



La autonomía forzada: paradojas en la implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica en el Conurbano bonaerense y Gran La Plata

Ada Cora Freytes Frey

Universidad Nacional de Lanús
Universidad del Salvador
afreytes@arnet.com.ar

Fecha de recepción: 30/03/05
Fecha de aceptación: 15/02/06

Palabras clave:

autonomía,
reforma educativa,
Tercer Ciclo,
escuela,
docentes.

Keywords:

*autonomy,
educational reform,
Tercer Ciclo,
school,
teachers.*

Resumen

Uno de los ejes de la reforma educativa argentina en la década de 1990 fue la transformación en los modos de gestión del sistema, incorporando nuevos principios organizativos. Entre ellos se destaca el énfasis en la autonomía de las escuelas, evidenciado en la importancia que se da desde las políticas al Proyecto Educativo Institucional [PEI]. Este último es presentado como la apertura de nuevas instancias de toma de decisión en las escuelas y la posibilidad de un mayor protagonismo de directivos y docentes para adecuar los contenidos curriculares y las estrategias pedagógicas al contexto local.

El artículo contrasta estos lineamientos con los procesos vividos en las instituciones escolares, en el caso de la implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica, en el Conurbano bonaerense y Gran La Plata. El discurso de la autonomía entra en contradicción con una política provincial que es experimentada por los actores institucionales como fuertemente autoritaria y tecnocrática, impulsando cambios en contra de la voluntad de docentes y directivos, sin estrategias de negociación y concertación.

Se examinan particularmente los procesos de formulación del PEI, explorando diferencias entre establecimientos, a fin de sacar conclusiones acerca de las condiciones institucionales que están en la base de una efectiva ampliación de los márgenes de la autonomía en las escuelas.

Introducción

Una de las características de las reformas educativas latinoamericanas de los años 1990 ha sido el énfasis –a veces excluyente– en la transformación de los modos de gestión del sistema, incorporando nuevos principios organizativos según los paradigmas hoy dominantes en la administración pública. Entre ellos –y como complemento de los procesos de descentralización iniciados en los años 1980 y profundizados en la década de 1990– se destaca el acento en la autonomía de las escuelas, que supone la delegación a estas últimas de nuevas instancias de toma de decisión. En tal sentido, se impulsa a que cada escuela elabore su propio proyecto educativo, a partir de la identificación de las necesidades y problemáticas de la institución, administrando los recursos que posee y seleccionando estrategias pedagógicas adecuadas a las mismas. Así, la idea de autonomía va asociada a un mayor protagonismo de directivos y docentes –que implica también una mayor responsabilidad sobre los resultados educativos–, pero también a una articulación más estrecha con los padres y con el resto de la comunidad, para permitir una mejor adaptación al contexto local (Braslavsky, 1999; Tiramonti, 2001).

La reforma argentina no fue una excepción en este aspecto, ya que una de sus líneas de cambio fue el “fortalecimiento de la autonomía de las escuelas”. No obstante, existen investigaciones empíricas que muestran contradicciones entre los postulados de las políticas tanto nacional como provinciales y las realidades que se viven en los establecimientos escolares, donde directivos y docentes no perciben que tienen un mayor margen de decisión, sino que, por el contrario, se encuentran obligados a implementar transformaciones en cuyo diseño no fueron consultados.

En esta línea, el presente artículo se propone explorar los alcances efectivos de la autonomía escolar, en el caso específico de la implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica¹ [EGB] en la Provincia de Buenos Aires, contrastando lo enunciado desde las políticas con los procesos experimentados en las instituciones escolares. Para ello recuperamos algunos resultados de una investigación más amplia –que dio lugar a una tesis de Maestría–, cuyo interrogante central apuntaba a comprender la incidencia de la dinámica institucional de las escuelas en la configuración efectiva del Tercer Ciclo de la EGB en el Conurbano bo-

naerense y Gran La Plata. La misma se basó, por un lado, en el análisis de las políticas nacionales y provinciales sobre el Tercer Ciclo², y por otro lado, en el examen de la implementación de las mismas en las escuelas, a través de un estudio comparativo de casos³.

Comenzamos, pues, este trabajo indagando acerca de cómo es incorporado el discurso de la autonomía en las normas y documentos oficiales que reglamentaron y difundieron la reforma educativa en la segunda mitad de la década de 1990, tanto en el orden nacional como en la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente, introducimos la mirada de los actores institucionales –directivos y docentes del Tercer Ciclo–, para ver en qué medida se sienten protagonistas con capacidad de decisión en el cambio educativo. Finalmente, exploramos un proceso clave en la concreción de la autonomía: la elaboración e implementación del Proyecto Educativo Institucional.

La autonomía institucional en las políticas nacionales y provinciales

Como hemos adelantado, el fortalecimiento de la autonomía de las escuelas es uno de los principios fundamentales de la reforma educativa argentina, iniciada con la sanción de la Ley Federal de Educación (24.195) en 1993. El mismo va asociado, por otra parte, al proceso de descentralización del sistema educativo, comenzado durante la dictadura militar, pero profundizado en 1992, con la Ley de Transferencia de los servicios educativos a las provincias (24.049)⁴. Estas líneas políticas se ven reflejadas en el hecho de que el diseño de la transformación educativa contempla tres niveles de toma de decisión y de ejecución: nacional, a partir de acuerdos en el Consejo Federal de Cultura y Educación [CFCyE]; provincial –a las jurisdicciones les correspondió definir los ritmos y esquemas de implementación de la nueva estructura del sistema, la localización de los niveles y ciclos, el perfil de conducción y de docentes privilegiado, el Diseño Curricular Provincial, etc.–, e institucional, mediante el PEI.

