

**Revista  
Mexicana de  
Investigación  
Educativa**

Revista mexicana de investigación educativa

Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C

comie@servidor.unam.mx

ISSN: 1405-6666

MÉXICO

2003

Myriam Feldfeber / Analía Ivanier

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA: EL PROCESO DE  
TRANSFERENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE FORMACIÓN DOCENTE

*Revista mexicana de investigación educativa*, mayo-agosto, año/vol. 8, número 018

Consejo Mexicano de Investigación Educativa

México, D.F., México

pp. 421-445

## La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente<sup>1</sup>

MYRIAM FELDFEBER\* Y ANALÍA IVANIER\*\*

La descentralización educativa constituye uno de los pilares sobre los cuales se ha asentado la retórica reformista de las últimas décadas. Las propuestas de descentralización han estado asociadas a políticas tanto democratizadoras en términos de redistribución de poder y participación social como neoliberales de desregulación, descentralización y privatización de los servicios sociales en el marco de los procesos de reforma del Estado.

Cuando analizamos los procesos de descentralización educativa, el primer interrogante que surge es por qué el Estado nacional, que históricamente controló las escuelas regulando las conductas individuales e institucionales y manejó la asignación de recursos materiales y económicos, busca llevar a cabo una política de delegación de poder (Weiler, 1996). Más específicamente, cabe preguntarnos si se busca una delegación del poder de decisión o si se trata de una política fiscal tendiente a la reducción del gasto público y de delegación de responsabilidades del Estado por la garantía del derecho a la educación.

La transformación educativa puesta en práctica en Argentina durante la última década se inició con el proceso de transferencia de las instituciones de nivel medio y superior no universitario que dependían

\* Profesora de Política educacional y de Sociología de la educación, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Puán 480 (1406), Ciudad de Buenos Aires, República Argentina. CE: mfeldfeber@hotmail.com  
\*\* Maestranda. Teachers College, Columbia University.

del gobierno nacional. Si bien desde el discurso se propuso una descentralización educativa, se trató básicamente de una política de transferencia impulsada por objetivos fiscales dentro de la reforma del Estado, que trasladó responsabilidades en un contexto de reorientación de las políticas sociales.

Este trabajo analiza las características de la política de descentralización puesta en marcha en Argentina durante la década de los noventa, centrandó la atención en la transferencia de las instituciones de formación docente dependientes del Estado a los estados provinciales.

Nos preguntamos cuáles han sido los objetivos buscados mediante esta política, cuáles han sido las racionalidades en discusión a lo largo del proceso de transferencia y cómo éste ha afectado la cotidianeidad de las instituciones desde la perspectiva de los docentes involucrados. También nos preguntamos cuáles han sido las consecuencias de su operación, en especial en términos de segmentación del sistema educativo.

Para ello analizamos la transferencia en el contexto de la política de reforma del Estado, las tensiones que se generaron en torno al proceso de transferencia de las instituciones de formación docente y la perspectiva de los docentes “transferidos” en el caso de dos jurisdicciones: la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.<sup>2</sup> Ambas jurisdicciones han procesado de modo diferente la transformación educativa encarada en la última década. Mientras que la Provincia de Buenos Aires puso en marcha aceleradamente la nueva estructura prevista en la Ley Federal de Educación —nivel inicial, educación general básica, polimodal y superior— la Ciudad de Buenos Aires continúa con la vieja estructura de nivel inicial, primario, medio y superior.

### **Reforma del Estado y descentralización educativa**

En tanto la descentralización como política sólo cobra sentido en función de los objetivos que se propone y el contexto en el cual se lleva a cabo, el análisis del proceso de reforma del Estado ocupa un lugar destacado.

En los últimos años, a partir de la reforma del Estado llevado a cabo en la última década, el papel de éste en materia educativa ha sufrido profundas transformaciones. Este proceso en Argentina, inspirado en principios neoliberales, tuvo dos etapas claramente diferenciadas, ambas en el marco de la presidencia de Menem (García Delgado, 1996). La primera fue encarada a comienzos de los noventa, apuntalada por las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado; se trató de un cambio estructural (conocido como Plan de Convertibilidad) que, frente a la situación hiperinflacionaria, estableció la fijación del tipo de cambio, la privatización de las principales empresas públicas, la desregulación y la apertura de la economía bajo el paradigma del “Estado mínimo”. La segunda, si bien guarda continuidad con el Plan de Convertibilidad, se orientó a extender el ajuste al conjunto de las provincias y llevar a cabo una profunda reforma laboral. Las propuestas de esta última incluyeron las discusiones sobre la flexibilización de las relaciones laborales de los docentes y la derogación de los estatutos.

La idea inicial fue hacer más eficiente el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el papel del Estado como productor, generar condiciones para el ingreso de capitales y transferir la ejecución de las políticas sociales a las provincias, reduciendo así notablemente la administración central.

Como resultado de este proceso, no sólo comenzó a cambiar el aparato público, sus agencias, instituciones, administración y políticas, sino también su articulación con los actores y los valores culturales dominantes en la sociedad (García Delgado, 1996). Las transformaciones en todos los ámbitos se caracterizaron por su rapidez y radicalidad, y la consecuencia fue el desempleo estructural y la aceleración de un proceso de polarización creciente en la distribución del ingreso así como crecimiento de la pobreza y la marginación social.

La educación constituyó uno de los campos donde la racionalidad tecnocrática orientó el proceso de reforma, que incluyó la transferencia de servicios educativos nacionales a las respectivas jurisdicciones.

La reconstrucción histórica de las políticas educativas en Argentina nos permite dar cuenta de cómo se produjo el pasaje de un sistema educativo creado desde el Estado —organizado en forma unificada y centralizado bajo pautas homogéneas de funcionamiento en el ámbito público— hacia uno diversificado, segmentado y formalmente “descentralizado”, pero bajo nuevas formas de regulación y control por parte del Estado (Feldfeber, 1999).

