional, se propicia una transformación de los planes de estudios de todos los niveles con la participación de los docentes y representantes gremiales.

A partir del año 1990 es evidente el quiebre con las políticas de la primera etapa. El discurso del gobierno provincial acusa los cambios en el nivel nacional e internacional, y el viraje de la gestión gubernamental pone de manifiesto la crisis del Estado de Bienestar que modifica la relación Estado-sociedad.

Esto se traduce en algunas de las medidas adoptadas en el ámbito educativo provincial: el cierre de escuelas y divisiones; la ampliación del número de alumnos por grado, con la consecuente intensificación del trabajo docente; el congelamiento salarial; la restricción de licencias y cargos en “comisión de servicio”; el aumento de edad para jubilarse; la incorporación de un adicional no remunerativo por presentismo; la imposición de cursos de reconversión docente en coherencia con los nuevos lineamientos para la implementación de la Ley Federal de Educación. Estos son algunos de los indicadores que señalan la presencia de una situación de crisis en cuanto a la ruptura de los patrones tradicionales del ejercicio profesional.

Entrados los años ochenta... los “coletazos” del Estado de Bienestar

Los primeros mensajes del gobernador Marín expresan una voluntad política de restaurar algunas de las estrategias propias del Estado Benefactor ¹.

Los discursos de los primeros años se articulan en la oposición autoritarismo o democracia, liberación o dependencia. Son expresiones críticas que señalan la ruptura con el régimen dictatorial; se habla desde un absoluto: el pueblo; se instaura un nuevo orden: el de la democracia; recupera para sí una historia: la del justicialismo; y una filosofía: la nacional y popular.

Sirva como ejemplo de lo que afirmamos el siguiente párrafo del mensaje inaugural de las sesiones de la Cámara de Diputados de la provincia en el que el Gobernador Marín expresa:

El gobierno que conformamos se organizará de manera tal que a la vez que realice la conducción política administrativa del Estado, efectúe los cambios necesarios para hacer realidad las banderas de la soberanía política, la independencia económica y la justicia social que hoy han sido levantadas por la mayoría del pueblo. (Diciembre, 1983)

Como señala Gentili (1995), la democracia naciente constituye una ruptura profunda respecto del “período o proyecto autoritario”, de forma tal que las políticas educativas debían reflejar este nuevo carácter político que se difundía en la región.

Los primeros discursos post dictatoriales aparecen como fundantes, explicitan un marco ideológico doctrinario legitimado con invocaciones frecuentes al fundador del movimiento justicialista, el Gral. Perón, y con fuerte contenido programático, el orden del “poder hacer” (Verón citado en Mangone y Warley, 1996).

El eje de la política educativa será el de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a la educación, asentado en una concepción del Estado como garante de los derechos sociales, y se expresa de la siguiente manera en el discurso del Gobernador:

Albergamos la serena y prudente esperanza de encontrarnos próximos al día en que la igualdad de oportunidades para el ac-

ceso al sistema educativo se haya asegurado para todos los pampeanos, y especialmente para nuestros niños, que como dijera el Gral. Perón, son los únicos privilegiados. (Discurso de inauguración del ciclo lectivo, Marzo, 1984)

Sentadas las bases doctrinarias durante el primer gobierno peronista, la gobernación del Dr. Néstor Ahuad (1987-1991), sucesor de Marín, se caracteriza por una política de expansión del sistema, fenómeno cíclicamente asociado a coyunturas post dictatoriales. Esto se manifiesta en acciones concretas de ampliación y construcción de aulas y escuelas; la creación de establecimientos, particularmente de nivel medio; planes de alfabetización; la organización de servicios especiales —gabinetes psicopedagógicos, escuelas especiales, organismos de asistencia y apoyo escolar—; la reapertura de escuelas rurales; y la creación de institutos terciarios de formación docente en localidades del interior de la provincia.

Esta expansión, notoria en el nivel medio, se traduce en un incremento del 40% en el número de establecimientos (de 68 a 95 escuelas, localizadas gran parte de ellas en el interior de la provincia). En ese mismo período la matrícula del nivel creció alrededor del 25%, y el número de docentes se incrementó en un 35%. En el nivel primario los números no son tan contundentes: el aumento fue de un 4% de las escuelas, un 9% de docentes y 5% de alumnos. La discrepancia se entiende en tanto los servicios educativos en el primer nivel del sistema ya estaban cubiertos y el incremento acompañó al crecimiento vegetativo de la población.