En efecto, los documentos nacionales subrayan que el PEI –que cada escuela debe confeccionar, bajo la conducción de su director y con la par-

tipicación del cuerpo docente— implica la apertura de nuevos espacios de toma de decisión y de acción en los establecimientos: sobre los objetivos institucionales, las formas de organización, los contenidos curriculares, los criterios pedagógicos y metodologías de enseñanza-aprendizaje, el régimen disciplinario, el sistema de evaluación, etc.

Por otra parte, este mayor protagonismo de los actores institucionales aparece ligado a la necesidad de adaptar el *curriculum* y las estrategias pedagógicas a los contextos propios de cada institución, atendiendo a la diferenciación cada vez más acentuada que caracteriza a la sociedad nacional. Se considera que sólo los directivos y docentes de cada escuela particular, con su conocimiento del medio y de sus alumnos, pueden realizar dicha adaptación. Pero para ello es preciso una articulación estrecha con la comunidad local, aspecto que también se asocia a la idea de autonomía escolar.

En esta línea, la Estructura Curricular para el Tercer Ciclo, aprobada por el CFCyE en 1998, contempla la posibilidad de que cada jurisdicción asigne horas para espacios curriculares a definir por las escuelas, con el objetivo de desarrollar proyectos e iniciativas adecuados a las demandas de la comunidad educativa particular.

Las políticas de la Provincia de Buenos Aires muestran una marcada continuidad con los postulados establecidos en el nivel nacional. En su Diseño Curricular, la jurisdicción valoriza la autonomía de las escuelas y el papel que el PEI puede cumplir como herramienta para alcanzarla. El PEI es considerado, por un lado, en su dimensión pedagógico-didáctica, como un nivel más concreto de especificación del *curriculum*, por medio del Proyecto Curricular Institucional, dentro del cual se enmarcan las propuestas pedagógicas de cada docente. Por otro lado, resulta un instrumento para optimizar la gestión de los recursos humanos y materiales del establecimiento. Finalmente, en su dimensión comunitaria, el PEI debe apuntar a mejorar el intercambio de la escuela con el medio social circundante, a fin de permitir la adaptación de las propuestas educativas al contexto local y una mayor vinculación de las mismas con el mundo del trabajo.

No obstante, en contraste con lo impulsado por la Estructura Curricular Básica para el Tercer Ciclo aprobada por el CFCyE, el Diseño Cu-

rricular Provincial no contempla la existencia de espacios curriculares de opción institucional que permitan el desarrollo de proyectos propios de la escuela⁵. Se advierte así un recorte de los márgenes de decisión del equipo docente en la escuela, que tiene como contrapartida cierta “re-centralización” de decisiones.

Hasta aquí hemos presentado someramente cómo aparece el concepto de autonomía institucional en las normas y documentos oficiales que reflejan las políticas de reforma educativa, tanto en el nivel nacional como provincial. En lo que sigue, contrastaremos estas afirmaciones con las vivencias de los directivos y los docentes del Tercer Ciclo en las escuelas.

La mirada de los actores institucionales: la autonomía forzada

La primera contradicción que surge al analizar el discurso de los actores institucionales es el profundo descontento que expresan frente al cambio en la estructura del sistema educativo y, en particular, ante el diseño del Tercer Ciclo. Se da así la paradoja de que los docentes que deben aportar su creatividad y oficio para implementar este núcleo central de la reforma educativa descreen profundamente de las propuestas de transformación.

Este rechazo tiene dos vertientes: por un lado, existe un fuerte cuestionamiento al modo en que se implementó el nuevo tramo del sistema. Las críticas, que son múltiples, se refieren invariablemente al apresuramiento e improvisación que caracterizó todo el proceso y al carácter tecnocrático del mismo, reflejado en el hecho de que no se tuvieron en cuenta las condiciones previas necesarias para un cambio efectivo: una adecuada infraestructura edilicia, la capacitación de docentes y directivos, la adaptación de los marcos normativos que orientan las decisiones cotidianas en las escuelas. Todas estas variables fueron consideradas por el gobierno provincial, pero en paralelo con la implementación del ciclo, debiendo hacer ajustes permanentes “sobre la marcha”, a medida que iban surgiendo distintos problemas.

Al principio era una... la impresión que tengo es que al principio era como una bola de cosas... desorganizadas... Yo me sentía como un bombero que apagaba incendios, que llegaba

siempre tarde, que no podía prever. Y además porque no había una normativa, digamos... era una normativa muy general, faltaba especificidad para algunas cuestiones que con el correr del tiempo se fueron normando. Pero en ese primer año era como, bueno, tengo este problema y tengo que sacar una... buscar o acordar una solución para este problema que no está todavía contemplado (Coordinadora del Tercer Ciclo).

Otra impresión generalizada es el autoritarismo con que se llevó adelante el cambio. Pese a la apelación a la participación de los actores y a la construcción de consensos que se repite en la normativa y en los documentos oficiales, la impresión prácticamente unánime de los docentes es que sus puntos de vista no fueron considerados ni en el diseño ni en la implementación de la transformación. Por el contrario, el gobierno avanzó con la puesta en marcha de la nueva estructura en contra de las opiniones de los docentes, y con una política firme destinada a vencer sus resistencias. Estas representaciones contradicen, para docentes y directivos, la idea de autonomía como disposición de nuevos y ampliados márgenes de decisión. Por el contrario, lo que prima es la vivencia de una gran inseguridad y sufrimiento institucional, a causa de las indefiniciones del gobierno pero, sobre todo, de las presiones sobre las instituciones para implementar aceleradamente transformaciones que no convencen a los actores.