Hasta mediados de siglo XX el gobierno nacional tuvo un papel hegemónico. Ejerció su papel protagónico mediante la creación de escuelas, la prestación del servicio educativo, el financiamiento y el apoyo técnico. La nación manejaba la mayor cantidad de escuelas, contaba con recursos e infraestructura y se reservaba el control de los títulos (Paviglianiti, 1991).

A mediados de siglo comenzaron a desarrollarse dos procesos que redefinen el papel del Estado: el sector privado fue adquiriendo cada vez mayor autonomía —hecho que se legitima e impulsa a través de la legislación— y las escuelas nacionales se transfirieron a las provincias. Este último es impulsado desde el Estado a partir de 1956, ubicándose en 1960 el primer periodo de transferencia durante la presidencia de Frondizi (1958-1962).

El segundo periodo se ubica entre 1968 y 1970 —durante el gobierno de facto de Onganía (1966-1970)— cuando se transfirieron 680 escuelas a las provincias de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro. Durante la última dictadura militar (1976-1983) se traspasaron 6 779 establecimientos primarios nacionales a las provincias sin el financiamiento correspondiente. El objetivo real fue la reducción del déficit fiscal, aun cuando formalmente la transferencia se fundamentó en el artículo 5 de la Constitución nacional que otorga a las provincias la responsabilidad de garantizar la educación primaria (Bravo, 1994).

La transferencia llevada a cabo en 1978 no puede ser analizada como un proceso de descentralización educativa en términos de reparto de poder. Por el contrario, el gobierno militar concentró la direccionalidad del sistema a través del despliegue de una política de represión y

control ideológico sobre las escuelas, los docentes, los alumnos, las prácticas cotidianas, los contenidos y los libros de texto.

En un primer momento, la política de transferencia trajo como consecuencia el cierre de establecimientos educativos en diversas provincias que carecían de los recursos para afrontar los gastos. Posteriormente, al no establecerse mecanismos de coordinación ni tener el Consejo Federal de Educación<sup>3</sup> un papel decisivo en tal sentido, se verificó una gran anarquía, fundamentalmente en el plano del currículum y las condiciones laborales de los docentes. Una de las consecuencias más significativas de la transferencia ha sido la aceleración del proceso de segmentación interna del sistema educativo nacional (Braslavsky, 1983).<sup>4</sup>

El proceso de transferencia culminó durante la primera presidencia de Carlos Menem, cuando se sancionó, en 1991, la Ley de Transferencia de Establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario (núm. 24 049). A su vez, la transformación encarada en forma compulsiva por el gobierno nacional a partir de la sanción de las Ley Federal de Educación en 1993 incluyó dispositivos de recentralización del poder en manos del mismo gobierno en el contexto de un sistema educativo formalmente “descentralizado”.

Una vez transferidos los institutos de formación docente el Ministerio de Educación de la nación asumió un papel central a través de su influencia en la agenda de discusión y los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación; en el diseño de los Contenidos Básicos Comunes para la formación y de los programas de la Red Federal de Formación Docente Continua, así como en el establecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de los institutos y de sus carreras. Los mecanismos de evaluación y acreditación funcionaron como forma de “recuperar” el poder que el Estado Nacional delegó supuestamente a través de la política de descentralización (Weiler, 1996).

Las políticas de formación docente direccionadas desde las instancias centrales de gobierno y sus equipos técnicos, se articularon en torno a los imperativos de la profesionalización y autonomía de los docentes.

### **La transferencia de los servicios educativos: una imposición/iniciativa del Poder Ejecutivo nacional**

Analizar quién inició el proceso de descentralización resulta relevante a la hora de reconstruir la lógica que orientó esta política. Tal como lo señala Boisier (1991), cuando es el Estado quien la promueve, el proceso puede caer en un vacío formalista y transformarse en un mecanismo no democrático, en especial cuando no se analizan los contextos específicos ni las características particulares de los actores sociales involucrados. De este modo se asiste a la contradicción de “definir centralizadamente un proceso de descentralización” (Filmus, 1997).

El hecho de que la descentralización se había “puesto de moda” y que estaba siendo impulsada por los organismos internacionales que financiaron la reforma, sumado a la ausencia de un serio diagnóstico de los problemas específicos de la realidad argentina, llevaron a la incorporación acrítica de la experiencia internacional (Badía *et al.*, 1992). Las cartas de intención y los acuerdos firmados con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional incluyeron la política de transferencia de las escuelas como requisito en la negociación de la deuda externa argentina (Bravo, 1994).

Desde 1989 el gobierno nacional impulsó la política de transferencia y acordó con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires poner en marcha una estrategia gradual y concertada (Senen González y Kisilevsky, 1993). Sin embargo, el traspaso no se realizó respetando los criterios establecidos.

El Ministro de Economía, principal interesado en concretar el traspaso de las escuelas, incluyó la transferencia dentro de dos artículos del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para 1992.<sup>5</sup> Ante su firme decisión, la mayoría de los ministros de Educación de las provincias demandaron la sanción de una ley específica para regular el traspaso, hecho que se acordó en una reunión extraordinaria del Consejo Federal de Cultura y Educación. Finalmente la Ley 24 049 fue sancionada tras una apresurada, aunque no menos ardua, negociación entre la nación y las provincias (Toranzos, 1995).

El análisis del debate parlamentario de la Ley de Transferencia pone en evidencia que la transferencia de las instituciones de formación docente estuvo ausente en él. Durante el tratamiento del proyecto no se incluyeron fundamentos sobre la conveniencia de transferir las instituciones de formación docente a las jurisdicciones o, por el contrario, preservar un espacio de formación en el ámbito nacional.

