

Institución y cambio educativo: una relación interferida

Avances de investigación

RESUMEN:

ESTE ARTÍCULO PRESENTA UNA SÍNTESIS DE LAS CARACTERÍSTICAS Y DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DENOMINADA: "INSTITUCIÓN Y CAMBIO: DIFERENTES OBSTÁCULOS QUE SE PRESENTAN EN LA RELACIÓN. EL CASO DE LA ESCUELA EMETA DE NEUQUÉN" QUE SE DESARROLLÓ DURANTE LOS AÑOS 2000 Y 2001 EN EL MARCO DE LA MAESTRÍA EN DIDÁCTICA (FFyL-UBA) CON LA DIRECCIÓN DE TESIS DE LA LIC. LIDIA M. FERNÁNDEZ. DICHO ESTUDIO SE CENTRÓ EN LA RECONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DEL PROCESO DE CAMBIO LLEVADO A CABO EN LA REFERIDA INSTITUCIÓN EDUCATIVA, PONIENDO EL ACENTO EN LO ACONTECIDO ENTRE LOS AÑOS 1991-1994. PLANTEÓ COMO FINALIDAD LA IDENTIFICACIÓN DE ALGUNOS DE LOS OBSTÁCULOS QUE CONDUJERON A LA INTERRUPTIÓN DEL CAMBIO PROPUESTO; PARA LO CUAL SE FOCALIZÓ EN LAS INNOVACIONES QUE SE IMPLEMENTARON DENTRO DE LA ESCUELA, EN EL IMPACTO QUE LAS MISMAS GENERARON EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL INTERNO Y "EXTERNO"; AVANZANDO EN UNA INTERPRETACIÓN DE LO SUCECIDO CON EL APOYO DE LA TEORÍA GENERADA A PARTIR DEL ANÁLISIS Y LA INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL.

EL PROCESO INVESTIGATIVO SE CONTINÚA EN LA ACTUALIDAD EN EL MARCO DEL DOCTORADO DE LA FFyL-UBA, CON LA MISMA DIRECCIÓN DE TESIS, CENTRADO EN LAS RELACIONES ENTRE EL CAMBIO EDUCATIVO Y LAS DINÁMICAS DEL PODER Y DE LA AUTORIDAD. EN AMBOS CASOS, CON LA PARTICULARIDAD DE ESTAR HOY EN EL ROL DE INVESTIGADOR, DE SITUACIONES EN LAS QUE ANTES PARTICIPABA COMO ACTOR DIRECTAMENTE INVOLUCRADO.

• • •

PALABRAS CLAVES: CAMBIO - INNOVACIÓN - INSTITUCIÓN - OBSTÁCULOS •
KEY WORDS: CHANGE - INNOVATION - INSTITUTION - RELATIONSHIP WITH BARRIERS.

• • •

ABSTRACT:

THIS ARTICLE SUMMARIZES THE CHARACTERISTICS AND RESULTS OF THE STUDY NAMED "INSTITUTION AND CHANGE: DIFFERENT BARRIERS ENCOUNTERED IN THE RELATIONSHIP. STUDY CASE AT EMETA SCHOOL". THE STUDY WAS CONDUCTED DURING 2000 AND 2001 WITHIN THE FRAMEWORK OF THE MASTER'S IN DIDACTICS (FACULTY OF ARTS, UNIVERSITY OF BUENOS AIRES, ARGENTINA: FFyL-UBA) UNDER THE THESIS SUPERVISION OF LIDIA M. FERNÁNDEZ. WITH THE PURPOSE OF IDENTIFYING SOME OF THE OBSTACLES LEADING TO THE INTERRUPTION OF THE PROPOSED CHANGE, THE STUDY FOCUSED ON THE RECONSTRUCTION AND ANALYSIS OF THE CHANGE PROCESS DEVELOPED AT EMETA, AN AGRICULTURAL EXPERIMENTAL HIGH SCHOOL LOCATED IN THE CITY OF NEUQUÉN, ARGENTINA. SPECIAL INTEREST WAS PLACED ON THE EVENTS OCCURRING BETWEEN 1991 AND 1994, CENTERING THE ANALYSIS ON THE CHARACTERISTICS OF THE DIFFERENT INNOVATIONS PLANNED AND IMPLEMENTED AT THE SCHOOL, AS WELL AS THEIR IMPACT ON THE INTERNAL AND "EXTERNAL" INSTITUTIONAL ENVIRONMENT. FACTS WERE INTERPRETED BASED ON THE THEORY GENERATED THROUGH THE INSTITUTIONAL ANALYSIS.

AT PRESENT, THE RESEARCH PROCESS CONTINUES WITHIN THE FRAMEWORK OF THE DOCTORATE PROGRAM OFFERED BY FFyL-UBA UNDER THE SAME THESIS SUPERVISOR, FOCUSING ON THE RELATIONSHIPS BETWEEN THE EDUCA-

⇒

POR NORA S.
YENTEL*



* Magister en Didáctica - FFyL-UBA. Doctoranda - FFyL-UBA. Directora de Tesis: Lidia M. Fernández.



1- LOS INTERROGANTES INICIALES

La participación directa en diferentes proyectos de cambio educativo, la reflexión y la investigación focalizada en uno de ellos, me han permitido identificar *un recorrido crítico* que, en líneas generales, podría ser planteado en tres grandes momentos: un primer momento *de inicio*, caracterizado por la estimulante experiencia de los primeros tiempos, cuando "todo parece posible", cuando se dibuja la utopía. A este momento inicial continúa el habitualmente extenso y trabajoso período *de concreción* de lo pensado, de lo ideado, en un proceso que exige importantes inversiones de tiempo, de compromiso y de energías. Finalmente, en un tercer momento, la recurrente y decepcionante experiencia *de interrupción* de los proyectos en marcha, disolución de los equipos, desarticulación y pérdida de los avances o logros; cuyos síntomas comienzan a vislumbrarse ya, en el momento anterior, generalmente velados por cuestiones de orden objetivo y subjetivo.