Por el otro lado, prevalece en directivos y docentes una visión predominantemente negativa acerca del impacto del Tercer Ciclo, en particular en lo que se refiere a la calidad de los aprendizajes. Si bien la mayoría de ellos percibe –y reconoce como positiva– una mejora en los niveles de inclusión y retención de los adolescentes en el Tercer Ciclo, la valoración de este hecho se ve disminuida por considerar que, a menudo, este objetivo se alcanza a costa de las competencias efectivamente adquiridas por alumnos. Pero lo que es aún más significativo es que el deterioro de la calidad es específicamente relacionado en el discurso de los docentes con el sistema de evaluación, acreditación, promoción y compensación implementado por el gobierno provincial a partir de 1998.

El nuevo Diseño Curricular Provincial introdujo, en efecto, la “compensación” como medio para flexibilizar las reglas de evaluación y acre-

ditación y disminuir el fracaso escolar. La misma apunta a la detección temprana de las dificultades de aprendizaje, mediante un proceso de seguimiento continuo a lo largo del año escolar, y al desarrollo de estrategias pedagógico-didácticas alternativas para superarlas. Se prevén dos tipos de compensación: una preventiva, realizada durante todo el ciclo lectivo, y otra para acreditaciones pendientes, efectuada en un período especial, al finalizar dicho ciclo. Ambas instancias deben ser planificadas y registradas, sirviendo la primera de fundamento para la segunda. Asimismo, se debe comunicar y discutir oportunamente con los padres la marcha del proceso de aprendizaje de los alumnos (DGCyE - CGCyE, 1999, pp. 23-24).

Este nuevo esquema de evaluación y acreditación es criticado en forma recurrente por maestros y profesores, quienes consideran que la multiplicación de las instancias de compensación de los aprendizajes no adquiridos a lo largo del año desemboca en la práctica en una disminución de las exigencias y en una desvalorización del esfuerzo y de los logros reales de los alumnos. Las tareas de compensación aparecen como nuevos requerimientos burocráticos más que como estrategias alternativas de abordaje de los contenidos que permitan mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Y esto porque los docentes no cuentan a lo largo del año con tiempos específicos destinados a la implementación de tales estrategias, sino que deben realizar la compensación al mismo tiempo que continúan el desarrollo habitual de sus clases. Por su parte, el período de compensación para acreditaciones pendientes, en diciembre y marzo, resulta a menudo escaso para alcanzar los aprendizajes no logrados durante el ciclo lectivo.

El descontento que produce el nuevo esquema de evaluación y acreditación aparece ligado a la existencia de presiones informales sobre las instituciones escolares, tendientes a disminuir las tasas de repitencia. Desde la perspectiva de los docentes, este control ejercido sobre las escuelas no está destinado a evaluar las competencias efectivamente adquiridas por los alumnos, sino simplemente a aumentar los índices de alumnos promovidos, con independencia de los aprendizajes.

Y se nota cierta presión en cuanto a la hora de los papeles. Uno no porque haya un alumno desaprobado tiene un problema de

vínculo con el alumno, sin embargo la presión de que tiene que aprobar, por qué, qué paso, cuántas oportunidades diste, qué estrategias alternativas vas a usar, eso se nota. Es una cadena, el directivo lo recibe del Inspector, y el directivo se tiene que posicionar muy fuerte, con fundamentos, para decir: ‘bueno trabajamos de esta manera y bien con el equipo docente para decir, bueno esta es la realidad y no pasa’ (Profesor de Matemática de 9.º año).

El caso de esta política es, pues, un ejemplo paradigmático de “las paradojas de la autonomía”, en las que los márgenes de decisión de los actores institucionales (diseño de planes de compensación) están subordinados a la implementación forzada de una política –diseñada por los técnicos provinciales– que esos actores rechazan.

Recapitulando lo expuesto en este apartado, advertimos que al recuperar las visiones de los actores institucionales salen a la luz las contradicciones de una política que plantea fortalecer la autonomía de las instituciones escolares presionando a directivos y a docentes para implementar aceleradamente cambios sobre los que no fueron consultados –y de los que desconfían–. Vale decir que la tan mentada autonomía se transforma en un mandato para ejecutar decisiones tomadas en otros niveles del sistema educativo. ¿No es ésta la definición canónica de heteronomía?

Distintas “autonomías” para distintas instituciones: la construcción del PEI

Al presentar al Tercer Ciclo de la EGB mencionamos que se caracteriza por integrar cursos provenientes de dos niveles distintos del antiguo sistema educativo, exigiendo por lo tanto la convivencia de dos culturas institucionales y de dos lógicas profesionales diferentes: la de los maestros y la de los profesores. Estos dos perfiles profesionales tienen concepciones marcadamente distintas acerca de qué significa ser docente y de la práctica profesional, que se ponen en acto y se enfrentan cotidianamente en los establecimientos⁶. En tal sentido, los profesores expresan el mayor rechazo hacia el Tercer Ciclo, en tanto el mismo pone en cuestión

su *habitus*⁷ como docentes, más centrado en el conocimiento y transmisión de una disciplina determinada⁸. Por el contrario, para los maestros representa una posibilidad de crecimiento profesional, pero además su concepción de la docencia –más centrada en el seguimiento y acompañamiento del alumno, en una formación general que abarca distintas áreas del conocimiento y en una vinculación más estrecha con la institución en la que trabajan– los lleva a valorizar distintos aspectos de la propuesta provincial⁹.

