

**margen** N° 7/8 – abril 1995

LA GESTACION DE SENTIDOS DIVERSOS DE LOS LINEAMIENTOS EN MATERIA EDUCATIVA

## Sistema público y racionalidad mercantil

Por Silvina Carro

**Silvina Carro.** Licenciada en Trabajo Social. Becaria de Iniciación en Investigación docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires y Universidad de La Plata, Argentina.

Durante los primeros meses del año 1994 los medios periodísticos informaban acerca de las pruebas pedagógicas realizadas a los alumnos del sistema escolar primario.

Las autoridades del Ministerio de Educación manifestaban que el objetivo de tales pruebas era medir la calidad del sistema educativo argentino.

Si bien la discusión acerca de la calidad no es nueva en el ámbito educativo, podemos decir -a partir de nuestro trabajo de campo en escuelas primarias estatales del conurbano bonaerense -I- que la reflexión y acción en torno a un mejoramiento de la calidad en las instituciones escolares en los últimos años, adquiere un sentido mercantil, incorporándose contenidos del campo productivo a las relaciones entre escuelas.

Estas cuestiones sólo son comprensibles a la luz de los cambios que se producen a partir de un nuevo modelo de acumulación que tiene como consecuencias la progresiva globalización de los mercados y la profundización de las desigualdades sociales.

### Un poco de historia

En este apartado no pretendemos realizar una revisión exhaustiva de la política educativa. Abordaremos sólo algunas cuestiones de forma general y nos detendremos en las dos últimas gestiones gubernamentales en la provincia de Buenos Aires, ya que son las que encuadran nuestro trabajo de campo.

La educación ha sido estructural e históricamente una de las primeras políticas públicas pensadas de manera sistemática desde el Estado Nacional, asociada al desarrollo de los derechos políticos y civiles propios del siglo XIX.

El ideal de "ciudadanía" fue sustento para la incorporación progresiva, aunque diferenciada, de amplios sectores de la población. Mientras a los sectores medios los condujo a la posibilidad de acceso a estudios secundarios y superiores, los sectores populares han continuado, en gran medida limitados a la educación básica. (Carro S, Padawer A, Thisted S. "Las escuelas...", 1994) La educación aparece ligada al núcleo central del bienestar, integrada a lo que se concibe como derechos sociales. -2-

A partir de la década del ochenta la idea de la democratización ocupó un lugar central en las políticas públicas del sector. A través de los editoriales de una de las publicaciones de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires -3- durante el gobierno de Armendariz (diciembre de 1983 - diciembre de 1987) puede darse cuenta que la democratización aparece vinculada a la erradicación del autoritarismo que predominó durante el Proceso.

El Estado aparecía como el principal garante del mantenimiento de las escuelas y era el responsable del sostenimiento de la igualdad de posibilidades de ingreso en el sistema. A fines de los ochenta los organismos internacionales: Banco Mundial, Unicef, Pnud, Cepal, Unesco, comienzan a adquirir un papel central en la definición de políticas locales para el sector. -4-

Si bien las propuestas difieren entre sí la mayoría coincide en definir al conocimiento como un recurso económico, lo que se expresa en la orientación de las políticas que ubican a la educación en un lugar central del modelo.

La equidad en materia de educación aparece así como condición para la eficiencia económica global. El objetivo de estas políticas es producir los recursos humanos que requiere una economía diversificada -y por ende con requerimientos de conocimientos más intensivos- a la vez que menos insumidora de mano de obra por unidad de producto. Se plantea la necesidad de hacer eficiente el sistema educativo mejorando la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje. La calidad de la educación aparece como condición de la eficiencia económica.

En las distintas instancias nacionales y locales de aplicación no hay una adscripción estricta a las propuestas de un organismo u otro, sino que se retoman los aspectos centrales y comunes adicionando objetivos específicos de cada gestión. (Carro S. Padawer A, Thisted S. "Las escuelas...", 1994)

En la provincia de Buenos Aires la discusión acerca de la calidad aparece en algunos documentos -5- de la administración del gobernador Cafiero (diciembre de 1987-diciembre de 1991) ligada a lo social. Se reconocía una situación de crisis nacional de la cual no estaba exenta la educación y se bregaba por la participación de la comunidad educativa (instituciones locales, maestros, padres, alumnos) para modificar viejas tradiciones del campo cultural en las escuelas.

La gestión del gobernador Duhalde (diciembre de 1991- diciembre de 1995) contempla los siguientes lineamientos de política educativa -6-: la calidad. equidad. cultura del trabajo y la racionalidad de la gestión.