La localización en el interior de la provincia de establecimientos de nivel medio responde a la necesidad de integración territorial, a una fuerte demanda político social y al cumplimiento de promesas electorales.

Hacia fines de la década, la gestión de Jorge Rodríguez ² como Ministro de Educación de la provincia opera como bisagra que cierra la etapa que estamos describiendo y bosqueja, desde el discurso, algunas de las concepciones que sustentarán las políticas educativas de los años 1990.

Por una parte, se sanciona el Estatuto del Trabajador de la Educación (Ley 1124, 1989) que consagra todas las aspiraciones del gremio en materia de derechos laborales docentes e impulsa una reforma

curricular para el nivel medio —Proyecto de Cambio— con amplia participación gremial.

Por la otra, incorpora como contenidos de su discurso algunos conceptos importados del campo de las teorías económicas tales como el de racionalidad y eficiencia. A modo de ejemplo: “Estamos trabajando en la *racionalización* del sistema. Para mejorar la *eficiencia* administrativa. Para incrementar el poder de decisión de las *unidades escolares...*” (Discurso de inauguración del ciclo lectivo, Marzo, 1988) (El destacado es nuestro).

Este discurso es coincidente con la profundización de la crisis económica, que no sólo modifica los patrones de acumulación y distribución de la riqueza, sino que implica profundas reestructuraciones en las relaciones sociales que afectan al conjunto de América Latina.

En medio de esta crisis se produce, en el ámbito nacional, el cambio de gobierno; asume como Presidente de la República el Dr. Carlos Menem quien rompe con la tradición de su partido, el Justicialista, y establece una alianza con sectores del *establishment* al designar como Ministro de Economía a un representante del gran empresariado y aplicar a rajatabla las recetas neoliberales. Parafraseando a Hobsbawn (1998) afirmamos que en 1989 termina la “década corta” iniciada en 1983.

Los noventa... Versace y las corbatas amarillas

Los noventa están fuertemente marcados por la estabilidad económica y la transformación del Estado, y en el ámbito educativo por la transferencia de los servicios educativos a las provincias, la sanción de la Ley Federal de Educación y la adecuación del sistema a la nueva estructura propuesta por tal norma.

La oposición planteada en los discursos de la primera etapa: autoritarismo o democracia; liberación o dependencia, es reemplazada por transformación o decadencia, integración o aislamiento. En esta línea el período puede ser analizado como una etapa fundante.

En el primer mensaje a la Cámara, luego de reasumir como gobernador, el Dr. Marín proclama el nuevo rumbo. Si no se autorreferenciara permanentemente parecería emitido por otro gobernador distinto al del año 1983:

Profundos cambios, enérgicas modificaciones han conmovido el mundo en los últimos años. Especiales, determinadas trans-

formaciones han sido tomadas por los observadores, a veces como causa y a veces como efecto, de los distintos reajustes sociales, económicos, pero por sobre todo políticos, operados en el planeta (...). Aquel mundo que veíamos dividido en dos exclusivos polos hegemónicos ha devenido, por imperio de las circunstancias, en un nuevo orden de preeminencia política, generadora de una economía multipolar, donde los centros son, evidentemente, América del Norte, Europa y Oriente. (Abril, 1992)

Esta introducción le permite al Gobernador justificar un cambio de banderas políticas caras al justicialismo como son las de independencia económica y soberanía política:

... los problemas de dependencia o independencia económica — que se veían en otro tiempo tan ligados al concepto de soberanía— ahora pasan a ligarse más estrechamente al concepto de interdependencia, hasta el punto que la disyuntiva política y económica de nuestros pueblos quizá sea ahora por cómo y de qué manera podemos privilegiar nuestra autonomía, o de cómo debemos relacionar, en un esquema mundial de creciente y dinámica interdependencia. (op.cit.)

El discurso del Dr. Marín acusa los cambios producidos en el nivel nacional e internacional que modifican la relación entre la sociedad y el Estado. Deja de percibirse lo “foráneo” como peligroso y se torna necesario despertar la confianza internacional.

Al referirse a las políticas educativas, en el mismo mensaje, se evidencia un desplazamiento del eje de las mismas, la democratización del sistema es reemplazada por el binomio calidad-equidad: “El objetivo es una educación que *promueva el desarrollo del conocimiento para la transformación productiva con equidad*” (op. cit.; el destacado es nuestro).