Estas percepciones diferentes sobre el Tercer Ciclo –que se conectan con intereses y con formas de asumir la práctica docente divergentes– dan lugar a conflictos y tensiones en los intercambios cotidianos entre maestros y profesores. La manera en que se gestionan los mismos marca el modo de funcionamiento de dicho ciclo en cada establecimiento. Así, en nuestra investigación sobre el Tercer Ciclo en el Conurbano bonaerense y Gran La Plata hemos podido identificar tres tipos institucionales diferenciados que, partiendo de modelos de localización y de conducción diferentes¹⁰, habilitan distintas formas de relación entre directivos, maestros y profesores. Esos tipos son:

- El Tercer Ciclo “integrado a la EGB”: corresponde a las EGB puras, donde el Tercer Ciclo funciona conjuntamente con el Primero y Segundo Ciclo, en un mismo edificio. Se trata, en general, de establecimientos ubicados en zonas periféricas del Conurbano y Gran La Plata, donde no existía previamente una oferta de educación secundaria adecuada a la demanda. Son en su mayoría escuelas estatales, pero también corresponden a este tipo escuelas privadas orientadas a la atención de sectores de muy bajos recursos. En estas escuelas, el Tercer Ciclo se formó “desde cero”, con la incorporación a la EGB del 8.º y 9.º año, lo cual supone la convivencia cotidiana en un mismo edificio de maestros, profesores y directivos.
- El Tercer Ciclo “virtual”: el mismo presenta un quiebre importante entre 7.º año, por un lado, y 8.º y 9.º, por el otro, conservando una gran continuidad con la estructura previa a la reforma. Hemos identificado este quiebre fundamentalmente en las escuelas estatales articuladas en las cuales el 7.º año funciona en el mismo edificio que los dos primeros ciclos y el 8.º y 9.º en el edificio de una escuela media,

pero también en colegios privados que comprenden EGB y Polimodal, donde el Tercer Ciclo se ha integrado al resto de la EGB, bajo la conducción de sus directivos y sin coordinador propio¹¹.

- El Tercer Ciclo “en busca de identidad propia”: se advierte en estas escuelas una política específica y planificada tendiente a conformar el Tercer Ciclo como una unidad relativamente autónoma, con un perfil diferenciado tanto del Polimodal como del Primero y Segundo Ciclo de la EGB. Se trata de escuelas que abarcan, en un mismo establecimiento, a la EGB y al Polimodal. Se verifica en ellas cierta asimilación del Tercer Ciclo al Polimodal antes que a los otros ciclos de la EGB, la cual se expresa en ritos y normas (por ejemplo: vestimenta similar; espacios y ritmos comunes; reglas de convivencia compartidas; mayoría abrumadora de profesores en el Tercer Ciclo). Las escuelas de la muestra que corresponden a este tipo son todas privadas, orientadas a un público de clase media, media alta y alta. Por otra parte, cabe subrayar que si bien en estas instituciones se observa un esfuerzo concreto por dar al Tercer Ciclo un perfil diferenciado, éste no es un proceso acabado, sino más bien una apuesta a largo plazo, no exenta de conflictos y dificultades, en tanto la diversidad de *habitus* profesionales persiste.

Hecha esta aclaración, abordaremos el último tema que queremos analizar en este trabajo: cómo se da el proceso de formulación del PEI en las escuelas —o más específicamente, dados los datos con los que contamos, cómo interviene el Tercer Ciclo en dicho proceso—. Según hemos visto, la elaboración del PEI está en el centro del concepto de autonomía que plantean las políticas de reforma, tanto en el nivel nacional como en el provincial.

Ahora bien, la posibilidad de elaborar dicho proyecto supone la existencia de espacios de discusión y trabajo colectivo para definir objetivos, metas y estrategias consensuadas: que el cuerpo docente funcione efectivamente como colectivo, y no sea la mera agregación de acciones individuales (Cousin, 2000). Este tipo de funcionamiento requiere tiempos específicos de reunión y planificación, como así también cierto compromiso por parte de directivos y docentes con esta tarea de reflexión y toma de decisiones. Ambas cuestiones resultan problemáticas en el sistema

educativo argentino, donde los tiempos extra más allá del trabajo en el aula son escasos y hay una tradición de burocratización e individualismo en la labor docente.

Las dificultades son aún mayores en el Tercer Ciclo, por diversas razones: la multiplicación del número de educadores, que vuelve más complicada la coordinación entre ellos; las condiciones de trabajo (profesor “taxi”) y el *habitus* de los profesores, que limitan los tiempos disponibles para reuniones pero, además, obstaculizan su involucramiento con la escuela; las tensiones en la relación maestros-profesores y, en particular, la desvalorización por parte de los últimos de las opiniones de los primeros.

La conducción educativa provincial intentó generar condiciones prácticas más propicias para el trabajo colectivo, mediante las Jornadas de Capacitación Docente, destinadas al tratamiento de distintos aspectos que hacen al PEI: contenidos curriculares, evaluación, normas de convivencia, etc. No obstante, estos espacios han sido aprovechados diferencialmente en los distintos tipos institucionales mencionados.

En el Tercer Ciclo “integrado a la EGB”, la participación de los profesores en las Jornadas de Capacitación –y más aún en otras reuniones destinadas a temas institucionales– se ve limitada por el hecho de que ellos suelen enseñar en distintos establecimientos. Esta realidad no fue suficientemente contemplada al instaurarse dichas Jornadas, verificándose sucesivos cambios de criterios que dieron lugar a numerosos conflictos en las escuelas¹². Así, es habitual que los profesores manifiesten no haber participado en la formulación del PEI debido a sus limitaciones para asistir a las Jornadas. En contraste, los maestros invariablemente mencionan haber trabajado en ellas en distintos aspectos del PEI y se muestran al tanto de las prioridades y proyectos institucionales.

Sin embargo, en el caso de algunos profesores, más allá de estas expresiones, se advierte que han participado en cuestiones que hacen al PEI, como por ejemplo la elaboración y gestión de proyectos integrados entre disciplinas o la selección y secuenciación de contenidos para la formulación del Proyecto Curricular Institucional. En tal sentido, la convivencia en la escuela con otros docentes del Tercer Ciclo –y de otros ciclos– facilita el intercambio informal y, por lo tanto, la circulación de información y la colaboración en líneas de acción concretas.