En este documento la calidad aparece especialmente ligada a la idea de equidad en el sentido de *"reconocer e identificar las desventajas de los puntos de partida y operar en su equiparación con el objetivo último de lograr la integración de la sociedad"*

La idea de la racionalidad de la gestión se la relaciona en forma directa con la eficiencia *"Una gestión eficiente redundará positivamente en los logros académicos y sociales del sistema educativo provincial"*.

Nuestra experiencia de investigación nos ha mostrado que estos aspectos del orden estructural en general son reprocesados y complejizados en el ámbito de los establecimientos educativos. Las escuelas son instituciones que articulan a los diversos sectores sociales y el Estado pero no se confunden con éste -7-: cada escuela recrea las normas generales en su práctica cotidiana. Esto deriva en que los "resultados esperados" de las políticas centrales están, en realidad, complejizados y sean también el resultado de prácticas contradictorias o de refuerzo en el ámbito específico de cada establecimiento. (Neufeld M.R., Batallán G. 1988)

## **La cotidianidad de las escuelas en el marco de la calidad y la racionalidad de la gestión**

Como parte de nuestro trabajo de campo en escuelas primarias estatales realizamos entrevistas a los docentes. En éstas aparecen interpretaciones, cuestionamientos acerca del Estado, la función de la escuela en la sociedad, el rol del director, la función de los padres en el proceso de enseñanza aprendizaje, el origen social de los alumnos, etc. Los docentes construyen un marco interpretativo en el cual determinados conceptos van adquiriendo preponderancia sobre otros para argumentar, justificar o comprender su práctica cotidiana.

Actualmente, aparecen como temas prioritarios la calidad y la equidad educativa. El paso de un planteo a otro no fue mecánico. La organización de las instituciones escolares y las argumentaciones de las prácticas docentes en general tienen como fuente los lineamientos de política educativa, los documentos o circulares y la bibliografía considerada más actualizada que es recomendada por los supervisores o bien en los Cursos de Capacitación Docente. (Pallma, S., mimeo 1994).

Cuando se habla de mejorar la calidad del servicio educativo se lo asocia a varias cuestiones, una es la "oferta educativa". Vale recordar que el nuevo modelo de acumulación erige como institución reguladora de las relaciones sociales únicamente al mercado. En éste, los individuos realizan transacciones de bienes y servicios; en el caso del sistema educativo, esto no aparece claramente explicitado, sin embargo la búsqueda de la calidad asociada a la oferta educativa deviene en situaciones que se le asemejan.

Así, en un marco de contracción de la matrícula escolar en la provincia de Buenos Aires, las escuelas del primer cordón del conurbano disputan un número deseable de alumnos que les permita mantener sus plantas funcionales.

¿Qué significa esto? Las escuelas provinciales se categorizan en función de la cantidad de secciones de los establecimientos. Aquellas que poseen 15 o más secciones de grado son de Primera Categoría, las que cuentan con entre 7 y 14 secciones corresponden a la Segunda Categoría y en las que funcionan entre 1 y 6 secciones de grado son de Tercera categoría. Como consecuencia, la categoría de la escuela está íntimamente ligada a la cantidad de alumnos.

El personal directivo y docente de las escuelas se asigna de acuerdo al número de secciones de grado. Por esto la cantidad de secciones -y la cantidad de niños por grado- afecta significativamente el funcionamiento del establecimiento ya que determina por ejemplo, la presencia o no de personal dedicado a trámites burocráticos, generando diferentes estrategias de captación de alumnos en función de lograr el otorgamiento de estos cargos que alivian el trabajo burocrático a directivos y maestros de grado. Otra cuestión que se agrega, y que no es de menor importancia en el marco de retraimiento de los salarios docentes, es que de ello depende también el sueldo de los directivos.

De ahí que la mayoría del personal jerárquico prefiera estar en una escuela de primera categoría. Por esto es que la cuestión de la calidad incluye también un significado de "oferta", ya que viene asociada en muchos casos con la necesidad de "captar alumnos" para justificar la planta docente. Por derivación, el sujeto histórico de la educación -el futuro ciudadano- empieza a asemejarse a un potencial cliente.

Ante el menor número de alumnos las escuelas implementan distintas estrategias para mantener su categoría administrativa y reconocimiento social.

Los establecimientos, a la vez, parecen tender a incorporar una racionalidad empresaria. En el caso de aquellos que tienen una fuerte "identidad institucional", estos que gozan de prestigio en la comunidad en la que se hallan insertos los proyectos asociados a la calidad suelen incorporar ele-

mentos didácticos o mejoras edilicias que le permitan parecerse a una escuela privada.