El Gobernador cita así textualmente el título del documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad* (1992). Se sustituye de este modo la lógica de la política que primó en los primeros años post dictatoriales por una lógica economicista, a la vez que subordina la acción gubernamental a las propuestas de los organismos internacionales. En ese mismo discurso el Gobernador hace

referencia a la obtención de un crédito del Banco Mundial para el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria.

Días antes el Ministro de Educación provincial, al inaugurar el ciclo lectivo señalaba: “Nos encontramos en la era del conocimiento (...). El eje de la política es la descentralización de la *gestión del sistema* para el mejoramiento de la *calidad de la educación* (...). Queremos un sistema educativo que atienda *equitativamente* las demandas sociales por acceso al conocimiento” (Marzo, 1992) (El destacado es nuestro).

Los párrafos extraídos son representativos de numerosos discursos de esta etapa en cuyo contenido abundan términos importados del campo empresarial. Tanto Paviglianitti (1991) como Gentili (1995) señalan este proceso como un fenómeno de transposición. Forma parte de una nueva estrategia “competitiva” incorporada luego de la crisis de acumulación fordista y acorde a un mercado cada vez más diferenciado y diversificado.

En los noventa ya no se habla de igualdad sino de equidad, las tradicionales medidas o acciones de política educativa son ahora cuestiones de gestión del sistema, los saberes son reemplazados por las competencias y a la escuela se la llama unidad educativa.

Durante el período se acentúa la dualización de la sociedad, la concentración de la riqueza en manos de unos pocos que despliegan una frivolidad inusitada, los “nuevos ricos” que crecen al amparo de las privatizaciones y las concesiones del poder político. La clase media, aquella que veía en la educación una vía de acceso a mejores condiciones de vida, no tiene espacio en la distribución de la riqueza: sus miembros se han convertido en los “nuevos pobres” que miran por TV y en las revistas de actualidad la fiesta interminable de Punta del Este y Pinamar³, en la que políticos, *yuppies* y modelos adolescentes exhiben de modo obscuro los privilegios obtenidos. Los trajes oscuros y austeros, azules o grises, son reemplazados por los rutilantes brillos de los modelos de Versace y las corbatas amarillas.

De la comunidad organizada a la participación de la familia pampeana

Como se señalara en páginas anteriores, los primeros años de recuperación democrática están marcados por la intención política de restablecer las relaciones entre los agentes sociales y el Estado.

En el mensaje inaugural ante la Cámara de Diputados de la provincia el Gobernador Marín expresa una clara intención de recompo-

ner el pacto social: "... queremos una democracia que implique una forma de vida y que permita, *por medio de las organizaciones políticas y sociales, la participación del pueblo...*" (Diciembre, 1983) (El destacado es nuestro).

En los discursos de la etapa post dictatorial el interlocutor privilegiado es el gremio docente, el que es convocado para integrar —junto con delegados del Poder Ejecutivo provincial— diversas comisiones: la redactora del Estatuto del Docente, la de reforma curricular en el nivel primario, la de reforma curricular en el nivel medio. En el discurso inaugural del ciclo lectivo 1985 el Gobernador Marín afirma: "Es importante recalcar el diálogo permanente mantenido con los gremios, de los cuales destacamos su dedicada y especial colaboración" (Marzo, 1985).

Durante la gestión de Rodríguez como Ministro de Educación provincial se sanciona el Estatuto del Trabajador de la Educación. Esta ley consagra todas las aspiraciones del gremio en materia de derechos laborales docente: jubilación con 25 años de servicio sin límite de edad, un amplio régimen de licencias, participación gremial en las juntas de clasificación, etc. El Estatuto es rápidamente modificado por sucesivas leyes que limitan las conquistas enunciadas, entre ellas: la disminución de 120% a 80% del adicional por antigüedad; en el año 1991 incorpora un adicional por presentismo que alcanza el 30% del salario básico. Este incentivo va a tener un efecto negativo en las medidas de fuerza propuestas posteriormente por el sindicato docente.

Hirsch (1992, p.13) señala que la estrategia impuesta por la derecha para superar la crisis del Estado Benefactor plantea una transformación profunda en las estructuras del sistema socio político. Esa transformación podría conducir a una desformalización de la política, es decir, a una pérdida de importancia de las instituciones colectivas y de las organizaciones de intereses. Los gremios pierden el poder de negociación característico de la etapa anterior.