La situación descripta que, según los datos analizados, parecería configurar un *ciclo reiteradamente acontecido*, dio origen y permanencia a través del tiempo a inquietudes relacionadas con la búsqueda de los motivos que pudieran explicar la reiteración de tales fenómenos: ¿qué es lo que sucede?, ¿qué elementos se conjugan generando estos desenlaces?, ¿por qué las propuestas de cambio aunque surjan dentro de los ámbitos de gobierno son, también desde allí, reiteradamente interrumpidas? y por otro lado, ¿qué características de los proyectos y su situación se vinculan con la emergencia de diferentes obstáculos internos?, ¿cuáles son las condiciones en las que esos obstáculos podrían "trabajarse" y cuáles las que los convierten en limitaciones permanentes?

La experiencia profesional y la información analizada, en relación con tres importantes proyectos de cambio educativo (EMER - PEP y EMETA), que fueron llevados a cabo en la provincia del Neuquén entre fines de los años 70 y comienzos de los 90, muestra que todos ellos resultaron abruptamente interrumpidos y/o paulatinamente desarticulados por decisión política de grupos de gobierno. Sin embargo, el estudio en profundidad de uno de esos casos (El Proyecto EMETA) permitió advertir que *no solo fue interrumpido por decisiones políticas "externas" al establecimiento educativo; sino también obstaculizado internamente por la modalidad que fue asumiendo su implementación, por un conjunto de circunstancias complejas vinculadas con las dinámicas del saber, del poder y de la autoridad, frente al cambio.*

2- NEUQUEN Y LOS PROYECTOS DE CAMBIO EDUCATIVO

Neuquén registra una corta historia desde su integración

al conjunto de la Nación como Estado Provincial en el año 1955; una historia como provincia que, aunque no alcanza los 50 años, ha sido intensa y abigarrada en acontecimientos y decisiones.

Algunos datos de la misma brindan parte de la información acerca del origen, las características y las vicisitudes de los proyectos de cambio educativo; y permiten comprender la "fascinación" que estos lugares ejercieron sobre muchas personas con deseos de hacer, de concretar proyectos, de transformar la realidad. A pesar de que no es posible en este espacio dar cuenta de todo ello, se considera de utilidad destacar algunos elementos relacionados con la problemática del cambio en su contexto.

Los últimos años del siglo XIX y las primeras décadas del XX se caracterizaron por la consolidación de la soberanía nacional sobre el Territorio, lo cual tuvo como una de sus principales estrategias la persecución y el sometimiento de su población autóctona. Luego de ello, durante muchos años el territorio neuquino y sus habitantes sufrieron el abandono, el aislamiento y la escasa atención por parte del Estado Nacional, subsistiendo en condiciones económicas, culturales y sociales desfavorables y rigurosas.

A pesar de las mismas (que caracterizaron al territorio en la primera mitad del siglo XX), este era percibido como un lugar de importantes recursos y grandes posibilidades. Decía en 1940, una carta del Gobernador Enrique Pilotto, al Ministro del Interior de la Nación "El Territorio de Neuquén devuelve con exceso a la Nación, año tras año, lo que el presupuesto general destina a su administración. Es injusto entonces que las autoridades retarden indefinidamente la solución de los problemas fundamentales de una zona que está llamada, por sus grandes posibilidades, a ser una de las regiones mas privilegiadas del país. Neuquén tiene dentro de sus límites todas las condiciones que han hecho grande a los pueblos del mundo: hierro, carbón, petróleo en abundancia, fuerza motriz que fluye de sus grandes y numerosas corrientes de agua (...). Y no obstante todas estas circunstancias favorables, no hay todavía una sola escuela de instrucción media en los 94.350 km. cuadrados que componen su superficie (...).¹

Durante la segunda mitad del siglo —transformado el Territorio Nacional en Provincia— los esfuerzos estuvieron destinados a generar desarrollo (infraestructuras básicas, salud, educación, entre otras) para atender las crecientes demandas que se planteaban con el acelerado incremento de población. Una serie de factores como el reconocimiento de sus grandes necesidades y de sus importantes posibilidades, el creciente ingreso de fondos por regalías, las ideas de progreso y bienestar propias de las décadas de los 50 y 60; entre otros, fueron acentuando el perfil de un Estado generador del desarrollo, distribuidor e intermediador. A modo de hipótesis y desde la experiencia personal, podría decirse que Neuquén fue percibida por muchos como "un lugar donde estaba todo por hacerse" y donde el fuerte protagonismo del Estado abrió espacios que operaron como un punto de atracción, para personas provenientes de otros lugares con deseos de "construir la realidad".

Los años 60 y 70 fueron épocas de importantes realiza-

ciones. La población se incrementaba a un ritmo acelerado, duplicando el promedio nacional en la década 1960-1970 y triplicándolo entre 1980-1990 (G. Blanco y otros, 1998).

Se llevó adelante un vasto plan de infraestructura vial, de comunicaciones y de vivienda con el propósito de articular un territorio caracterizado por la dispersión y la incomunicación; se definió e implementó el Plan Provincial de Salud destinado, entre otros aspectos, a revertir los elevados índices de mortalidad infantil y se creó la Universidad Provincial para que "los habitantes neuquinos no sean solo los peones del futuro sino sus hacedores",² germen de la actual Universidad Nacional del Comahue.