Pero el factor que condiciona fuertemente los márgenes y formas de participación –de los profesores, fundamentalmente, aunque también de los maestros–, es el estilo de conducción de la dirección. Ésta cumple un rol central en la formulación del PEI, advirtiéndose distintas formas de “apertura” del proceso a los docentes, que se relacionan con los diversos tipos de liderazgo institucional. En las escuelas donde predomina un estilo más personalista y autoritario, las líneas prioritarias son definidas por la dirección, con instancias de información y, en el mejor de los casos, de consulta a los docentes. En ellas, los profesores manifiestan poco conocimiento e injerencia sobre el PEI: “Yo no [participé de la elaboración del PEI]... Porque este proyecto... básicamente lo llevaron a cabo los directivos y el personal que hace varios años que está en el colegio” (Profesora de Ciencias Naturales de 9.º año, en una EGB pura estatal).

Por el contrario, cuando existe un liderazgo más carismático, vale decir, cuando la directora tiene la habilidad de lograr cohesión mediante la adhesión a ideas o valores compartidos, se advierte una delegación de tareas específicas en distintos docentes –maestros y profesores–, en un intento de sumar a todos –según sus fortalezas– en un proyecto común. En estas escuelas, suelen existir, por otra parte, espacios de reunión más allá de las Jornadas de Capacitación, pero la participación en ellas de los profesores –no así de los maestros– es complicada, por los problemas de horarios ya mencionados. Este estilo de conducción parece eficaz para generar en profesores que trabajan en varios establecimientos un compromiso mayor con la institución, que los lleva a involucrarse en acciones que requieren tiempos y esfuerzos extras más allá del dictado de sus clases. No obstante, como queda claro en la siguiente cita, si el número de escuelas en las que enseñan se multiplican, éstos no pueden sostener tal compromiso en todas ellas.

Yo en ese momento que se empezó a pergeñar eso [el PEI] no estaba comprometido en esta escuela, porque trabajaba en siete, ocho escuelas y el poquito plus que tenía lo ponía en otra escuela... Porque digo, te mentiría si te dijera que un profe que labura en ocho lugares, labura igual poniendo pilas en todos lados. Eso no significa que vos en las otras siete escuelas no trabajás. No, trabajás, hacés lo mejor que podés, pero tu trabajo empieza a la hora que empieza el horario y termina cuando

se terminó la clase. Bueno, yo recién ahora estoy poniendo un plus acá, porque digamos estoy cómodo (Profesor de Lengua de 9.º año, en una EGB pura estatal).

En el Tercer Ciclo “virtual” se registran las mismas dificultades que en el tipo anterior para que los profesores puedan participar de espacios comunes de discusión y, por ende, de la formulación del PEI. Tales dificultades se ven potenciadas en esta ocasión por el hecho de que los profesores dan clases también en el Polimodal con el que articula la EGB, optando siempre que les es posible por participar de las Jornadas y reuniones en dicho nivel.

Pero tenemos el mismo problema: la gente del Tercer Ciclo prefiere ir a las escuelas medias a la capacitación y no a la EGB. Por ahí tenemos alguno... tenemos el maestro de séptimo y por ahí tenemos alguno que otro profesor joven que todavía quiere un poco participar de lo que es el proyecto institucional nuestro, pero... la mayoría son... ya te digo, como nosotros tenemos muchos titulares en Tercer Ciclo son muy reacios a la reflexión (Directora de una EGB articulada estatal).

Sin embargo, las condiciones de trabajo que obstaculizan efectivamente la participación pueden funcionar como excusa para una autoexclusión que nace más bien del desinterés por intervenir en la elaboración del PEI de una institución –la EGB– de la cual no se sienten parte. A dicho desinterés se agrega la distancia y falta de interacción entre maestros de 7.º y profesores de 8.º y 9.º que caracteriza a estas escuelas. En ellas, efectivamente, las trabas edilicias –ya sea que 7.º funcione en un edificio distinto que 8.º y 9.º, ya sea que existan espacios diferenciados dentro de un mismo establecimiento– se transforman en barreras simbólicas para el intercambio. En consecuencia, los profesores evidencian generalmente un desconocimiento absoluto del PEI de la EGB –no así del de Polimodal– a diferencia incluso de los maestros, que sí intervienen junto con sus colegas del Primero y Segundo Ciclo en tareas relacionadas con distintos aspectos del PEI, a pesar de su situación de aislamiento con respecto al resto del ciclo.

Por otra parte, es preciso señalar que, más allá de las diferencias indicadas en las escuelas del primer y segundo tipo, se advierte en la mayoría

de ellas un alto grado de generalidad y formalismo en la formulación del PEI. No sólo los principios y fundamentos, sino también los objetivos y metas son expresados en términos abstractos, que copian textualmente el lenguaje característico de las normas y documentos provinciales y nacionales¹³. A su vez, las estrategias previstas se presentan a menudo como un listado de los instrumentos y líneas de acción recomendados por la bibliografía, sin definir prioridades o jerarquizar las formas de intervención. La similitud entre los PEI de distintas instituciones también es significativa. Como aspecto positivo, en cambio, se puede señalar la apertura de espacios colectivos de discusión que, aunque escasos, parecen comenzar a dar lugar a una reflexión sobre la realidad de cada institución. Esta reflexión se plasma en diagnósticos más concretos y también en iniciativas y proyectos específicos, que buscan dar respuesta a algunos de los problemas detectados. Sin embargo, resulta aún muy escaso el debate sobre estrategias didácticas y metodologías de trabajo.

