

Las políticas de reforma nacional y provincial sobre la formación docente en los '90

BEATRIZ A. BACHMANN*

El foco en que se ha centrado el estudio ha sido la reforma del subsistema de formación docente en Argentina en la década del noventa, orientado al modo en que han interactuado las diferentes agencias intervinientes (el Consejo Federal de Educación, el Ministerio de Educación de la Nación y los gobiernos provinciales a partir del estudio de dos casos: Misiones y Catamarca), desde la perspectiva de los actores con funciones políticas y técnicas.

Para ello, se ha realizado el análisis del proceso de formulación, diseño e implementación de las políticas de formación docente describiendo e interpretando las arenas de decisión, estrategias y dispositivos utilizados en dicho proceso. Se ha investigado el modo en que se reconfiguraron los mandatos de la normativa federal y nacional en los ámbitos provinciales y la presencia del Estado nacional en este proceso, caracterizándose por sostener un rol re centralizador. Asimismo, se ha intentado demostrar la presencia de diferentes modos de regulación aplicados en la construcción y en la toma de decisiones de las políticas federales y provinciales, en las cuales se hizo uso de parte del mismo Estado.

El análisis de las políticas estatales se ha basado en la idea de que éstas se insertan en una "estructura de arenas", en las cuales se ha

indagado sobre la dinámica por la cual un complejo conjunto de actores actuó de determinada manera en un momento histórico y un contexto determinados (Oszlack y O'Donnell, 1976), analizando el poder en sus distintas arenas, es decir, con relación al ámbito o actividad (área de la sociedad o área de gobierno) en el cual se ejerce y el grado de consenso o coerción de la política pública, que depende de la combinación de fuerzas sociales que lo enmarcan.

En el interjuego de actores intervinientes, se ha investigado, por una parte, de qué modo los tomadores de decisiones de alto nivel "han comprendido" el conocimiento científico y considerado la evidencia empírica existente, el análisis histórico o abordajes sistémicos; y, por otra, de qué modo los técnicos "comprendieron" a los ministros y otros tomadores de decisiones de alto nivel, considerando la experiencia de campo y especialmente la importancia de los procesos, de la resistencia al cambio, del poder y valor de las relaciones interpersonales, el cabildeo, culturas institucionales y otros aspectos "blandos" del desarrollo educativo (en Cox, 2005). Para ello, se utilizó el concepto de **campos de referencia** elaborado por Braslavsky y Cosse. Se indagó sobre el modo en que se efectuó el "acoplamiento" entre cuatro actores y sus respectivos contextos o **campos de referencia**

Tesis de Maestría FLACSO Argentina

Autora: Beatriz A. Bachmann

Directora: Dra. Myriam Southwell (FLACSO-UNLP)

Miembros del jurado:

Dra. Myriam Southwell (FLACSO-UNLP)

Mg. Martín Legarralde

Mg. Nadina Poliak

Presentación: 10 de enero de 2011



Prof. para la Enseñanza Primaria, ENS N° 1 "Pte. Roque Sáenz Peña"; Lic. y Prof. en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires; Mg. en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, FLACSO Argentina; Miembro de la Coordinación de la Dirección de Educación Secundaria del Ministerio de Educación de la Nación. E-mail: bbachmannar@yahoo.com.ar

-político, académico, burocrático, escolar, respectivamente-, en el proceso de reforma de formación docente, sobre los procesos de diálogo entre las distintas “culturas” que representan los actores y contextos involucrados y si adquirieron capacidades nuevas (una de las condiciones para que el proceso de reforma obtuviera resultados).

Por otra parte, se tuvo en cuenta el concepto de **re territorialización**, entendido como “*la pérdida de las relaciones tradicionales de la cultura en los territorios geográficos y sociales, y la relocalización parcial de lo viejo y de lo nuevo*” (Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998, pág. 133), intentando captar el modo en que se reorganizó la experiencia de la gente inscripta en las experiencias pasadas y en las expectativas futuras en una forma compleja.

Por último se observó, en el proceso de reforma del Sistema Formador, la presencia de las ocho características que identifican la conciencia histórica profesional genealógica para las políticas educativas tendientes a lograr una educación de calidad (Braslavsky y Cosse, 1996).

En cuanto a la metodología utilizada, el presente trabajo se ha encuadrado dentro de los llamados enfoques etnográficos. El marco conceptual elegido sirvió de referencia en el proceso de indagación, orientó la recogida y análisis de los datos y comparó y contrastó resultados, no en tanto categorías *a priori* que fuerzan o constriñen el análisis sino como una herramienta que explica las principales cuestiones (factores, constructos o variables) estudiadas y las posibles relaciones entre ellas. En el marco del estudio cualitativo se ha diseñado un componente cuantitativo pequeño y se ha finalizado el proceso de recolección de datos una vez lograda la hibridación. Se ha considerado el punto de vista del entrevistado como el dato objetivo a recoger (dado que es en función de ello que se orienta

su acción) y el método de investigación aplicado ha sido la triangulación de datos (Glaser and Strauss, 1967; Huberman y Miles, 1993). Durante el proceso de indagación se ha considerado la descripción densa del contexto como la fuerza de la metodología cualitativa.

Como resultado de la investigación, se ha comprobado que de los cuatro modos diferentes de relación entre el Estado nacional y las provincias¹, los dos mecanismos más utilizados que conjugaron una ecuación político-técnica fueron la concertación intergubernamental federal y la cooperación técnico profesional. De los tres ejes de la reforma (reordenamiento, acreditación y transformación curricular), en el último eje tuvo protagonismo la concertación intergubernamental de base local. Por otra parte, se pudo visualizar un cierto “acoplamiento” entre los cuatro campos de referencia mencionados.