Los discursos de los noventa utilizan como función de apoyo "el bien común", con lo cual todo discurso que registre otra relación con lo que constituye el apoyo del discurso oficial puede ser descalificado como expresión de intereses particulares, puesto que pone al descubierto a un enunciador incapaz de situarse "fuera de sí mismo" (Ciriza, Fernández, Prieto y Gutiérrez, 1992). Por este mecanismo es posible mantener oculto el conflicto y no hacer lugar a las críticas. En este sentido es sumamente ilustrativo el siguiente fragmento en el contexto de

una convocatoria gremial al no inicio del ciclo lectivo: “El inicio de las clases ha sido posible porque ha primado el interés del bien de la comunidad, del bien común, por encima de los intereses personales y de los intereses sectoriales” (Subsecretario de Educación de la provincia, 19 de Marzo de 1990).

Este cambio de estrategia se despliega en la fundamentación del Decreto 1451, del 29 de Julio de 1992, la norma aprueba el Programa Transformación de la Educación a través de la Descentralización del Sistema Educativo⁴.

La justificación del programa invoca la necesidad de desburocratizar el modelo administrativo, compartir la toma de decisiones, recuperar el protagonismo de las instituciones locales y regionales para contrarrestar los efectos del acentuado centralismo. Se argumenta, en este último sentido, la acción protagonizada por distintos sectores de la sociedad para dar respuesta a la creciente demanda de servicios educativos: “llevando a cabo, junto con el Estado, gestiones de apertura, ampliación o mantenimiento de establecimientos educativos” (Decreto 1451), en obvia referencia a la creación de colegios privados en el interior de la provincia y a la actividad desplegada por las cooperadoras escolares en el sostenimiento de las escuelas —sostenimiento que se realiza en un contexto de empobrecimiento cada vez más agudizado—.

En el mismo Decreto se expresa que el Estado se reserva para sí la atribución de “establecer líneas políticas generales y de *coordinar* programas y/o proyectos tendientes a dar respuesta a las necesidades de cobertura, a la articulación de niveles y al mejoramiento de la calidad, cumpliendo un papel *equilibrador* entre las demandas del sistema educativo y los aportes que la sociedad realiza para su funcionamiento (El destacado es nuestro).

Esta larga transcripción ilustra el papel subsidiario que en materia educativa define la nueva política del gobierno, explicita el nuevo rol del Estado como coordinador y controlador de las demandas sociales.

En la misma norma se argumenta la necesidad de promover una dinámica que dé lugar a la participación en las escuelas de los miembros del sistema y de los agentes comunitarios, en tanto constituye una “alternativa válida para el fortalecimiento de la institución, su funcionamiento eficaz y el mejoramiento de la calidad educativa en pos de la efectividad y la relevancia de la escuela en el medio social”.

Incluye entre los agentes sociales a las municipalidades, cooperadoras, familias, juntas vecinales, asociaciones sindicales; quienes compartirán el esfuerzo educativo.

Esta propuesta de participación, que coloca en el mismo plano — en términos de la responsabilidad que les cabe en el sostenimiento del sistema— a sectores ubicados de modo asimétrico en el espacio social, oculta las diferentes relaciones de poder y contribuye a desplazar al gremio como interlocutor privilegiado, al ponerlo en igualdad de condiciones a las de otros agentes sociales con menor capacidad de acción e influencia en la política educativa.

La estrategia en la búsqueda de adhesión deja de estar mediada por el gremio y se orienta directamente hacia los docentes. En este sentido el gobierno elabora dos líneas de acción simultáneas: por un lado las Jornadas de Capacitación, obligatorias, en las escuelas; y, por otro, los Congresos de Políticas Educativas y Culturales que se inician en 1993. Para este trabajo privilegiamos el análisis de la segunda de las mencionadas⁵, en tanto aparece como una táctica novedosa para lograr su objetivo.

En los Congresos de Políticas Educativas y Culturales "... los directivos reciben las pautas de trabajo que llevarán a cabo las escuelas" (Gobernador Marín, Marzo, 1995). Se adopta una inusual manera de transmitir los lineamientos políticos sustentados por el gobierno provincial. Los congresos se realizan en Santa Rosa y la concurrencia de los directores y un docente por escuela es obligatoria; se organizan previendo dos instancias: por un lado las conferencias, dictadas por funcionarios provinciales y nacionales junto con especialistas e intelectuales de la educación; por otro, los talleres, donde se trabaja sobre los ejes propuestos en las disertaciones.