La Ley de Transferencia de servicios educativos nacionales núm. 24 049 se sancionó el 6 de diciembre de 1991. El artículo 1º de la Ley facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a las provincias y a la municipalidad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y por el Consejo Nacional de Educación Técnica. También transfirió las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Este artículo exceptuaba a las escuelas normales e institutos superiores, tanto públicos como privados, estableciéndose que quedaba a criterio del Poder Ejecutivo Nacional la oportunidad de transferir estos servicios en forma total o parcial, previa garantía de financiamiento. Sin embargo, el traspaso de estas instituciones, que incluían las de formación docente, se realizó sin un diagnóstico previo de la situación existente.

El artículo 2º de la Ley estableció que los requisitos específicos de las transferencias se acordarían mediante convenios entre el Ejecutivo Nacional y cada una de las jurisdicciones. Éstos se firmaron entre 1992 y 1994, en función de las negociaciones que cada una pudo entablar con el gobierno de la nación.

El capítulo referido al financiamiento estableció que, a partir del 1 de enero de 1992, y hasta tanto se modificara la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, la Secretaría de Hacienda de la nación retendría de la participación correspondiente a las provincias en el Régimen de la citada Ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total, con destino al financiamiento de los servicios educativos transferidos.

La transferencia generó reclamos de las provincias por la garantía de los recursos y movilización de los docentes, quienes demandaron la

equiparación de los salarios nacionales con los de cada jurisdicción a fin de evitar desigualdades laborales, lo que se formalizó mediante el decreto 964/92.

En lo que respecta a las leyes de titularización de personal docente, en 1991 se sancionó una ley que apuntaba a otorgar estabilidad a un gran número de profesores nacionales que estaban a punto de ser transferidos a las provincias, ya que aún no se había concretado el traspaso. Este instrumento legal benefició a muchos docentes y puede considerarse como parte de una negociación encubierta, en la que participaron grupos que defendían sus intereses profesionales particulares (Toranzos, 1995). El panorama se completó en 1993, con la sanción de la Ley de titularización de directivos y supervisores.

Diversos trabajos ponen en evidencia que el proceso de transferencia constituyó básicamente un desplazamiento de responsabilidades financieras y administrativas desde el nivel nacional a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Implicó una mayor carga presupuestaria para las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires (y un alivio fiscal para el nivel nacional), pero no hay evidencias de que haya implicado cambios sustantivos en la calidad del servicio educativo (Bravo, 1994; Kisilevsky, 1998; Echart, 1999; Repetto, 2001). Tampoco se partió de un “serio diagnóstico de las administraciones locales en términos de capacidades instaladas para absorber las escuelas ni se planificaron gradualmente estrategias diversificadas según la situación de partida” (Kisilevsky, 1998:95).

La heterogeneidad de las jurisdicciones en términos de sus capacidades financieras y técnicas, de su situación socioeconómica, de su tradición política y de los niveles de escolarización de la población, sumada a los diferentes modos y ritmos de operación de la Ley Federal de Educación, generaron una agudización de las tendencias a la segmentación del sistema educativo argentino.

Mientras que la retórica oficial privilegió el consenso como forma de direccionar la política de reforma y la centralidad del Consejo Federal de Cultura y Educación como ámbito de discusión; las medidas adoptadas y el manejo de los recursos técnicos y financieros por parte

del Ministerio Nacional dejó poco margen para la construcción de un proceso de descentralización efectiva del poder.

### **La transferencia de los institutos de formación docente**

A partir de la sanción de la Ley de transferencia se inició un periodo de transición para el traspaso de los servicios de jurisdicción nacional a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. Este lapso se caracterizó por la presencia de opiniones contrapuestas de los distintos actores involucrados acerca de la transferencia en general y sobre el modo y los tiempos para efectivizar el traspaso en particular.

En un primer momento, el Ministerio pretendía transferir en forma sucesiva las escuelas de nivel medio y técnico y las de gestión privada, ya que no quería desprenderse de los institutos terciarios dedicados a la formación docente. En un segundo momento emergieron dos factores convergentes que se reforzaron mutuamente: las protestas generalizadas de las escuelas normales que defendieron la unidad pedagógica y los reclamos de algunas autoridades provinciales, solicitando la conducción de la totalidad del sistema educativo. El resultado fue que la nación cambió su posición inicial y también transfirió la formación docente (Toranzos, 1995; Kisilevsky, 1998).

Las escuelas nacionales normales sostuvieron, a lo largo del proceso de transferencia, la necesidad de mantener la unidad pedagógica de los diferentes niveles que componen la institución, por ende se opusieron a que la transferencia se hiciera efectiva en forma desmembrada por niveles. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires surgió un movimiento que unió a las escuelas normales de la capital conocido como “internormales”, en oposición al proceso de transferencia ya que consideraban que la formación docente “tenía que ser nacional”. Cuando el traspaso era ya un hecho consumado, este movimiento defendió la posición de que las instituciones mantuvieran su tradición y su organización institucional.

El 6 de junio de 1992 el presidente Menem anunció la sanción de los decretos de equiparación salarial progresiva. Los fondos provendrían

de los recursos coparticipables de cada provincia. Para completar la ofensiva, nuevamente en forma unilateral, la nación decidió adelantar la transferencia de las escuelas normales a las jurisdicciones. La reacción de los ministros provinciales fue salvaguardar los derechos de las jurisdicciones, aceptando los establecimientos sólo cuando estuvieran acompañados del financiamiento genuino (Toranzos, 1995:13).

El 26 de junio de 1992 el Consejo Federal de Cultura y Educación, en la XII Asamblea Extraordinaria, resolvió que la transferencia de las escuelas normales debía realizarse manteniendo la unidad de conducción, de organización y pedagógica de estos establecimientos, así como su integridad institucional. Los convenios a suscribirse con las distintas jurisdicciones debían respetar las particularidades de cada una, garantizando la financiación de los nuevos servicios que se transfirieran, y que no afectaran los fondos de coparticipación de las provincias. Las normales permanecerían en jurisdicción nacional hasta tanto se suscribieran los respectivos convenios. Esta declaración se aprobó por mayoría, con la expresa disidencia de la nación en lo referido al tema del financiamiento.