Una directora nos decía: *"Yo tengo que tener computadoras, mi escuela tiene que ofrecer lo mismo que una privada. El otro día escuchaba un avión que hacía promoción de la escuela X ... A los padres los engañan les ofrecen gabinetes psicopedagógicos, actividades extracurriculares... y la estatal hace años que los tiene... Los docentes de mi escuela están cada vez más preocupados por lo pedagógico, por implementar distintas alternativas y mejorar la forma de enseñar..."*

Sin embargo, la competencia no es sólo con las escuelas privadas. Estas cuestiones generan situaciones contradictorias al interior del mismo sistema público.

No se piensa en términos de escuela como miembro de un conjunto más amplio -el sistema educativo- con intereses y objetivos comunes que aludirían a cierta solidaridad entre sus miembros; sino que cada establecimiento elabora estrategias en función de los objetivos particulares de cada una de ellas en competencia con las otras instituciones. Disposiciones tradicionales como el "radio de las escuelas" que garantizaba la concurrencia de los niños de una comunidad cercana a la institución del barrio, fueron dejadas de lado -según algunos supervisores- en pos de priorizar la "libre elección" de las familias.

Uno de los argumentos a los cuales se apela para justificar la disputa de matrícula es que de acuerdo a un artículo constitucional los padres son libres para elegir la escuela de sus hijos.

Aquellas escuelas que están en "desventaja", esto es que son establecimientos con escaso reconocimiento social o que se hallan en malas condiciones edilicias por tener cooperadoras con escasos recursos y además no pueden mantener un número estable de alumnado definen su oferta mediante distintos argumentos.

Una supervisora nos decía: *"Tengo una escuela a la que se le están yendo alumnos, si no pasa nada, el año que viene pasa a segunda. Este año nos propusimos definir allí un perfil de alumno, a qué alumno queremos llegar... y cómo lo vamos a hacer"*.

Otra supervisora comentaba: *"Yo tengo un conjunto de escuelas pobres y estamos pensando que tenemos que ofrecer algo que sirva para que los chicos puedan salir sabiendo algo. Pensamos que el proyecto institucional sea una cooperativa de producción de un producto donde los chicos puedan participar de todos los pasos que implica la fabricación de algo. Esto le interesa mucho a los docentes, porque toda la escuela se compromete."*

Una de las lecturas que puede hacerse de los párrafos anteriores es que los proyectos varían de acuerdo al origen social de los niños.

Sin embargo estas cuestiones no son lineales, en muchos casos influyen los proyectos personales de los directivos, la capacidad de negociación con instituciones locales (sociedades de fomento, otras organizaciones barriales) que le imprimen distintos sentidos a los proyectos.

Los establecimientos que disminuyen su matrícula año a año, se encuentran con otro "fantasma" que define su destino institucional: la racionalización administrativa. Este aspecto aparece directamente ligado a la eficiencia del sistema. -8-

En el plano de la organización escolar esto significa el control estricto de la planta orgánico funcional de las escuelas; esto es, poner en juego una disposición tradicional a la luz de los parámetros de la racionalización: el número de niños por superficie. **-9-**

Durante años y como forma de enfrentar la crisis del sistema las instituciones implementaron distintas estrategias como forma de obtener mayores beneficios para el comedor escolar, mantener la categoría institucional o favorecer proyectos pedagógicos que requiriesen una relación maestro-alumno más personalizada.

En este sentido en los dos últimos años se enfatizaron prácticas de control del número de niños por escuela bajo la consigna de "blanquear las matrículas" argumentando que es necesario racionalizar el gasto en educación.

Uno de los indicadores de eficiencia para el área es el número de alumnos por docente. El cumplimiento de esta normativa produce en las escuelas transformaciones drásticas: devienen reducciones de la planta docente con los consecuentes cambios de categoría institucional, disminuciones salariales y restricciones administrativas.

Este panorama donde confluye la calidad y la eficiencia pero entendida ésta en términos de controles administrativos, produce en estas escuelas discusiones que giran en torno a la supervivencia de "cada" institución, favoreciendo la existencia de circuitos cada vez más diferenciados de escolarización.

### **Reflexiones finales**

El tema de la necesidad de mejorar la calidad de la educación no está en discusión. Sin embargo la calidad en educación no siempre quiso decir lo mismo, ni el control de la misma ha hecho referencia a los mismos procesos.

Consideramos que en este artículo quedan cuestiones que merecen ser profundizadas tales como el desplazamiento de alumnos al sistema privado, la percepción de los padres acerca de estos procesos, la influencia de otros indicadores de eficiencia: la repitencia, la deserción escolar, los salarios docentes, los recursos materiales. etc. El objetivo fue presentar algunos procesos en gestación donde aparecen cambios de sentido en las prácticas institucionales que ponen en duda la pretensión de igualdad sobre la que se asentó el sistema educativo y que parecen estar dando paso a un nuevo modelo donde las argumentaciones con respecto a "lo público" no se sostienen en los mismos parámetros.