En este contexto de realizaciones, de gran vitalidad y caracterizado por un proceso de construcción social, se gestaron varios proyectos de cambio educativo.

En el año 1975, en la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos de la Provincia se formula un trabajo de carácter diagnóstico y propositivo denominado "Programación y evaluación del sector vivienda"; al cual le siguió otro de similar carácter, destinado al desarrollo y reorganización del servicio educativo que se denominó "Programación y evaluación del área educación. Infraestructura escolar", cuya formulación concluyó en el mes de abril de 1976.

Este trabajo representa el antecedente provincial más directo de la propuesta de cambio educativo, conocida como: Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (EMER-Neuquén). Entre las diferentes innovaciones que planteó –en lo curricular, en la capacitación docente, en las formas de conducción, etc.– implementó una modalidad organizativa y de funcionamiento novedosa que, a partir de la "suma de esfuerzos" se proponía superar la escasez de recursos, el aislamiento y la incomunicación en la que se desenvolvían las escuelas rurales primarias, a raíz de factores como la falta de caminos adecuados, el régimen de personal único, las limitaciones en las vías y medios de comunicación. Tal modalidad organizativa se denominó *nuclearización* y se concretó a través de la conformación de una red de servicios interrelacionados entre sí y constituyendo un sistema, dentro del ámbito espacial conocido como *distrito educativo*.

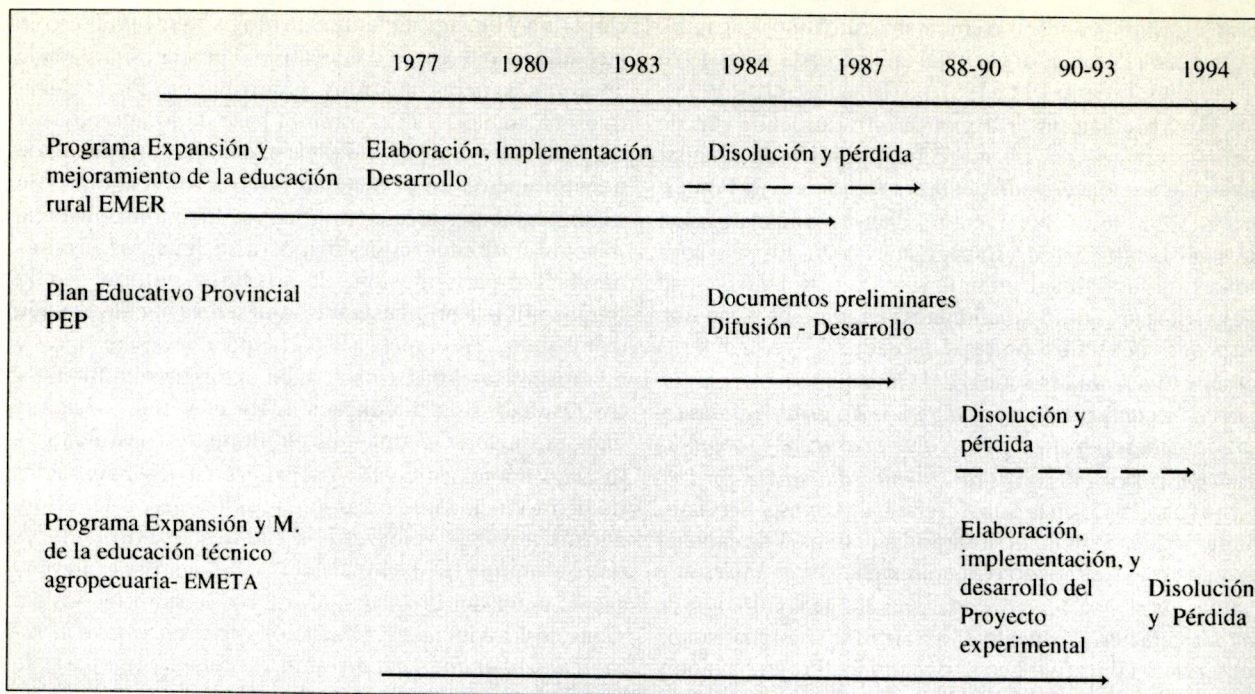
El Programa EMER se implementó en la provincia entre los años 1977 y 1983. En este último año la conducción del mismo –a cargo hasta entonces de una unidad ejecutora autárquica y creada al efecto– es transferida al Consejo Provincial de Educación, desarrollándose un proceso sostenido de *desmembramiento y disolución*.

Con el advenimiento de la democracia, el grupo que

elaborara y llevara adelante este proyecto se involucró en otro importante cambio educativo. Parecía estar dada la oportunidad para construir y desarrollar un "Plan Educativo Provincial" (PEP), sobre la base de lo aprendido y realizado en el EMER, como vía para lograr una profunda transformación en el Sistema Educativo Neuquino. En sus fundamentos teórico políticos se hizo hincapié en la relación entre educación y democracia, igualdad de oportunidades, participación, desarrollo y cultura. En lo organizativo la propuesta fue, también, la nuclearización dando gran importancia a la participación a escala local y a la responsabilidad colectiva en el desenvolvimiento y los resultados de la educación. En el verano 83-84 se elaboraron los Documentos Preliminares destinados a iniciar y dar un marco a la discusión en todas las escuelas de la provincia; sin embargo, entre los meses de julio y agosto de 1984 comenzaron a manifestarse dificultades entre el equipo fundacional del Plan Educativo –anteriormente autor del Programa EMER– y las autoridades del Consejo Provincial de Educación; *precipitándose la renuncia y abandono del proyecto de cambio*, por parte de los primeros. El PEP continuó desarrollándose un tiempo más, aproximadamente hasta el año 1987.