El periodo de transición por el que atravesaron los profesores de las escuelas normales estuvo plagado de conflictos vinculados con los problemas salariales, los vacíos legales y los organismos responsables de la supervisión pedagógica y administrativa.

En el caso de la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los profesores de las escuelas normales mantuvieron una doble dependencia, hecho que generó gran desconcierto, incertidumbre y malestar. A esto se sumó el problema de la equiparación salarial, ya que los sueldos de los profesores dependientes de la nación habían quedado muy rezagados y presentaban diferencias notorias con respecto a algunas provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

Según palabras del Secretario del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires “bajo la consigna ‘Un Ministerio sin docentes y sin escuelas’, la Nación se limitó desde la transferencia en 1992, a ser un frío espectador de los conflictos en las provincias”.

### **La transferencia: un eslabón dentro de la transformación educativa**

El impacto de la transferencia de las instituciones de formación docente no puede evaluarse al margen del proceso de transformación educativa llevado a cabo durante las gestiones del presidente Menem (1989-1999).

Durante el traspaso de estas instituciones de la nación a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires se sancionó la Ley Federal de Educación (1993), que estableció las funciones del Ministerio de Educación, modificó la estructura académica del sistema educativo y estableció un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y la creación de una Red Federal de Formación Docente Continua.

En 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior, que es la primera que regula al conjunto de instituciones de formación superior, sean universitarias o no. Es decir que se incluyeron las instituciones terciarias de formación docente en el nivel superior de enseñanza que, históricamente, habían constituido un circuito paralelo de menor prestigio y estatus social frente al circuito universitario. Sin embargo la Ley estuvo dirigida fundamentalmente a regular el sistema universitario.

Estas dos leyes se aprobaron sin el consenso de gran parte de la comunidad educativa y de los sindicatos docentes que se opusieron en forma global a toda la reforma educativa puesta en marcha por el gobierno del presidente Menem. Esta reforma fue presentada, desde la lógica del pensamiento único, como la única alternativa posible frente a la crisis del sistema educativo. Mientras el discurso oficial privilegiaba la construcción de consensos como forma de hacer política, el Ministerio de Educación de la nación orientaba los tiempos y los modos de ejecutar de la transformación a través del manejo de los recursos técnicos y financieros. Fue la racionalidad tecnocrática de los políticos y de los expertos ministeriales la que se impuso a la pedagógica.

Los docentes entrevistados dan cuenta de la ausencia de consenso y discusión: “sería bueno que hubiera existido alguna instancia de

debate, como por ejemplo si los docentes estaban de acuerdo con el cambio o con la propuesta”.

De este modo no pudo establecerse un proceso de participación basado en una confianza mutua. La falta de participación de los docentes en la definición de las políticas contribuyó a perfilar el carácter impuesto e inconsulto de la reforma: “fue impuesta, no consultada a los docentes. La capacitación en todos los niveles es posterior”.

En un contexto de desconfianza e incertidumbre se transfirieron las instituciones y se puso en marcha el funcionamiento de la Red Federal de Formación Docente Continua y el Sistema de Acreditación.

La operación de la nueva estructura y de los Contenidos Básicos Comunes (CBC), a partir de la Ley Federal de Educación, asumió características y ritmos muy diferentes en cada jurisdicción. Mientras algunas avanzaron en forma masiva (educación general básica de 9 años y polimodal de 3), otras continuaron con la vieja estructura de escuela primaria de 7 años y media o secundaria de 5. A su vez, quienes pusieron en marcha la EGB lo hicieron de diverso modo, teniendo en cuenta dónde se localizaron los distintos ciclos de esta modalidad, qué ritmo de operación se adoptó (gradual, masiva, experiencias piloto), etcétera.

De acuerdo con la estructura del sistema educativo y contenidos nuevos, en el Consejo Federal de Cultura y Educación se acordaron los nuevos planes de estudio para la formación docente continua. Las jurisdicciones que adoptaron la nueva estructura modificaron sus carreras en función de los acuerdos del Consejo; el resto continuó con la formación docente para maestros de nivel primario y secundario. No obstante, algunas de estas jurisdicciones reformaron sus planes de estudio vigentes desde la década de los setenta con el objeto de superar los viejos problemas detectados en la formación.

En consecuencia, la modificación de la estructura académica contribuyó a fragmentar el sistema educativo en general y la formación docente en particular. Hoy conviven instituciones que otorgan títulos

para docentes de EGB y Polimodal con otras que continúan otorgando los títulos de profesor de enseñanza primaria y secundaria. La capacitación docente, a través de la Red Federal de Formación Docente Continua, se organizó en función de la nueva estructura académica aun cuando no todas las jurisdicciones la habían puesto en práctica.

Después de la transferencia de las instituciones de formación docente, y como consecuencia de la operación del Sistema de Acreditación, éstas comenzaron la reorganización. Este proceso fue justificado por el Ministerio en los siguientes términos:

[...] en muchos casos, la distribución de las instituciones en el ámbito provincial da cuenta de la superposición de ofertas académicas dentro de una misma zona. En ese sentido, fue necesario emprender acciones de redistribución de esa oferta sobre la base de estudios socio-económicos regionales realizados especialmente para determinar el nuevo mapa de la formación docente requerida.<sup>6</sup>

En muchas de las provincias convivían instituciones nacionales y provinciales de formación docente. Su creación no siempre respondió a una planificación de la oferta concertada entre la nación y las provincias. En algunas regiones, frente a la superposición de la oferta se dieron situaciones de competencia por la matrícula, mientras que en otras regiones eran necesarios más servicios. En la Provincia de Buenos Aires, de acuerdo con el análisis de una representante sindical, la historia de rivalidad entre los institutos nacionales y provinciales generó:

[...] un terreno bastante apto para el tipo de políticas que se pretendieron introducir; sobre todo con el mensaje que llevaban esas políticas. Desde el comienzo el mensaje era claro, “la supervivencia del más apto”. Y en Superior esto cala muy profundo porque todos se entendían como muy aptos.