En el Tercer Ciclo “en busca de una identidad propia”, el PEI es más abarcativo que en los casos anteriores, porque incluye –y busca articular– a los distintos niveles que componen el establecimiento –generalmente, desde Inicial hasta Polimodal–. Por otra parte, en estas escuelas orientadas hacia un público no sólo con mayor poder adquisitivo, sino también más informado y con mayor capital cultural, el PEI se transforma en un medio para sistematizar y cristalizar una oferta educativa diferenciada, que permita a la institución posicionarse en un mercado educativo competitivo.

En estos establecimientos, como en los anteriores, el equipo directivo juega un papel central en la elaboración del PEI. Pero en este caso, en dicho equipo están representadas las conducciones de todos los niveles –en particular, del Tercer Ciclo, que en estas escuelas tiene cierto nivel de autonomía–. Por ser instituciones privadas, también tienen injerencia en los lineamientos principales del PEI –aquellos que contribuyen a diferenciar a la escuela– los propietarios.

En lo que respecta a la participación de los docentes del Tercer Ciclo, se advierte la existencia de reuniones, generales y por ciclos, destinadas a abordar distintas cuestiones que hacen a la construcción del PEI. Para el tratamiento de los principios, objetivos y metas más generales, se apeló a reuniones consultivas, inicialmente, e informativas, después, destinadas

a difundir a todo el personal los objetivos y las líneas de trabajo planteadas. En la formulación final de los aspectos más generales, además de los directivos, participaron también un conjunto de docentes –tanto de los distintos ciclos de la EGB como del Polimodal–. El perfil de los mismos varía según los criterios de gestión institucionales: en algunos casos se incluye a los tutores u orientadores –del Tercer Ciclo y el Polimodal–; en otros se trata de docentes con una considerable antigüedad en la institución; en otros se privilegia ciertos saberes disciplinares. En el caso del Tercer Ciclo, estos docentes son principalmente profesores (aunque también hemos encontrado algún maestro).

Por otra parte, lo que resulta significativo en estos establecimientos es la existencia de numerosas instancias de reunión por ciclo y por áreas, para tratar cuestiones más específicas que hacen a la concreción del PEI: la selección y secuenciación de contenidos, el diseño de proyectos intra o interdisciplinarios, las estrategias pedagógicas, los criterios de evaluación, la bibliografía a utilizar, etc.

En el de área me reúno alrededor de seis veces al año, en momentos especiales, de jornada, a comienzo de año, a mitad de año, a fin de año y en situaciones de evaluaciones trimestrales o algún proyecto, supervisión de planificación... [...] En el caso por ejemplo de Sociales, a comienzos de año se hace toda una planificación de lo que se va a dar y las fortalezas que quiere el coordinador que tengamos nosotros: objetivos, cosas nuevas, concursos que él quiere que nos inscribamos; después se analiza bibliografía, para pedirle a los chicos, si cambiamos o no de editorial; se analizan temas, recortes de contenidos o poner más énfasis en unos que en otros, metodologías de trabajo. Después, en otras reuniones, vemos cómo marchan las evaluaciones; después nos reunimos, en otras, con gente de Polimodal que recibe a los chicos de EGB y ve cuáles son las deficiencias que nosotros les dejamos a ellos, para que ellos nos alimenten a nosotros y nosotros reforzar. [...] Después asesoramiento en videos, en páginas de Internet, en CD, trabajos áulicos, trabajos en computadora (Profesora de Ciencias Sociales de 8° año, en una EGB articulada privada).

Por otra parte, ciertas características institucionales permiten una articulación de estas tareas tanto en el interior del Tercer Ciclo como con los demás ciclos de la EGB y con el Polimodal: la presencia del coordinador del Tercer Ciclo, a cargo de la conducción general y de la supervisión de todos los temas que hacen a la implementación del mismo garantiza la primera; la existencia de coordinadores por área –que abarcan generalmente toda la EGB y el Polimodal– propicia la segunda. De hecho, las reuniones de discusión por área pueden limitarse al Tercer Ciclo o bien pueden incluir también a los profesores del Polimodal.

En resumen, podemos concluir que los distintos modelos institucionales hallados en la investigación empírica presentan grados muy diversos de apropiación y efectivización de las políticas de autonomía que hemos discutido al comienzo de este trabajo. Esto nos lleva a afirmar que la posibilidad de ampliar en la realidad los márgenes de autonomía de las escuelas requiere la construcción de ciertas condiciones institucionales previas, tanto materiales (por ejemplo, la disponibilidad de tiempos para reuniones de discusión y planificación, tiempos que deben ser adecuadamente remunerados) como institucionales (acá aparece la importancia de los roles de coordinación vertical y horizontal, y del liderazgo pedagógico). Este hecho ha sido ignorado desde las políticas, reforzándose las desigualdades entre instituciones educativas que atienden a distintos sectores sociales.

A modo de cierre

Al analizar el contraste entre los postulados en torno a la autonomía en las políticas de reforma educativa de los años 1990 y, por otro lado, la experiencia de directivos y docentes en las escuelas, podemos concluir que este término es utilizado más bien como un slogan tendiente a legitimar las primeras. En efecto, como se desprende de los ejemplos abordados –la implementación del Tercer Ciclo, el cambio en el esquema de evaluación y acreditación–, la “delegación de nuevas esferas de toma de decisión” se traduce en los hechos en la obligación de implementar bajo presión líneas de acción definidas en los niveles centrales del gobierno –nacional o provincial–, en cuyo diseño los docentes no han sido siquiera consultados y, aún más, con las que están en desacuerdo. En tal

sentido, los márgenes de acción de los actores institucionales no sólo no se amplían, sino que se reducen, al estrecharse el control del Estado provincial sobre decisiones que tradicionalmente eran competencia del docente (como la evaluación).