En el primer Congreso (1993) la temática central gira alrededor del nuevo papel del Estado, la necesidad de descentralización administrativa y la crisis educativa. En el segundo (1994) los temas abordados son los cambios en los escenarios mundiales, la revolución tecnológica y la necesidad de adecuar la educación a los nuevos contextos, la Ley Federal de Educación y la fundamentación del Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad. El tercer Congreso (1995) propone conferencias que fundamentan los cambios de frentes en la política educativa y justifican la necesidad de la transformación educativa, los nuevos modos de la organización industrial post fordista y la adecuación de la es-

cuela para la preparación para el mundo del trabajo.

El relevamiento de los temarios propuestos en los primeros congresos sirve para dar cuenta del modo a través del cual el gobierno provincial instala los temas de la agenda de debate. Este mecanismo, articulado con las acciones de capacitación en servicio —que fueron progresivamente aumentado su duración a lo largo de cada año y en las que los docentes realizan, en cada escuela, lecturas, análisis y propuestas de paquetes elaborados en los organismos centrales— y las modificaciones del Estatuto del Trabajador de la Educación operan como una estrategia orientada a la desarticulación de toda acción colectiva de resistencia.

Conclusiones

Los cambios discursivos de fines de los años 1980 y principios de los 1990, en términos de sustitución o incorporación de los conceptos señalados, pueden ser analizados, recurriendo a Bernstein (1993), a partir de la idea de recontextualización de otros discursos que la pedagogía realiza para la creación de uno nuevo. La pedagogía toma préstamos de otros ámbitos, los reubica, los desplaza, les da otra jerarquía; en función de ello es posible pensar la pedagogía como un discurso que, en tanto emerge de ciertas condiciones históricas de producción, realiza apropiaciones que no son irrelevantes ni neutras. Así es como muchas palabras de uso corriente en el marco de la reforma (equidad, eficiencia, calidad, participación, profesionalismo, competencias) no son palabras sueltas que tienen un significado fijo a través del tiempo, por el contrario, asumen una vinculación particular y específicas relaciones, jerarquía y valor.

Los cambios en el discurso implican, aunque no de manera exclusiva, la sustitución de algunos conceptos por incorporación de otros; o la utilización de conceptos que suelen presentarse con el académico término de “resignificados”, mecanismo por el cual es posible, en algunos casos, reemplazar el contenido original del término hasta hacerlo irreconocible.

El análisis e interpretación propuestos recupera la idea de Bourdieu (citado en Popkewitz, 1995) de considerar al lenguaje como una forma de poder simbólico, por el cual se establecen los intereses de los grupos particulares más bien a través de intercambios simbólicos que a través de la imposición de la dominación por la fuerza bruta.

Los Congresos son el marco ceremonial legitimado donde las nuevas concepciones son transmitidas a docentes y directivos en la palabra autorizada de funcionarios, especialistas e intelectuales. Esta estrategia de inculcación es reforzada en las jornadas institucionales obligatorias de capacitación en servicio. Ambas son organizadas desde la concepción de un receptor pasivo; el espacio de participación de los docentes es el de la escucha y la pregunta.

Las acciones desarrolladas por el gobierno provincial lograron el propósito de llevar adelante la reforma sin oposición manifiesta. Si bien el gremio se manifestó en contra de la política oficial no pudo concretar medidas de fuerza por la falta de respaldo del colectivo docente que no acompañó las diversas convocatorias planteadas desde la dirigencia sindical. Otras manifestaciones de resistencia fueron protagonizadas por directoras de dos escuelas del Nivel Polimodal —que se negaron a elegir la modalidad de las instituciones del modo como lo prescribió el Ministerio de Educación provincial—, las docentes fueron sumariadas y se les iniciaron acciones judiciales, convirtiéndose en “casos ejemplares” para aquellos que se opusieran a la propuesta oficial.

La estrategia del Poder Ejecutivo provincial fue exitosa debido, en primer lugar, a la inculcación política e ideológica llevada a cabo por la propaganda oficial, que presentó a la reforma como una transformación necesaria e ineludible; en segundo término, a la incorporación del presentismo que representa un treinta por ciento de los disminuidos salarios docentes y que obtura la posibilidad de medidas de fuerza como paros o huelgas; y, por último, a la coacción ejercida a partir de los casos ejemplares.