En relación con la elaboración de los instrumentos normativos, ésta no se restringió exclusivamente a funcionarios de diferentes niveles del Estado, sino que existió participación de representaciones sectoriales, académicas, políticas y técnicas. Asimismo, también existió intercambio intenso entre actores provinciales y nacionales, tanto en los perfiles eminentemente políticos como en los técnicos.

La tecnología de gestión aplicada por el MEN (basada en instalar propuestas homogéneas a nivel nacional) se transformó en reformas sumamente heterogéneas en el momento de su implementación en las provincias. La racionalidad técnica que primó en el diseño de la reforma en ambas provincias tuvo en cuenta igualmente las características particulares en el momento de la implementación, ya que si bien estuvo presente la preocupación por el gerenciamiento del proceso, en las estrategias también fue considerada la heterogeneidad de los

equipos técnicos provinciales y la historia, cultura e idiosincrasia de los IFD. La diversidad observada en la capacidad económica, política, técnica y educativa de los gobiernos provinciales fue una variable tenida en cuenta en el abordaje de las estrategias en cada provincia. Esto dio cuenta de un entramado donde hubo puntos en común, y no un choque de racionalidades entre los campos de gobierno nacional y provincial.

La combinación de la particular composición y movilidad de los perfiles involucrados en la reforma del subsistema, de los ritmos del proceso marcados por la “política densa²” y del énfasis en la utilización de enfoques teóricos que sustentaran con fundamentos sólidos las propuestas técnicas que sirvieran para la toma de decisiones políticas estratégicas, favorecieron un estilo de trabajo tendiente a un mayor grado de profesionalización en los equipos provinciales. En este sentido, coincidiendo con Echenique (2003), existieron pertenencias simultáneas o sucesivas a más de un actor, y la agenda de coincidencias entre los actores fue mayor que los matices diferenciales.

La fuerte presencia de equipos técnicos provinciales reconocidos por los actores institucionales del sistema formador y un cronograma sostenido y ordenado de ejecución han resultado piezas clave en el mecanismo de diseño e implementación de una reforma educativa. Asimismo, se puede aseverar que efectivamente el proceso de reforma en el sistema de formación docente colaboró en las dos provincias analizadas con el fortalecimiento del “institucionalismo” (Cox, 2005).

La importancia otorgada a las historias de los IFD y la proyección de la oferta en los planes de reordenamiento dan cuenta de algún modo que el “pasado” y el “futuro” no quedaron en la “esfera interna del propio sistema educativo” (Rivas, 2004,

pág.,123). Ampliando el concepto de re territorialización a los tres ejes de la reforma del subsistema y no solamente al de lineamientos curriculares, el proceso analizado dio cuenta efectivamente de la presencia “de tres dinámicas interrelacionadas: la hibridación de los discursos, el diseño de nuevos mapas de relaciones entre el centro y la periferia del sistema y el nuevo ‘régimen de verdad’ que surge de estos cambios” (Dussel, Birgin y Tiramonti, 1998, pág. 133 y 134).

Por último, en relación con la conciencia histórica profesional genealógica para las políticas educativas,

podría afirmarse que se observan aspectos que dan cuenta de la presencia de las ocho características que la distinguen como tal: creencia en la importancia de la educación, desarrollo de una construcción mental o modelo propio, alto nivel de complejidad intrínseco pero presentado como sencillo a la población, capacidad de asociación creativa con los contextos, capacidad de articular niveles macro y micro educativos, capacidad de construir la realidad de la comprehensividad, capacidad de gestionar los efectos colaterales y paradójales de las propias propuestas y de los procesos en

curso y, por último, convencimiento de las cualidades del modelo elegido, de su conveniencia, de su “imbatibilidad”.

En síntesis, el objetivo central de este trabajo ha intentado demostrar la injerencia de los actores que han intervenido en un proceso de reforma mediando y moldeando las lógicas histórica, política, económica y social presentes, otorgándole una complejidad y riqueza poco exploradas en este tipo de procesos.

Recibido el 1 de noviembre de 2011

Bibliografía

- BRASLAVSKY, Cecilia y COSSE, Gustavo, *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, Buenos Aires, PREAL, 1996.
- COX, Christian, “Cecilia Braslavsky y el currículo”, en *Perspectivas*, Revista trimestral de Educación comparada, Dossier N° 136, Teoría y acción en la vida de Cecilia Braslavsky, Volumen XXXV, N° 4, UNESCO, 2005.
- DUSSEL, Inés; BIRGIN, Alejandra y TIRAMONTI, Guillermina, “Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina”, en *Revista Estudios del Currículum. Política educativa y reforma del currículum*, Volumen 1, año 2, Buenos Aires, 1998.
- ECHENIQUE, Mariano, *La propuesta educativa neoliberal Argentina (1980-2000)*, Rosario, Homo Sapiens, 2003.
- GLASER, Barney & STRAUSS, Anselm, *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*, Hawthorne, New York, Aldine de Gruyter, 1967.
- HUBERMAN, Michael & MILES, Matthew, *Qualitative Data Analysis. An Expanded Sourcebook*, USA, Sage Publications, 1993.
- OSZLACK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Documento CEDES/G.E.*, N°4, Buenos Aires, CLACSO, 1976.
- RIVAS, Axel, *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Ed. Granica, 2004.

Notas

- ¹ Los cuatro modos ya enunciados son: ejecución desconcentrada, concertación intergubernamental federal, cooperación técnico profesional y concertación intergubernamental de base local.
- ² Implementación de la reforma efectuada en un breve lapso, con un cronograma sostenido e involucrando a un alto número de destinatarios.