Ahora bien, si la apelación a la autonomía es sólo un slogan, no es de extrañar que no se hayan tenido en cuenta, desde las políticas, las condiciones materiales e institucionales necesarias para hacerla efectiva. En este punto, es preciso considerar que la capacidad de trabajar en común para elaborar un diagnóstico institucional que contemple las interrelaciones con el contexto, para formular estrategias de intervención y para llevarlas a la práctica no es un punto de partida, algo dado, sino más bien un punto de llegada, que requiere una trabajosa y ardua tarea de construcción.

El análisis de los documentos y resoluciones oficiales, tanto de orden nacional como provincial, permite inferir que en lo que respecta a la formulación del PEI —como en otros aspectos de la reforma educativa— se asume que la simple enunciación de un discurso normativo, que indique a los docentes cómo “deben ser” sus prácticas, basta para generar las conductas y los cambios deseados. Como si la eficacia simbólica del discurso fuera automática.

No obstante, como señala Bourdieu (1985), dicha eficacia depende de dos condiciones: en primer lugar, del capital simbólico del que emite el discurso, esto es, de su autoridad social o reconocimiento; en segundo lugar, del grado de pertinencia entre el discurso y los sujetos a los que se dirige, vale decir, de la medida en que el discurso se funda en las propiedades “objetivas” del sujeto. Propiedades que, para él, tienen que ver con el lugar que ocupa en el campo social y con su *habitus*, como “sistema de esquemas de percepción y de apreciación, como estructuras cognitivas y evaluativas adquiridas a través de la experiencia durable de una posición en el mundo social” (Bourdieu, 1987, p. 156).

En el caso que estamos analizando, debemos tener en cuenta que el que convoca a la reforma educativa —y dentro de ella, a la autonomía— es el Estado, en sus distintos niveles. Un Estado cuya legitimidad está en cuestión tras décadas de progresivo deterioro y ha sido aún más socavada a partir de las políticas neoliberales de la década de 1990. Sin embargo, más allá de esta crisis de largo plazo, consideramos que el autoritarismo

y la improvisación que caracterizaron todo el proceso de transformación educativa en general, y la implementación del Tercer Ciclo en particular, contribuyeron a agravar la pérdida de autoridad simbólica del Estado, como se desprende de los múltiples testimonios que califican de “poco seria” la concreción de la reforma.

Por otra parte, desde las políticas se ignoró totalmente –si no en teoría, en la práctica– el *habitus* de los educadores que tenían a su cargo en lo cotidiano la ejecución del cambio. Esto se manifiesta sobre todo en el caso de muchos profesores, cuyas concepciones acerca de qué significa ser docente, de la labor pedagógica, de la relación docente-alumno chocaban fuertemente con algunas de las transformaciones impulsadas, generando en ellos prácticas de resistencia y, a menudo, de abroquelamiento en lo conocido y en lo tradicional. La conducción educativa provincial, no obstante, no planteó estrategias tendientes a establecer puentes entre el *habitus* de estos profesionales y las propuestas de cambio educativo. Por el contrario, el carácter tecnocrático y autoritario de las políticas bloqueó la posibilidad de establecer transacciones entre éstas y los marcos interpretativos y de acción de estos docentes, dificultando la concreción de cambios efectivos.

Entendemos que la pregunta por el sentido y por los mecanismos del cambio educativo –y más particularmente, del cambio de la educación media– está aún abierta. Pero es una pregunta que no puede contestarse desde la academia, ni desde los funcionarios, ni desde los técnicos como grupos aislados. Es preciso plantearse caminos concretos y viables de articulación y diálogo entre estos actores –y otros– con intereses y lógicas de acción distintos. Una interacción que cuestione certezas, que las desinstale. Se trata, sin duda, de un camino sinuoso, largo, y sin recetas. Pero, a la vista de los resultados de las reformas de los años 1990, aparece como el único posible.

Notas

1. El Tercer Ciclo de la EGB constituye el tramo más novedoso de la nueva estructura del sistema educativo consagrada por la Ley Federal de Educación. Esta última reemplazó la antigua escuela primaria de 7 grados y la secundaria de 5 años (como mínimo) por una Educación General Básica obligatoria, de 9 años de duración y una Educación Polimodal, de 3 años (como mínimo). La EGB, a su vez, se dividió en 3 ciclos de 3 años de duración cada uno. En tal sentido, el Tercer Ciclo plantea el mayor quiebre con el esquema anterior, al unir cursos (7.º grado, 1.º y 2.º año) que antes pertenecían a niveles distintos, con formas de organización institucional y perfiles docentes muy diferentes.
2. Esta parte de la investigación se centró en el análisis de contenido de documentos oficiales, leyes y resoluciones (nacionales y provinciales), complementado con entrevistas a informantes claves (funcionarios).
3. El trabajo de campo abarcó 11 escuelas, en las cuales fueron entrevistados: directivos de EGB (8) y de Media (6, correspondientes a EGB articuladas), coordinadores del Tercer Ciclo (7), maestros (16) y profesores de distintas áreas (34), totalizando 71 entrevistas en profundidad.
4. En 1978 se transfirieron sólo las escuelas primarias, mientras que en 1992 se transfirieron las escuelas secundarias y los institutos terciarios.
5. Sin embargo, en el Diseño Curricular se sostiene que "los módulos semanales prescriptos no impiden, en el marco del Proyecto Educativo Institucional, la programación de trabajos interareales en horarios compartidos".
6. Para profundizar acerca de esta diferencia en el modo en que maestros y profesores perciben el Tercer Ciclo, como así también acerca de las prácticas divergentes que despliegan en consecuencia, véase Freytes Frey, 2004.
7. El concepto de *habitus*, desarrollado por Bourdieu (1980, 1987), refiere al sistema de esquemas de percepción y de apreciación y, a la vez, de generación de prácticas que los agentes adquieren a través de la experiencia durable de una posición en el mundo social. En este caso, nos referimos a los modos de comprender la docencia y encarar la práctica docente que maestros y profesores han construido a lo largo de años de ejercicio profesional.
8. Para realizar una rápida enumeración —ya que las restricciones de espacio impiden una discusión en profundidad—: el Tercer Ciclo afecta la autoimagen y el *status* social de los profesores —el pasar a depender de la EGB es vivido como una degradación—; la estructura curricular por áreas, en el caso de las áreas complejas (y la eliminación de ciertas asignaturas), pone en cuestión su identidad profesional, centrada en el conocimiento y transmisión de una disciplina determinada; las interpelaciones a favor del trabajo en equipo y la integración curricular chocan con el fuerte individualismo que caracteriza la práctica de estos docentes; las demandas de una renovación del vínculo docente-alumno, tendiente a mejorar la inclusión y el acompañamiento de la problemática adolescente, entra en contradicción con la lógica más impersonal y selectiva tradicional en la escuela media.
9. El énfasis en el desarrollo de estrategias didácticas que contemplen la relación docente-alumno; la estructura curricular areal; el intercambio con otros colegas y con los directivos; la participación en el PEI.
10. Al implementar el Tercer Ciclo, la Provincia de Buenos Aires optó por privilegiar la unidad de la EGB, asimilándolo a la ex escuela primaria y poniéndolo bajo la conducción de los antiguos directores de primaria. Esto llevó a impulsar el fun-