Como consecuencia del reordenamiento del sistema formador y del Sistema de Acreditación, en algunas jurisdicciones se cerraron instituciones, en otras, carreras y/o cursos (tal es el caso de la Provincia de Buenos Aires). En otras, en cambio, no sólo no se cerraron institucio-

nes o carreras sino que se aprovechó la instancia de Acreditación para abrir la discusión sobre las funciones de las instituciones docentes. Éste fue el caso de la Ciudad de Buenos Aires que estableció que:

[...] la jurisdicción ha optado por direccionar el proceso de transformación de la formación docente, no en función de una imagen-objetivo diseñada con independencia de las historias, las prácticas instaladas y los problemas acumulados, sino en función de metas que se definirán tomando en consideración el campo de problemas que se estableció como cuadro de situación de la formación docente actual de la Ciudad.<sup>7</sup>

En el proceso de la reforma dirigido por el Ministerio nacional se produjo una conversión de los medios en fines en sí mismos. Los medios para mejorar la calidad del sistema comenzaron a funcionar como objetivos: la descentralización, la evaluación y la acreditación de las instituciones se transformaron en metas. Así lo expresaba un documento del Ministerio: “La meta es instalar en las provincias el proceso de acreditación y la necesidad de evaluar las instituciones y las respectivas carreras de formación docente.”<sup>8</sup>

En este proceso de reconversión de medios en fines quedó soslayada la discusión acerca de qué docente formar, para qué sistema educativo y en función de qué proyecto de país se organiza el sistema. La racionalidad tecnocrática manifestó en la idea de cambio por el cambio en sí mismo, desconociendo la propia historia del sistema y de sus instituciones:

[...] no veo que realmente cambió algo y cambió en pos de este objetivo y el objetivo está claro, te guste o no ese objetivo es preciso, se sabe que hacía allá vamos [...]. A mí me da la impresión, y esto lo compartimos con muchos colegas, de que hay un cambio de palabras, de denominación, pero en el fondo sigue siendo principalmente lo mismo.

La lógica eficientista permeó el discurso vinculado con la gestión. La reforma planteó un nuevo modelo de gestión institucional que, junto con los Contenidos Básicos Comunes, se presentó como un contenido más a aprender por parte de los docentes.

El Sistema Nacional de Acreditación de los institutos de formación docente<sup>9</sup> se constituyó en un nuevo mecanismo de regulación. El modelo con el que se pensó reorganizar las instituciones de formación fue el universitario con las tres funciones de docencia, investigación y extensión. Las instituciones de formación docente, que en su mayoría no desarrollaban tareas de investigación, se vieron “obligadas” a hacerlo y ésta constituyó uno de sus parámetros de acreditación: “no estábamos preparados para hacer investigación, tampoco estábamos preparados para la reforma, pero menos para hacer investigación”.

Si bien en los últimos años se ha verificado una tendencia internacional que otorga un lugar central de la investigación educativa en la formación docente, la creación de departamentos correspondientes en los institutos no estuvo acompañada en todos los casos de los recursos humanos y materiales necesarios.

El desarrollo de la función de investigación en los institutos Superiores de la Provincia de Buenos Aires no estuvo sostenida, no hubo decisión política de sostenerla, ni de darle soporte técnico, ni de darle soporte financiero, podríamos decir porque se limitó a incluir dentro de la función de investigación a los excedentes de las carreras por la reforma del plan de estudios.

El Sistema Nacional de Acreditación trajo aparejados diversos conflictos derivados, entre otras causas, del temor al cierre de institutos y de los lineamientos para elaborar los proyectos educativos institucionales (PEI) y los protocolos iniciales de acreditación. Los cursos de capacitación constituyeron uno de los requisitos de Acreditación y el temor a “quedar fuera del sistema” imprimió el sentido de muchas de las acciones llevadas a cabo en el marco de la reforma.<sup>10</sup>

Hubo en los primeros años de la transformación un correr detrás de los créditos, porque había como una especie de amenaza con respecto a los créditos. Que si no se tenían los créditos iban a quedar afuera o que si la institución no cumplía con los pasos establecidos para la confección del PEI no iba a acreditar.

De este modo, el derecho de los docentes a la formación permanente y el deber del Estado se resignificaron en el contexto de la reforma, son

los docentes quienes deben capacitarse para permanecer en el sistema y es el Estado el que debe acreditar y certificar esta capacitación. En el marco de la flexibilización laboral el temor al desempleo funcionó como factor de disciplinamiento.

Otro trabajo sobre el proceso de acreditación<sup>11</sup> concluyó que la realidad particular de los institutos de formación docente estuvo ausente debido a que las acciones realizadas respondieron a un parámetro común, externo e ideal para todo el subsistema de formación docente, sin estimar las diferencias jurisdiccionales.

El proceso fue vivido como una imposición externa del gobierno nacional y una política de ajuste y cierre de los institutos terciarios por parte de la jurisdicción. No obstante, algunas instituciones pudieron resignificar la situación de crisis y pérdida de identidad en la que estuvieron envueltos y generan acciones donde la acreditación no funcionara sólo como un mecanismo burocrático sino de fortalecimiento institucional.

### **La transferencia como desburocratización del sistema y la autonomía de los docentes**

La desburocratización y la posibilidad de incrementar los niveles de autonomía de las instituciones y de los docentes se presentaron como una de las consecuencias esperadas de la descentralización de los servicios. Al respecto, tanto los docentes entrevistados de la Provincia como de la Ciudad de Buenos Aires manifestaron que la burocracia se acrecentó con el cambio de jurisdicción y los márgenes de autonomía comenzaron a reducirse.<sup>12</sup> En la práctica, el funcionamiento burocratizado del gobierno nacional se trasladó a las burocracias de los gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires.