En forma casi simultánea –y con la continuidad del mismo equipo de trabajo– comienza a implementarse en la provincia una nueva propuesta de cambio, cuya formulación y gestiones se iniciaran años antes: El "Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria" (EMETA) que se concretó sobre la base de la creación de una Escuela de Enseñanza Media y cinco centros de educación no formal, denominados "Puestos de Capacitación Agropecuaria". La institución de educación media –con especial atención a las vicisitudes del proyecto de cambio que se implementó–, es objeto de esta comunicación, y sus características se desarrollan sintéticamente en el título siguiente. Este programa transitó un extenso período de once años desde las primeras noticias sobre el mismo, –1980– hasta el momento en el cual comienzan a funcionar los establecimientos educativos creados en su ámbito –1991. Sin embargo el desarrollo de la experiencia en sí, tuvo una duración aproximada de tan sólo 3 años ya que *sus gestores y profundadores abandonan el proyecto a mediados de 1994, profundizándose rápidamente la pérdida de sus rasgos originales*.

El cuadro que sigue ubica en una línea histórica los momentos de surgimiento y disolución de los proyectos de cambio nombrados:



3- EL PROYECTO EDUCATIVO OBJETO DE ESTUDIO

La Escuela Media Experimental Técnica Agropecuaria (EMETA-Neuquén) representó el caso objeto de estudio y, a raíz de las vicisitudes que atravesara, una de las fuentes más importantes relacionadas con el interés por la temática.³

Surgió –en el marco de un Programa de carácter nacional, del cual tomó su denominación– como una *alternativa innovadora* para la educación media de la provincia y fue creada como *experiencia educativa*. Esta situación brindó la oportunidad de definir e implementar *formas de organización y de trabajo diferentes* y establecer un *marco normativo específico* para su funcionamiento. Contó en sus años iniciales con un importante espacio de *autonomía* y con un *entorno experimental* dentro del cual se definieron e implementaron las innovaciones que la caracterizaron.

Comenzó a funcionar el 1º de abril de 1991 en un *edificio especialmente construido* para ello. Fue *localizada en zona de chacras* dedicadas a la producción frutihortícola intensiva a 5km de la ciudad de Plottier –fundada en el año 1909 como Colonia Agrícola–, sobre la Ruta Nacional N°22, una de las más importantes vías de comunicación de la zona que une la totalidad del Alto Valle del Río Negro y Neuquén. El edificio ocupó 380m de frente hacia la ruta mencionada con la intención de mantener una *fluida vinculación entre el establecimiento y su entorno*.

La propuesta de cambio implementada en dicho establecimiento articuló decisiones previas a la puesta en marcha de la escuela expresadas en el *Proyecto Educativo fundacional y decisiones adoptadas junto con los actores institucionales, durante el funcionamiento* de la misma, lo cual fue configurando su *modelo pedagógico institucional*, objeto de las mayores adhesiones y eje de los mayores conflictos.

El Proyecto Educativo fundacional definió los rasgos o notas fundamentales de la escuela que se aspiraba conformar. Se entendía por proyecto no un diseño previo a la acción, sino una propuesta destinada a orientar un proceso de intervención educativa, conformada por definiciones provisionales en tanto *se construiría como fruto del diálogo y la convergencia de posiciones diversas*. Se consideró que hablar de “proyecto” implicaba pensar en términos de futuro, *asumir riesgos y dar lugar a la utopía*, al movimiento instituyente.

Se propuso como *finalidad la formación de trabajadores* vinculados con la actividad agropecuaria de la zona, la promoción social y profesional de los alumnos y el desarrollo rural en general, sobre la base de un conjunto de conocimientos y prácticas especialmente seleccionadas y de valores como solidaridad, respeto, cooperación y autonomía.

Se esperaba que el *egresado* fuera competente para actuar en una realidad socioeconómica cambiante, compleja y tecnificada; que no se ajuste a dogmas o recetas técnicas sino que desarrolle y aplique conocimientos y técnicas adecuadas al medio; que conozca las modalidades de organización de los productores y fomente formas de trabajo solidarias.

Complementariamente, se esperaba que los *docentes* contaran con conocimientos amplios y pertinentes acerca de la realidad provincial, regional y nacional; sean activos y reflexivos; estudiosos respecto de los saberes a brindar a sus alumnos; dispuestos al trabajo en equipo, a la capacitación permanente y a la investigación.

Se pretendía brindar una *educación* comprometida con el pensar, el sentir y el hacer de los alumnos, vinculada al trabajo productivo, al conocimiento cotidiano, a la ciencia, a la tecnología; que sea *presupuesto de justicia social* asegurando la permanencia y promoción de los mismos en la escuela.

Para poder concretar tales principios esta institución educativa fue pensada como una organización *flexible, capaz de autofinanciarse, de favorecer la participación de los sectores de la producción, de carácter experimental y alta dedicación.*

El proyecto de cambio implementado representó el conjunto de respuestas que se consideraron adecuadas a los principios que inspiraban el modelo. Algunos de los rasgos más significativos de este proyecto, en su versión original, definidos en el período de "fundación institucional" (L. Fernández, 1996), fueron los siguientes:⁴

- *La modalidad de ingreso y de relación laboral de los docentes:* implicó para el grupo fundador, transitar un proceso de selección por antecedentes, capacitación y evaluación que se alejaba de las formas habituales de selección e ingreso implementadas en la provincia. Lo mismo sucedía con la relación laboral, establecida sobre la base de un contrato a término.