La transformación educativa llevada a cabo en la provincia de La Pampa fue presentada en ámbitos nacionales como un modelo de calidad y eficiencia, al tiempo que la ausencia de una oposición activa fue mostrada como consenso.

NOTAS

¹ El peronismo se había caracterizado por asimilar en su doctrina económica y social algunos de los rasgos que caracterizan al Estado de Bienestar y que se generalizaron en las democracias capitalistas avanzadas de la segunda posguerra. Isuani, Lo Vuolo y Tenti Fanfani (1991, p.10) señalan que “el Estado de Bienestar consiste en el conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la población y reducir las diferencias socia-

les ocasionadas por el funcionamiento del mercado”. La educación es concebida como un derecho social, el Estado garantiza un mínimo de instrucción y posibilita el acceso a los niveles superiores, y se arroga para sí la responsabilidad imprescriptible e inalienable de sostener la educación.

² Es interesante señalar el “derrotero” del Ingeniero Agrónomo Jorge Rodríguez: diputado provincial hasta 1987; Ministro de Educación de La Pampa entre fines de 1987 y mediados de 1989; diputado nacional y presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados Nacional —durante su mandato se gestó y sancionó la Ley Federal de Educación (1993)—; entre 1993 y 1996 fue Ministro de Educación de la Nación y desde entonces hasta la finalización del mandato presidencial del Dr. Menem ocupó el cargo de Ministro Coordinador del Gabinete Nacional.

³ Centros turísticos de la costa atlántica, frecuentados por miembros de las clases acomodadas, artistas y deportistas. A partir de los años 1990 se convierten en lugares elegidos por los políticos, estilo que se dio en llamar “farandulización” de la política.

⁴ Aún cuando no constituye tema de análisis en este trabajo, es pertinente aclarar que las acciones de descentralización implementadas en la provincia de La Pampa no van más allá de una mera desconcentración de funciones, sin incidencia sustancial en el poder de decisión y sin operar una neta superación de ordenamiento jerárquico. Para ampliar ver Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1991.

⁵ Se consideran las actas de los tres primeros Congresos.

BIBLIOGRAFÍA

- BERNSTEIN, B (1993). *La estructura del discurso pedagógico*. Madrid: Morata.
- BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. y PASQUINO, G. (1991). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- BRAVO, M. T. (1996). El discurso político, una posibilidad de investigación de la educación como fenómeno social. En Alicia de Alba (Coord.). *Teoría y Educación. En torno al carácter científico de la educación*, México: Universidad Autónoma de México.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Chile.
- CIRIZA, A. FERNÁNDEZ, E., PRIETO, D. y GUTIÉRREZ, F. (1992). *El discurso pedagógico*. San José de Costa Rica: Radio Netherland Training Centre [RRNTC].

- GARCÍA DELGADO, D. (1994). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO- Tesis Norma.
- GENTILI, P. (1995). *Proyecto neoconservador y crisis educativa*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- HIRSCH, J. (1992). Fordismo y Posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias. En Joaquim Hirsch, *Los estudios sobre el estado y la reestructuración capitalista*. Buenos Aires: Cuadernos del Sur.
- HOBBSAWN, E. (1998). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- ISUANI, E. (1991). Bismarck o Keynes ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación fordista. En Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani, *El estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- NARODOWSKI, M. (1996). *La escuela argentina de fin de siglo. Entre la informática y la merienda reforzada*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.
- PAVIGLIANITTI, N. (1991). *Neoconservadurismo y educación*. Buenos Aires: El Quirquincho.
- POPKEWITZ, T. (1995). La relación entre poder y conocimiento en la enseñanza y en la formación docente. *Revista Propuesta Educativa*, 13.
- PUIGGRÓS, A. (1996). *¿Qué pasó en la educación argentina? Desde la conquista hasta el menemismo*. Buenos Aires: Kapelusz.
- TIRAMONTI, G. (1991). *Los nuevos modelos de gestión educativa: el impacto sobre la calidad de la educación y las estructuras de representación social*. Manuscrito no publicado, FLACSO, Buenos Aires.
- VERÓN, E. (1996). La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política. En Carlos Mangone y Jorge Warley, *El discurso político. Del foro a la televisión*. Buenos Aires: Biblos.