En la Provincia de Buenos Aires los docentes señalaron que se acrecentó la burocratización debido a que se puso más énfasis en controlar los aspectos administrativos que los pedagógicos: “la Provincia no pone para nada el énfasis en lo pedagógico. Para la Provincia, mientras se cumpla con todos los papeles y papelitos bien, es lo que privilegia de alguna manera”.

La transferencia no estuvo exenta de situaciones conflictivas donde la sensación de las normas que “bajaban” tuvo impacto en la cotidianeidad de muchos docentes en aspectos reglamentarios, en las condiciones laborales e incluso en aspectos pedagógicos.

Las instituciones transferidas se incorporaron a la lógica jerárquica de funcionamiento del sistema: “los institutos no tienen autonomía, son como colegios secundarios, es una estructura bien jerárquica, arriba está la Dirección de Superior, después te lo baja la Secretaría de Inspección”.

La pertenencia a la nación de las escuelas normales, a la vez que constituía un factor de distinción en términos de prestigio social, era visualizada como un ámbito de mayor contención: “uno se sentía mucho más seguro dentro de la histórica estructura del Normal perteneciente al Ministerio de Educación de la Nación. ¡Y un buen día cambiamos de dueño! Esto representó un montón de cambios de códigos”.

En la Ciudad de Buenos Aires se señaló tanto el aumento de la burocracia como la situación de anomia por la que atravesaron los profesorado:

[...] la transferencia se realizó sin sostén político. La Ciudad no armó un marco jurídico. El enfoque del trabajo docente de nivel medio y terciario se realiza desde el nivel primario. Me refiero a las condiciones laborales, porque no hubo modificación del Estatuto Docente. Hay una ausencia total de normativa. Al no haber marco jurídico no hay autonomía real, es declamativa.

Desde esta perspectiva ponen en cuestión el concepto de profesionalización que subyace al modelo de reforma y señalaron que la participación “fue aparente y no real” y no existieron espacios para la discusión de las propuestas de reforma.

Se suponía que la descentralización iba a llevar una mayor autonomía a las instituciones, que no es una total autonomía pero una mayor autonomía. Yo no he visto muchos cambios en ese plano [...] en el sentido de que uno se iba a hacer profesional, porque se unió mucho

la palabra profesión con el concepto de decisión, que el docente iba a tomar grandes decisiones [...].

La ausencia de un diagnóstico sobre las capacidades instaladas en las jurisdicciones para recibir las instituciones y de la preparación previa del sector docente han constituido obstáculos también experimentados por los docentes: “se aplica una transformación sobre una realidad que no está preparada, ni desde la formación docente, ni desde los institutos, ni desde los presupuestos ni de nada”.

También señalan que, a pesar del cambio en los contenidos, no se han observado cambios sustantivos en términos de la gestión de las instituciones ni de la calidad educativa y “no modificó en lo más mínimo la cultura institucional”.

El uso del tiempo, que constituye una dimensión fundamental para la estructuración del trabajo de los educadores, estuvo condicionado por los tiempos impuestos para aplicar la reforma de acuerdo con los fines de los políticos y técnicos ministeriales. El ritmo de trabajo de los docentes estuvo condicionado por tener que cumplir con lo regulado desde las instancias centrales, lo que dejó poco margen para la reflexión.

Las instituciones de formación docente en el nivel superior no universitario se han caracterizado por una forma de gestión muy escolarizada, similar al nivel para el que forman, más que por una modalidad de educación superior. Se han caracterizado por una cultura de funcionamiento endogámica, con escasa articulación con el contexto y por la ausencia de instancias colectivas de trabajo y de gobierno. Los docentes reconocen la necesidad de introducir cambios en la organización y la cultura institucional pero consideran que:

[...] tiene que ser un trabajo lento, un trabajo de consenso, donde escuchemos la opinión de todos. Nos escuchemos. Creo que hay cosas para cambiar importantes. Tiene que haber mayor participación del estudiantado sin lugar a dudas. Es impensable un Consejo Consultivo donde no hay representación estudiantil y también me parece que hay que cambiar algunas dinámicas de trabajo, que tengan más que ver con una formación superior. La formación docente tiene una característica muy secundarizada.

A pesar de que el discurso oficial estuvo centrado en el “nuevo modelo de gestión institucional” los docentes señalan que la reforma no trajo aparejados cambios en la gestión institucional: “Yo creo que en lo pedagógico, que es por donde para mi pasa la calidad educativa, no ha habido cambios. En cuanto a los contenidos, sí, ha habido cambios; pero el modelo de gestión en la institución es exactamente igual, no ha cambiado nada”.

La elaboración de los proyectos educativos institucionales generó una nueva instancia de regulación y control a la vez que permitió, en algunas instituciones, generar un trabajo más colectivo: “el PEI nos ayudó a tener que trabajar en equipo que probablemente sea una de las ventajas más importantes”.

La mejora salarial de los docentes nacionales transferidos constituyó una de las consecuencias positivas valoradas por los docentes. También algunos rescataron la movilización que implicó el cambio de jurisdicción en tanto comenzaron a discutirse propuestas de renovación.

Las propuestas de descentralización combinadas con formas centralizadas de definición de los parámetros comunes y de evaluación de los resultados pueden significar redistribuciones del modo en que se ejerce el poder, de manera que lo que aparentemente es una entrega de capacidades de decisión, luego resulta ser una nueva forma de situar la relación entre quienes ejercen el control y quienes creen haberlo conquistado (Popkewitz, 1995).