cionamiento de EGB completas –llamadas “puras”–, que abarcan desde 1.º a 9.º año. No obstante, en función de las disponibilidades edilicias existentes, se propició asimismo la articulación entre ex escuelas primarias y secundarias (Resolución DGCyE 1856/96). En el caso de estas EGB “articuladas” se creó una nueva figura: el coordinador del Tercer Ciclo, para actuar como nexo integrador entre los distintos establecimientos comprendidos en la articulación.

11. Se trata, en general, de escuelas con alto grado de subvención, que no cuentan con recursos para incorporar cargos como el de Coordinador del Tercer Ciclo.
12. Inicialmente, los profesores que enseñaban en varios establecimientos podían elegir en cuál realizar la Jornada –lo que

favorecía su participación en el Polimodal en detrimento de la EGB–. Luego, se estableció que respetaran su horario de clases, lo cual derivó en una gran fragmentación en su participación. El criterio actualmente dominante es que asistan a la escuela donde son titulares y, en caso de ser más de una, donde tengan la mayor carga horaria. Pero en el caso de los suplentes, pueden elegir a qué escuela asistir.

13. Por ejemplo: “optimizar los aprendizajes”; “tener en cuenta los aprendizajes significativos”; “fortalecer el trabajo en equipo”; “analizar las demandas educativas de la comunidad”. Esta generalidad en los proyectos educativos ya ha sido mencionada en otros trabajos, como por ejemplo, FLACSO Argentina (1999).

Bibliografía

- BATISTINI, O. (Comp.). *El trabajo frente al espejo: continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- BOURDIEU, P. (1980). *Le Sens Pratique*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- (1985). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Ediciones Akal.
- (1987). *Choses dites*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- y WACQUANT, L. J. D. (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- BRASLAVSKY, C. (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Santillana.
- COUSIN, O. (2000). “Le collège, un objet a construire”. *Collèges sous tension. Perspectives documentaires en éducation* 50/51, 41-47.
- DUSCHATZKY, S. (1999). *Aproximaciones al proceso de reforma en el Tercer Ciclo de la Provincia de La Pampa. Informe final del Proyecto*

“Evaluación del tercer ciclo de EGB, Provincia de La Pampa”. Buenos Aires: FLACSO (Argentina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

FREYTES FREY, A. C. (2002). *Actores y procesos a nivel de la institución escolar en la concreción de la reforma educativa: el caso del 3° ciclo de la EGB en la provincia de Buenos Aires* (Serie Informes de Investigación 12). Buenos Aires: CEIL-PIETTE (CONICET).

GLUZ, N. (2000). *El Tercer Ciclo desde la mirada docente: avances y desafíos en torno a la obligatoriedad escolar*. Buenos Aires: Unidad de Investigaciones Educativas, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

HIRSCHBERG, S. (1999). *Implementación y localización del Tercer Ciclo de la EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*. Buenos Aires: Unidad de Investigaciones Educativas, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. (1996 - 1999). *Zona Educativa*. Buenos Aires, 8 al 32.

TIRAMONTI, G. (2001). *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de una ilusión emancipadora?* Buenos Aires: FLACSO - Temas Grupo Editorial.

Legislación y Documentos oficiales:

BORDÓN, J. O. (2000). *Informe del Director General de Educación y Cultura sobre el estado de la educación bonaerense 1999-2000*. Discurso no publicado. La Plata, Argentina.

DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (DGCyE) (1996). *1996. Año de la transformación educativa*. La Plata, Argentina.

DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1999). *Informe de lo actuado 1992-1998*. La Plata, Argentina.

DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1999). *La Transformación Educativa en la provincia de Buenos Aires*. La Plata, Argentina.

□ Ada Cora Freytes Frey

DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES / Consejo General de Cultura y Educación (CGCyE) (1999). *Diseño Curricular de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata, Argentina.

LEY DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES N° 11.612.

LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN N° 24.195.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1998). *La Educación Argentina en la Sociedad del Conocimiento* - Informe Anual para la 29° Reunión de la Conferencia General de la UNESCO. Buenos Aires.

RESOLUCIONES 26/93, 30/93, 32/93, 36/94, 39/94, 40/95, 42/95, 79/98 del Consejo Federal de Cultura y Educación. Argentina.

RESOLUCIONES 4947/95, 1856/96, 3708/96, 3709/96, 4393/96, 5686/96, 8588/96, 5055/97, 11714/97, 11827/97, 12512/97, 16434/97, 741/01, 1676/02 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.