- *La modalidad de ingreso de los alumnos:* basada, en un mecanismo donde ellos y sus padres debían manifestar por escrito sus expectativas de ingreso a un establecimiento de estas características; describir el tipo de vinculación que tenían con los sectores de la producción y, transitar un período de preingreso durante el cual podía ratificarse o rectificarse la elección.

- *El currículum escolar* organizado en torno de un eje conformado por "problemáticas de la producción agropecuaria de la zona", cuya elaboración estuvo a cargo de los docentes en un proceso de estudio, trabajo sobre su propia disciplina, enseñanza, reflexión, conceptualización de la práctica y formulación curricular.

- *La modalidad elegida para el inicio de la vinculación de los alumnos con el trabajo agropecuario,* basada en la entrega a cada uno de ellos de una "parcela productiva individual", donde realizaba la totalidad de un proceso productivo a lo largo de un año (desde el diseño de la huerta hasta su cosecha, consumo y venta) según los términos de un contrato firmado entre cada alumno y la institución, propiciando una relación directa, personal y responsable con la naturaleza y con el trabajo.

- *La organización de los alumnos en grupos de trabajo de 13 a 14 integrantes,* característica que tuvo que ver con que el funcionamiento de la escuela fue pensado, en torno del trabajo productivo agropecuario. Cada agrupamiento se definía como una unidad operativa adecuada a ese tipo de trabajo. Estos grupos podían dividirse en unidades más reducidas (para tareas de granja, por ejemplo) o conformar agrupamientos mayores para tareas de aula.

- *La definición del ciclo lectivo en función del ciclo productivo* con la finalidad de acompañar el proceso de producción agropecuaria en su totalidad, lo cual implicaba un régimen de vacaciones diferente, períodos de atención de la chacra durante el verano y recesos en general, a cargo de los alumnos y, en un principio, de todos los adultos de la institución.

- *El tiempo de dedicación a la escuela previsto para los docentes, de 20 o 40 horas semanales,* con la finali-

dad de hacer efectiva su participación en el conjunto de la vida institucional y superar la tradicional fragmentación de la enseñanza generada por la organización según la hora cátedra.

- *Las múltiples tareas previstas para los docentes de la institución* (estudio, planificación, participación en proyectos comunes, atención a los alumnos con dificultades, participación en actividades optativas, capacitación en función, entre otras) sobre la base del supuesto que, más que con una disciplina, el compromiso se asumía con un proyecto que debía "construirse" con el esfuerzo del conjunto.

- *La definición e implementación de un sistema de evaluación de los adultos,* elaborado en diferentes instancias de trabajo colectivo, de cuyos resultados dependía la continuidad dentro de la institución.

- *La definición e implementación de un sistema de evaluación de la enseñanza y el aprendizaje,* que articulaba todos los componentes del hecho educativo, superando la mirada restringida sobre el rendimiento del alumno.

- *La existencia de actividades optativas para los alumnos y de acciones especiales de apoyo,* frente a las dificultades de aprendizaje, interpersonales y/o grupales

- *La supresión de la repitencia en la escuela* sobre la base de considerar que todos los alumnos podían avanzar en sus aprendizajes, con los apoyos adecuados.

- *La definición de diferentes espacios de trabajo y participación* de los actores institucionales; como: Consejo Asesor de la Escuela conformado por directivos, docentes, no docentes, padres, alumnos, representantes del sector agropecuario y del Consejo Provincial de Educación; Comisiones de Trabajo entre padres y miembros de la institución; Comisiones de Padres por grupo de alumnos; Centro de Estudiantes; Cuerpo Consultivo para el tratamiento de los temas referidos a la convivencia; Comisión de Evaluación en el marco del sistema de evaluación de los adultos; Equipos de docentes por Área; entre los más importantes.

- *La estructura de conducción del establecimiento* conformada –además del director– por un equipo que representaba las distintas líneas de acción de la escuela: secretaría de producción, de investigación y extensión pedagógica y, de administración.

- *La dependencia directa de la escuela de un organismo autárquico y descentralizado* (Unidad Ejecutora Provincial), respecto de la línea de conducción tradicional del sistema educativo, con amplias atribuciones en cuanto a definiciones políticas y manejo del personal.

Los aspectos señalados y otros –sobre los cuales se intentó dar cuenta a lo largo de la Tesis de Maestría– fundamentan la afirmación de que se trató de una experiencia que tuvo rasgos claramente innovadores. Sin embargo –o precisamente por ello– la propuesta de cambio tuvo una existencia limitada a raíz de dificultades internas y de obstáculos que se generaron en el medio "externo" y que permiten hablar de un "suceder crítico"⁵ como rasgo característico de su desarrollo.

4- TIPO DE ESTUDIO REALIZADO

El trabajo de investigación consistió en un *estudio de caso* y se orientó hacia la búsqueda de respuestas a dos interrogantes:

- ¿Cuáles fueron para el caso las dificultades u obstáculos que afectaron la consolidación del proyecto de cambio planteado?

- ¿En qué aspectos su identificación permite un avance en la comprensión general de la relación entre institución y cambio?

La investigación y *la teoría relativa a las instituciones sociales en general y a las instituciones educativas en particular*, representaron los aportes sustanciales para la definición de las bases teóricas que guiaron el relevamiento, análisis e interpretación de la información. Como encuadre de todo el análisis se definió una *proposición o tesis inicial* a modo de una primera y global explicación, referida al problema de articulación entre institución y cambio. Dicha proposición señalaba:

Muchos de los obstáculos que enfrenta un proceso de cambio institucional se derivan de las características propias del objeto institución, entendido como norma-valor que regula globalmente los comportamientos sociales. En este sentido la relación institución y cambio es una relación interferida por múltiples dificultades; en tanto, la lógica de la institución es la de la conservación y reproducción del orden instituido y la lógica del cambio alude a la interrogación y a la puesta en cuestión de dicho orden.