### **Reflexiones finales: la legitimidad cuestionada**

El proceso de reforma no puede entenderse separado de los valores vinculados con la lógica de mercado que comenzaron a instalarse tanto en las propuestas de los organismos internacionales y las fundaciones locales de inspiración neoliberal como por parte de algunos funcionarios ministeriales. Las discusiones en términos de garantizar la libertad de elección de los alumnos, la responsabilidad individual por los resultados, la redefinición de la carrera docente basada en el mérito y la asignación de los recursos con criterios de eficacia y eficiencia en

función de la evaluación de los resultados, fueron muy resistidas por los docentes y los sindicatos por ser considerados formas de introducir el ajuste en el sistema educativo.

En este contexto, la descentralización fue considerada, en oposición a la lógica del mercado, como una forma por la cual el Estado se desprendió de las instituciones. Aun cuando los docentes reconocían la necesidad de la reforma del sistema educativo en general y de la formación docente en particular, desarrollaron una actitud defensiva frente a lo que sentían como su estabilidad amenazada.

Las propuestas centradas en la profesionalización de la docencia no pueden comprenderse al margen de las instituciones concretas donde se desenvuelven cotidianamente las prácticas pedagógicas. La lógica instrumental que orientó la capacitación en el marco de la reforma en Argentina, se diseñó al margen de los problemas que los docentes y las instituciones enfrentan cotidianamente.<sup>13</sup> La reforma se puso en marcha sin mejorar las condiciones de trabajo de los docentes, que se han agravado en los últimos años tal como se evidencia en las Encuestas realizadas por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y por el IPE (UNESCO).<sup>14</sup>

Los discursos del sector oficial centrados en la autonomía entraron en contradicción con las medidas de regulación y evaluación puestas en práctica. Los docentes percibieron el discurso de la autonomía como un traslado de las responsabilidades antes que como una posibilidad real de intervenir en las decisiones políticas que los involucran.

La transferencia de establecimientos en el contexto de la reforma educativa fue presentada como única alternativa frente a la crisis. La concertación —que se presentó en el discurso oficial como el mecanismo privilegiado para la definición de la política educativa, en el marco de una única reforma posible— funcionó como mecanismo de legitimación de los programas ministeriales. No se discutió el sentido de la transformación como tampoco el proyecto cultural que la sustentó, lo que contribuyó a debilitar la construcción del espacio público. La historia del sistema educativo, caracterizado por procesos

de segmentación, no constituyó el punto de partida para discutir el diseño de las acciones ejecutadas.

El proceso de descentralización ha significado un traspaso de las instituciones de formación docente a las jurisdicciones que, de acuerdo con su propia historia y capacidad instalada, ha sido procesado de diversos modos. Sin embargo, encontramos un denominador común en la racionalidad tecnocrática que orientó el proceso de reforma y en la falta de participación de los actores a lo largo del proceso, lo que generó una situación de rechazo y desconfianza que atentan contra la propia calidad que las políticas se proponen mejorar.

Un proceso de real descentralización en términos de democratización, delegación de poder y mayor participación implica no sólo el respeto por el federalismo, sino también poner a disposición los recursos materiales y técnicos necesarios para que las jurisdicciones puedan asumir las responsabilidades que se les transfieren. La experiencia Argentina indica que los riesgos de ejecutar una política de descentralización en forma “centralizada” contribuye a aumentar la segmentación del sistema y la desigualdad educativa que la política supuestamente intenta superar.

### Notas

- <sup>1</sup> El presente trabajo se inscribe dentro del proyecto de investigación UBACYT “Las políticas de formación docente en Argentina: actores, procesos y regulación estatal (1989-1999)”, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, desarrollado bajo la dirección de Myriam Feldfeber, durante el año 2000.
- <sup>2</sup> La Ciudad de Buenos Aires, que funciona como capital federal de la república, ha adquirido recientemente el estatus de ciudad autónoma. En la reforma de la Constitución Nacional, aprobada en 1994, se determinó que “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción”. Para el cumplimiento de este mandato constitucional, en 1996 se eligió por primera vez Jefe de Gobierno en forma directa, se eligieron convencionales constituyentes que proclamaron la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y se constituyó la Legislatura. La Provincia de Buenos Aires se constituyó en entidad política autónoma en el año 1820.

Hasta la adquisición de su autonomía en 1996, la Ciudad de Buenos Aires tenía intendentes designados por el gobierno nacional. Desde ese año hasta el final de la gestión de Menem, en 1999, los jefes de gobierno han sido de diferente signo que el del gobierno nacional. En la Provincia de Buenos Aires, durante toda la década de los noventa los gobernadores han sido del mismo partido político que el gobierno nacional. Este hecho determinó una diferencia en la ejecución de la reforma educativa. Mientras que en la Provincia de Buenos Aires se observa una sintonía con las políticas nacionales, en la Ciudad hubo un mayor grado de autonomía respecto de las directivas del gobierno nacional.

La Provincia de Buenos Aires concentra 38.61% de la población del país y constituye el primer distrito educativo en términos de cantidad de alumnos, docentes e instituciones.

- <sup>3</sup> El Consejo Federal de Cultura y Educación es el órgano responsable de planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural y educativa. Está integrado por los ministros o secretarios de Educación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, presidido por el Ministro de Educación de la nación.
- <sup>4</sup> Ver Tedesco, J.C.; Braslavsky, C. y Carciofi, F. (1983). *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1983*. Buenos Aires: FLACSO.
- <sup>5</sup> Senen Gonzalez (1994) describe que en varios casos nacionales se verifica la influencia de los ministerios de Hacienda, de Economía o de Planeación Económica en la toma de las decisiones (Argentina, México, Colombia) en abierto o velado enfrentamiento con los actores educativos.
- <sup>6</sup> Ministerio de Cultura y Educación. *La transformación de la formación docente*, Buenos Aires (mimeo).
- <sup>7</sup> Secretaría de Educación, Dirección de Educación Superior. *Subsistema de formación de docentes de la Ciudad de Buenos Aires: estado de situación y líneas de transformación*, Buenos Aires (mimeo).
- <sup>8</sup> El establecimiento de una “cultura de la evaluación y la rendición de cuentas” fue señalado por el Banco Mundial como uno de los logros de la reforma educativa en Argentina. Al respecto ver: Experton, William (1999).
- <sup>9</sup> El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Federal de Cultura y Educación establecieron la normativa para la acreditación de los institutos de formación docente, que comenzó a operar en 1998.