### **Notas**

**-1-** Las reflexiones en torno a este tema forman parte del trabajo realizado como becaria de iniciación para el proyecto UBACyT: "Crisis del Estado de Bienestar y redefinición de la articulación entre instituciones públicas y familias ( Educación, Salud y Asistencia Alimentaria)" dirigido por las Licenciadas Estela Grassi, Susana Hintze y María Rosa Neufeld. Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales e Instituto de Investigación de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires.

**-2-** Paiva, V: "Educación y Bienestar Social" en Educación, bienestar social y trabajo. Editorial Coquena, Buenos Aires, 1992.

-3- Revista Educación y Cultura Nro 1. "Política Educacional de la Provincia". Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires. La Plata. 1984.

-4- Coraggio realiza un profundo análisis de los lineamientos de los principales organismos internacionales para la política educativa (Banco Mundial, PNUD, Unicef, Cepal). Cuando hagamos referencia a estos temas seguiremos a este autor.

-5- Política Educativa. Lineamientos 1988. Subsecretaría de Educación. Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires. La Plata. 1988.

-6- Lineamientos de Política Educativa 1992. Educación para todos en la Provincia de Buenos Aires". Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires. Marzo de 1992.

-7- Rockwell. E. "Repensando Institución: una lectura de Gramsci". Departamento de Investigaciones Educativas. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN. 1987.

-8- En un trabajo en el que se realiza un diagnóstico socieducativo de la provincia de Buenos Aires, la Lic Hischberg S. alude a una disminución de la matrícula a partir del año 1989 que afecta particularmente a la primer corona del conurbano.

-9- El Reglamento General de Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires (Decreto 6013/58 que fue reordenado en 1983) establece la cantidad de niños por aula (de tal forma de que cada niño disponga 1,25 m2 y entre 4 y 5 m cúbicos de capacidad). Las secciones podrán -si el tamaño de las aulas lo permite- tener un mínimo de 19 y hasta 39 alumnos. Por cada excedente de 35 alumnos se podrá abrir una sección nueva.

## **Bibliografía**

Batallán, G. y Neufeld. M.R., "Problemas de la antropología y la investigación educacional en América Latina" en Cuadernos de Antropología Social. Vol I N° 2, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 1988.

Braslavsky, C., La discriminación educativa en la Argentina, FLACSO/Miño y Dávila. 1985.

Coraggio, J.L.. "Desarrollo humano, economía popular y educación. El papel de las ONGs latinoamericanas en la iniciativa de educación para todos". Revisión sobre Informe CEAAL, 1993

Documento Política Educativa. Lineamientos 1988. Subsecretaría de Educación. Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires. La Plata. 1988.

Documento "Caracterización de la Institución Escolar". Dirección de Educación Primaria. Dirección General de Escuelas. La Plata. Marzo de 1989.

Documento "Lineamientos de la Política Educativa 1992". Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires. agosto. 1992.

Grassi E., Hintze S., Neufeld M.R. "Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural". Espacio Editorial. Buenos Aires. 1994.

Hischberg S. "Diagnóstico socieducativo del conurbano bonaerense. Parte I. Análisis estadístico de matrícula y recursos del sistema educativo de dependencia provincial". Proyecto 205. Instituto de Investigación de la Fac. de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 1993.

Paiva, V. "Educación y bienestar social" en Educación, bienestar social y trabajo". Ed. Coque-  
na, Buenos Aires, 1992.

Pallma S. "Cómo se construye el discurso sobre la educación que circula en las escuelas". Mi-  
meo, 1994.

Puiggros, A: "Sistema educativo, Estado y sociedad civil en la reestructuración del capitalismo  
dependiente". Revista Propuesta Educativa. Año 2. 1990.

Reglamento General de Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires (Decreto 6013/58  
que fue reordenado en 1983)

Rockwell. E. "Repensando institución: una lectura de Gramsci". Departamento de Investiga-  
ciones Educativas. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN. 1987.

Tedesco, J.C. "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América  
Latina" en Cambio educativo, situación y condiciones. UNESCO\CEPAL\PNUD, Buenos Aires,  
1981.

Tenti E. "La escuela vacía". Unicef-Losada. 1993.

Thisted S, Padawer A, Carro S: "Las escuelas del conurbano y el ajuste". Mimeo. Buenos Ai-  
res. 1994.