La técnica de trabajo utilizada consistió, básicamente, en el análisis documental, recurriendo a material significativo sobre el caso, conformado por documentos técnicos (planes de trabajo, diseño curricular de la escuela, sugerencias didácticas, etc.); normas legales, publicaciones escolares, notas, registros de sucesos diversos, publicaciones periódicas y, se realizaron consultas informales para confirmar o corregir datos que generaban dudas o que requerían ampliación.

El caso fue analizado en dos momentos fundamentales y complementarios: en el largo período previo a la puesta en marcha de la escuela (poniendo el acento en el contexto de origen y de inserción del establecimiento, los antecedentes del cambio propuesto, el proceso de gestación y el proyecto educativo fundacional); en el más breve período abarcado por la puesta en marcha de la escuela (febrero de 1991) hasta el abandono del proyecto por parte de sus gestores (entre mayo y julio de 1994).

5- LA PROPUESTA INTERPRETATIVA: AVANCES EN LA COMPRENSION DEL PROBLEMA

Con la intención de responder a los interrogantes planteados, el análisis del caso hizo posible la identificación de diferentes *aspectos generadores de problemas u obstácu-*

los al proceso de cambio propuesto. Tales aspectos asumieron, dentro del establecimiento, el carácter de "organizadores" por constituirse en componentes del campo institucional que se comportaron como constantes y ejes alrededor de los cuales se nucleó y organizó el sentido que adquirieron otros aspectos de la vida y de la tarea institucional (L. M. Fernández, 1995, 1998, 2001). La operación de los mismos dio como resultado la configuración de un conjunto de *circunstancias complejas* articuladas en torno de: **la tesis contenida en el proyecto educativo; la finalidad principal de la escuela y, la relación de la escuela y el contexto.**

Circunstancias complejas relacionadas con la tesis contenida en el proyecto

El Proyecto fundacional planteó una utopía e instaló el desafío de hacerla realidad sobre la base del esfuerzo colectivo. Pretendía lograr que la escuela fuera un lugar donde ser más felices, donde enseñar y aprender con alegría asegurando a todos los beneficios de la educación. El proyecto "hablaba", así, de la posibilidad de un mundo mejor cuya concreción implicaba "abandonar" *las formas habituales y conocidas, dar inicio a otras, instituir una nueva forma de ser y de hacer escuela*. En función de los principios que lo inspiraban, se esperaba que varios de los sistemas y las formas que hicieran posible este desafío fueran *acordadas y definidas durante el funcionamiento institucional, en armonía y sobre la base del trabajo y el compromiso incondicional* de quienes participaban en tal empresa. Y, dado que el camino a transitar para la construcción de la utopía era arduo y lleno de dificultades se suponía, también, que *no todos podían asumir el desafío y ser parte del proyecto*.⁶ Varias de las innovaciones implementadas—la supresión de la repitencia en la escuela, la modalidad de ingreso de los docentes, la relación laboral, el tiempo de dedicación, la continuidad de los adultos vinculada con la evaluación— en tanto decisiones adoptadas para hacer realidad una escuela diferente, dan cuenta de lo expresado. El contenido mismo de la tesis sostenida por el Proyecto Educativo—como utopía y desafío— los supuestos que le daban fundamento y las decisiones adoptadas para su puesta en práctica articularon, en el espacio institucional, una trama que combinó altos niveles de incertidumbre y altos niveles de exigencia, configurándose un escenario adverso a la innovación.

Circunstancias complejas relacionadas con las finalidades de la institución

En coherencia con las finalidades explícitas de la escuela, dentro de las cuales se destacaba *la formación de trabajadores vinculados con la actividad agropecuaria, se otorgó al trabajo en general y al trabajo agropecuario en particular, la jerarquía de eje organizador de la vida del establecimiento*. Esta decisión (innovación) se tradujo, en los hechos, en un conjunto de cambios de carácter sustantivo, sobre todo en cuanto a la organización del trabajo docente para el cumplimiento de su función pedagógica.

La escuela como organización debió ser repensada globalmente, en función de los requerimientos de un tipo

de trabajo particular —el trabajo agropecuario—, con ciclos y ritmos marcados por la naturaleza y difíciles de modificar. Entre los cambios anteriormente citados, varios de ellos intentaron llevar a la práctica esta decisión: los alumnos organizados como grupos de trabajo de 12 a 14 integrantes, el ciclo lectivo definido en función del ciclo productivo y el diseño curricular organizado en función de un eje centrado en problemas de la producción, se encuentran dentro de los más significativos. En este “terreno” se gestaron y desarrollaron múltiples conflictos relacionados —entre otros aspectos— con la organización y el manejo de los tiempos, con la jerarquía y el lugar de las disciplinas, entre las tendencias a organizar la enseñanza en torno del aula o en torno del trabajo agropecuario; que pusieron fuertemente en cuestión el modelo escolar internalizado. El “modelo institucional” (L. Fernández, 1996) es una construcción cultural que se va constituyendo a lo largo del tiempo y que se refiere a cómo deben ser las cosas en una institución. Cómo se enseña, cómo se aprende, cómo se evalúa, cómo se utiliza el tiempo, el espacio, los recursos... Opera a modo de categoría perceptual para ver la realidad como realidad natural y, en esa predisposición, está el primer enemigo para el cambio. En el caso analizado muchos de los obstáculos se generaron en la confrontación entre los rasgos generales del modelo de escuela convencional con el modelo que inspiraba el proyecto original.