- <sup>10</sup> En otra investigación, más de la mitad de los 256 docentes de profesorado participantes de un circuito de capacitación de la Red Federal de Formación Docente Continua y encuestados en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires manifestaron que el temor a la pérdida de trabajo y la necesidad de sumar puntaje son las razones principales que motivan a los docentes a inscribirse en los cursos de capacitación; junto con la necesidad de capacitarse y especializarse en la disciplina. Ver Feldfeber, 1999.
- <sup>11</sup> Ministerio de Cultura y Educación (2000). *El proceso de acreditación institucional: un estudio de su impacto en los institutos de formación docente acreditados*, Programa de Formación Docente, Buenos Aires.
- <sup>12</sup> Resultados similares se presentan en las investigaciones desarrolladas por Dussel y Thisted (1995) para el nivel medio en un municipio de la Provincia de Buenos Aires y por Macri (2001) en la que se entrevistaron a los directores de las instituciones transferidas del nivel superior en la Ciudad de Buenos Aires.
- <sup>13</sup> Este discurso, centrado en la profesionalización, contrasta fuertemente con la realidad. Por ejemplo, en 1995, en el marco de las acciones tendientes a capacitar a los docentes en los Contenidos Básicos Comunes para la nueva estructura, la Dirección General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires confeccionó un sistema de módulos para capacitar a los 208,025 docentes que trabajaban en la jurisdicción, más allá de su nivel de desempeño. Estos módulos se evaluaban a través de cuestionarios con formato "multiple choice". El papel de los institutos de formación docente en este proceso quedó reducido a la corrección de las grillas de respuestas, mientras que el discurso oficial destacaba el relevante papel que los profesorado cumplirían en el proceso de la reforma.
- <sup>14</sup> Ver CTERA (2000). *Consulta nacional docente. La educación Argentina. ¿Qué dicen los maestros?*, Buenos Aires; IPE (2000). *Los docentes argentinos. Resultados de una encuesta nacional sobre la situación y la cultura de los docentes*, Buenos Aires: UNESCO.

### **Bibliografía consultada**

Banco Mundial (1991). *Argentina. Reasignación de recursos para el mejoramiento de la educación*, Washington: BM.

Badía, G. *et al.* (1992). "Descentralización, desconcentración, centralización. Un análisis desde las funciones del Estado", en *Cambios. Municipio y Políticas Públicas*, año 2, núm. 3, Buenos Aires.

Boisier, Sergio (1991). "La descentralización: un tema difuso y confuso", en *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas: Nueva Sociedad.

Braslavsky, Cecilia (1999). "Descentralización y equidad: oportunidades y limitaciones de las políticas educativas contemporáneas", ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Federalismo, Canadá.

Bravo, Héctor Félix (1994). *La descentralización educativa. Sobre la transferencia de establecimientos*, Buenos Aires: CEAL.

Contreras, José (1997). *La autonomía del profesorado*, Madrid: Morata.

Dussel, Inés y Thisted, Sofia (1995). *La descentralización educativa: el caso del municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires*, Documentos e Informes de Investigación, núm. 191, Buenos Aires: FLACSO.

Echart, María (1999). *Evaluación de la reforma educativa de la provincia de Buenos Aires. Argentina*, Buenos Aires: FIEL.

Experton, William *et al.* (1999). *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*, Washington, DC: Banco Mundial.

Feldfeber, Myriam (1999). "Las políticas de formación docente en el contexto de la reforma educativa", en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, núm. 15, Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras-UBA.

Feldfeber, Myriam (1999). "Estado y educación en la Argentina de los 90", en: Ascolani, Adrián (comp.). *La educación en Argentina. Estudios de historia*, Rosario: Ediciones del Arca.

Filmus, Daniel (1997). "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto", ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, Costa Rica: CLAD.

García Delgado, Daniel (1996). "La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural", Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro.

Kisilevsky, Marta (1998). *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*, tesis de maestría de FLACSO, Buenos Aires.

Macri, Mariela (2001). *La descentralización educativa en la Ciudad de Buenos Aires*, Documento de Trabajo núm. 22, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Paviglianiti, Norma (1991). *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina de los 90*, Buenos Aires: Libros del Quirquincho.

Popkewitz, Thomas (comp.) (1995). *Sociología política de las reformas*, Madrid: Morata.

Repetto, Fabián (coord.) (2001). *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90. Un estudio comparado*, documento núm. 57 del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia.

Rhoten, Diana R (1999). *Global-local Conditions of Possibility: The Case of Education Decentralization in Argentina*, tesis de doctorado, The School of Education, Stanford University.

Senen González, S. y Silvia Novick (1994). “Una nueva agenda para la descentralización educativa”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 2, núm. 4 (Descentralización educativa), Madrid: OEI.

Senen González, S. y Kisilevsky, M. (1993). “De la nación a las provincias: el tránsito hacia la descentralización educativa”, en: *Revista Argentina de Educación*, año XI, núm. 20, Buenos Aires: AGCE.

Toranzos, Lila (1995). *La transferencia de servicios: una aspiración postergada*, Papeles, Serie Educación, núm. 3, Buenos Aires: Centro para la Gestión Urbana.

Viñao Frago, Antonio (1994). “Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 2, núm. 4 (Descentralización educativa), Madrid: OEI.

Weiler, Hans (1996). “Enfoques comparados en descentralización educativa”, en Pereyra, Miguel A. *et al.*, (comps). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Barcelona: Pomares-Corredor.