Circunstancias complejas relacionadas con el contexto

Sumado a lo anterior, la oposición externa representada, fundamentalmente, por los niveles jerárquicos del sistema educativo y, las vicisitudes del partido gobernante (hegemónico en los últimos 40 años) aportaron a la profundización de las dificultades, volviendo más compleja su resolución.

De acuerdo con los datos analizados este problema se expresó en la *tendencia centralizadora del gobierno de la educación, por una parte y, en las luchas y fracturas internas del partido gobernante, por otra.*

La centralización-concentración del poder en los niveles de conducción del sistema educativo puede rastrearse en la misma historia del Consejo Provincial de Educación, a través del análisis de la normativa que se fue definiendo para la regulación del sistema y las diferencias con lo que efectivamente se implementó. Duvinowsky, Rodríguez y otros (1999), muestran como desde la creación de dicho organismo (1961) en adelante, expresiones tales como autarquía, participación y descentralización presentes en la normativa de derecho que organiza el funcionamiento de la educación en la provincia quedan, en general, neutralizadas por la normativa de hecho. Puntualiza la obra citada en relación con otros proyectos de cambio educativo (EMER y PEP) que mientras éstos se conformaban, sobre la base de los distritos educativos, en ámbitos de participación y generación de propuestas haciendo realidad la posibilidad de hacer y de decidir en forma autónoma; el movimiento de centralización operado desde la máxima autoridad educativa se iba reorganizando y fortaleciendo simultáneamente, dejando pocas dudas respecto de su orientación. Del año 1990 es la Resolución N° 148 que, con

referencia a estos aspectos expresa —y con mayúsculas—: “PARTICIPAR NO ES DESORGANIZAR SINO GENERAR OTRO ORDEN..., hay que respetar reglas y plazos..., VERTICALIZAR LA EJECUCIÓN... una vez tomadas las decisiones es necesaria su ejecución absolutamente disciplinada...”.

Específicamente en cuanto al caso analizado, diferentes hechos dan cuenta de esta tendencia a la centralización, frente a un proyecto que, por instituyente, reclamaba espacios de acción autónoma. Entre ellos, uno resulta significativo: la información en un diario local que traducía expresiones de un miembro del nivel central de la conducción educativa, señalando que la escuela había sido “provincializada” al momento de pasar, la conducción del proyecto de cambio, a depender del Consejo Provincial de Educación.

Por su parte las primeras elecciones internas dentro del partido gobernante (1986) y las siguientes del año 1991 “muestran” las luchas y los quiebres existentes. Las diferencias políticas se profundizan y muestran su incidencia en distintos sectores del Estado. El proyecto EMETA, no escapa de esta situación, a raíz —en parte— de posiciones y discrepancias políticas cada vez más profundas, entre la conducción del mismo y el gobierno, lo cual se manifiesta en el aislamiento y la creciente falta de apoyo hacia la escuela. Se intensifica la oposición entre la institución y la burocracia educativa y se consolidan las fuerzas externas contrarias al cambio, lo cual incide en el ambiente interno donde se acentúan los desacuerdos y dificultades fortaleciéndose, también en este ámbito, las tendencias al no cambio. Su punto culminante puede ser ubicado en los primeros meses del año 1994 cuando son nombradas por Decreto, nuevas autoridades en la escuela y en la Unidad Ejecutora de la cual dependía, negando la autonomía y el carácter experimental de la propuesta.

6- A MODO DE CONCLUSION

Por un lado, el proyecto EMETA realiza una propuesta de *cambio institucional*; o sea, un cambio que afecta y conmueve las maneras habituales de percibir la realidad y de hacer las cosas, las representaciones acerca de uno mismo, de los demás, de la propia identidad como integrante de una institución educativa. Un cambio que instala una situación contrainstitucional comprometiendo a los sujetos en un proceso instituyente, con todo lo que ello significa: incremento de la incertidumbre, pérdida de puntos de referencia conocidos, puesta en duda de lo que cada uno sabe y, fundamentalmente, temores reavivados por el cuestionamiento a la autoridad (el modelo de escuela hegemónico y los sectores de poder que lo representan). ¿Estará bien lo que hacemos?, ¿qué sucederá si las cosas no salen como lo pensamos?, ¿seremos culpables?, ¿seremos castigados?. En los primeros momentos predomina el deslumbramiento frente a la posibilidad de ser creador, iniciador, fundador; lo cual “acalla” muchas de las dudas y temores. Luego, los inevitables errores y dificultades (el encuentro con la realidad y la desilusión) generan *en el ambiente interno un*

escenario de elevada sensibilidad y de baja tolerancia a los errores por los riesgos asociados a ello. Los "desvíos" y las dudas son silenciados por temor a parecer contrario al proyecto, o son tratados en circuitos informales criticando y culpabilizando o rápidamente "corregidos" a través de una nueva innovación. En la mayoría de los casos no se solucionan satisfactoriamente y, por lo tanto, el escenario se torna altamente proclive a los conflictos. Las personas se sienten sobreexigidas e inseguras y se vive una *permanente ambivalencia entre cambiar / no cambiar*.

Por otro lado, *el ambiente externo* tampoco se muestra favorable. En sus inicios la propuesta de cambio comienza a construirse al interior de equipos técnicos conformados, para ello, dentro de la estructura administrativa del Estado. En los primeros momentos el gobierno muestra interés explícito por el proyecto debido a que el mismo genera opinión pública favorable, recibe apoyo de la prensa local, representa ingresos de fondos para la provincia, desarrollo de la obra pública, inauguraciones y más prensa. Este apoyo se expresa, básicamente, a través de la normativa que el sistema emite para dar lugar a la propuesta y a sus características innovadoras. La Tesis de Maestría explicita puntualmente este aspecto, poniendo el acento en los importantes márgenes de autonomía que las normas otorgaron al proyecto de cambio y a sus actores, haciéndolo depender de un organismo autárquico (la UEP), con atribuciones similares a las del Consejo Provincial de Educación. Sin embargo, a poco de andar, los mismos rasgos diferenciales que aparentemente fueran aceptados y apoyados, comienzan a ser objeto de crítica y de hostilización permanente. Tales posiciones adversas provienen de diferentes sectores de la administración (no solo de los niveles jerárquicos superiores), abarcando a supervisores escolares, personal técnico y, por supuesto, al Consejo Provincial de Educación y, desde allí, se distribuyen hacia otras instancias de la jerarquía (Subsecretaría y Ministerio).

Según lo analizado, podría decirse que la confrontación principal, en el ámbito interno se desarrolló entre las maneras habituales de hacer las cosas y el cambio. En el caso estudiado, la primera posición parecería estar representada por los docentes en general —con algunas diferencias entre los que se encontraban a cargo de las materias tradicionales y los responsables de la enseñanza agropecuaria— y, la segunda por los que se consideraban el origen del cambio y lo "encarnaban"; mientras que en el ámbito externo la confrontación se estableció entre el proyecto de cambio, la burocracia educativa y los diferentes circuitos del poder político, potenciándose entre ambos y fortaleciendo las tendencias internas al no cambio.

La investigación sobre esta problemática se centra, en la actualidad, en las relaciones entre la autoridad, el poder y el cambio, entendiendo que un cambio institucional profundo que intente modificar el orden instituido puede generar, en el sujeto individual una profunda experiencia de crisis en tanto conmoción de los modelos interiorizados; en el ámbito institucional interno ambivalencias, dudas, ubicación en bandos, rigidización y tendencia al abandono de la innovación y; en el ámbito institucional externo,

sobre todo en los grupos que ocupan lugares jerárquicos, reacciones frente al peligro que puede implicar la puesta en cuestión de los modos en que se juega el poder. ♦

NOTAS

¹ De la Memoria del Gobernador Enrique Pilotto al Ministro del Interior, en el año 1940. El texto completo se encuentra en el Archivo Histórico de la Provincia del Neuquén.

² Del discurso del Gobernador de la provincia en esos momentos. Don Felipe Sapag, al presentar ante la Legislatura el proyecto de creación de la Universidad Provincial, en el año 1964.

³ La documentación que sustenta esta descripción se encuentra ampliamente citada en la correspondiente Tesis de Maestría: "Institución y cambio: diferentes obstáculos que se presentan en la relación. El caso de la Escuela EMETA de Neuquén". Biblioteca ICE, FFyL, UBA.

⁴ Se habla del período de fundación tal como lo describe L.M. Fernández, en: *Crisis y dramática del cambio* (1996), durante el cual la tarea prioritaria a la que se abocan las personas, consiste en la definición del modelo fundacional. Una descripción detallada de los rasgos de este modelo puede encontrarse en la Tesis citada anteriormente.

⁵ Esta idea ha sido desarrollada como eje del trabajo monográfico titulado: "Análisis del suceder crítico de los proyectos de innovación educativa", que presentara para el Seminario "Condiciones institucionales de la intervención didáctica", dictado por L.M. Fernández en la Maestría en Didáctica, en el año 1997.

⁶ Estos aspectos conformaron parte del "conjunto de creencias" (E. Enriquez, 2000) que acompañó la dinámica del proyecto, dando fuerza a la cohesión del grupo en los primeros momentos y sufriendo, luego las consecuencias, de las distintas pruebas de realidad que debió enfrentar en su desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez Uría F. y Varela J. (1991) *Arqueología de la Escuela*. La Piqueta. Madrid.

Blanco G., Gentile M.B. y Quintar J. (1998) *Neuquén, 40 años de vida institucional*. Facultad de Humanidades UNCó y COPADE.

Duvinowsky S., Rodríguez M., Laurente M., Cipressi C. y Machi A. (1999) Las tendencias político educativas en la organización y expansión del sistema escolar en la provincia del Neuquén. En: Vior Susana (directora) *Estado y educación en las provincias*. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Enriquez, E. (2000) *Educación y formación: aportes desde una teoría de la institución y de las organizaciones*. Serie Los Documentos de la carrera de Formación de Formadores. Novedades Educativas. FFyL. Buenos Aires.

-----, (1996) El trabajo de la muerte en las instituciones. En: Kaës R. y otros. *La institución y las instituciones*. Novedades Educativas. Paidós. Buenos Aires.

Fernández Lidia M. (1994) *Instituciones Educativas: Dinámicas institucionales en situaciones críticas*. Paidós. Buenos Aires.

-----, (1996) Crisis y dramática del cambio: avances de investigación, en Butelman Ida (comp). *Pensando las instituciones: sobre prácticas y teorías en educación*. Paidós. Buenos Aires.

-----, (2000) "El análisis institucional: objeto, proceso, abordajes metodológicos". Conferencia desarrollada en la apertura del primer Residencial del Proyecto de Formación en Análisis y Animación Socio Institucional, Córdoba. Ministerio de Educación de la Nación y Universidad de Salta.

Kaës, R. (1996) *Las institución y las instituciones*. Paidós. Buenos Aires.

-----, (1998) *Sufrimiento y psicopatología en los vínculos institucionales*. Paidós. Buenos Aires.

Mendel G. (1972) *Sociopsicoanálisis Institucional I y II*. Amorrortu. Buenos Aires.

-----, (1996) "Itinerario: sociopsicoanálisis, intervención institucional y psicología del trabajo". En: *Les histoires de la psychologie du travail*, Octores. París (Trad. Lic. María José Acevedo).