

## DESCENTRALIZACIÓN Y RELOCALIZACIÓN DE LA CENTRALIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN ARGENTINA. ALGUNOS CASOS PROVINCIALES

*Alicia Carranza*

*Silvia Kravetz*

*Marcela Pacheco*

*Juan Pablo Abratte*

*Alejandra Castro*

*Vanesa López*

### RESUMEN

En este trabajo se presentan los avances del Proyecto de Investigación “La nueva configuración del histórico Nivel Medio del Sistema Educativo Argentino. Análisis de algunas situaciones jurisdiccionales”. Fue elaborado a partir del trabajo del equipo de investigación que, desde el año 2000, analiza las políticas educativas de la Provincia de Córdoba, describe algunos casos de otras jurisdicciones y propone una reflexión sobre los efectos institucionales de algunas de estas orientaciones de las políticas educativas. En el marco de esta labor, este equipo organizó el denominado “Coloquio Nacional. A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor educación para todos?” en el cual se presentaron un importante número de investigaciones que permitieron un paneo de la situación educativa argentina a partir de la sanción de la Ley. El análisis de las investigaciones presentadas en el Coloquio permite hoy articular algunos datos significativos sobre tres cuestiones claves de la Reforma de los '90: el proceso de descentralización - recentralización hacia el interior de las jurisdicciones; algunos rasgos que adquirió el discurso y la implementación de la autonomía escolar y las diferentes formas que hoy presenta la estructura del Sistema Educativo Argentino.

### PALABRAS CLAVE

Sistema educativo; Descentralización-recentralización; Autonomía; Provincialización; Estructura organizativa

## DECENTRALIZATION AND RELOCALIZATION OF THE CENTRALITY IN THE EDUCATIONAL POLICIES IN ARGENTINA. SOME PROVINCIAL CASES

### ABSTRACT

This work discusses the evolution of the Research Project “The new configuration of the Historical Secondary Level of the Argentinean Educational System. An Analysis of Some Jurisdictional Situations”. It has, as its origin, the work of the investigation team that, since 2000 has been analyzing the educational policies of Cordoba Province, describing some cases of other jurisdictions and proposing a reflection on the institutional effects of the orientation of the policies already mentioned. In this framework, this panel organized the “National Debate: At ten years of the Federal Educational Law, is it an Overall Improvement?” in which a number of investigations allow a revision of our educational situation after the sanctioning of the Law. Some relevant details on three key subjects of the Reform in the 90's has been described as a result of the analysis of the Panel's research: the decentralization process- recentralization through the core of the jurisdictions; some characteristic features acquired by the speech and the implementation of school autonomy and the general scheme of the current Argentinean Educational System.

### KEYWORDS

Educational system; Decentralization-cecentralization; Authonomy; Provincialization; Organizational structure

## **INTRODUCCIÓN**

En el desarrollo de los cambios educativos producidos en la década de los '90 en Argentina, la provincialización de los establecimientos secundarios y terciarios (Ley de Transferencia N° 24049 de 1991) es la bisagra que marca el antes y después en la configuración del sistema educativo. Este proceso tuvo un fuerte carácter economicista y de alivio fiscal para la Nación.

La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, constituye un complemento necesario de la Ley de Transferencia, en el sentido de fortalecer jurídicamente el proceso de descentralización, sentar las bases para contrarrestar, desde el Estado Nacional, la atomización del Sistema y acompañar, en alguna de sus facetas, la reforma del Estado, propiciado por las políticas neoliberales del momento. Entre las orientaciones que acompañaron esta reforma, la distribución de responsabilidades y funciones entre las provincias y la Nación, dejaron a las primeras con el peso del sostenimiento del servicio, el conflicto gremial y social y a la Nación sin escuelas y con la "caja" para distribuir los beneficios de los créditos de los organismos internacionales y de partidas presupuestarias específicas para desarrollar los proyectos estelares de la Reforma Educativa que la Ley Federal instauró. Las provincias se adecuaron, asimétricamente, según sus coyunturas políticas y sus posibilidades económicas y técnicas, paliando o agudizando este proceso de complejas relaciones con la Nación, entre un discurso federalista y la necesidad de los apoyos económicos.

Este proceso de descentralización, por un lado, y recentralización de algunas funciones en el Estado Nacional (orientación curricular, evaluación, capacitación docente, políticas compensatorias) que prosiguió durante la década como parte de la reforma del estado, se proyectó también entre el estado provincial y las instancias organizativas de la educación provincial (zonas, distritos, escuelas). Se verifica un intento por derivar, en algunas jurisdicciones, complejas tareas de administración y obtención de recursos a la base del sistema mientras, al mismo tiempo, las decisiones más importantes, relacionadas con la reforma nacional, fueron centralizándose en el ejecutivo provincial y en la figura de los gobernadores.

En esta visión contradictoria del proceso de descentralización- recentralización, la reforma instaló como valor al concepto de autonomía escolar; extrapolado de los países desarrollados por el discurso de los organismos internacionales y produjo, en algunas provincias, críticas situaciones en las instituciones escolares, que, articuladas en un histórico

sistema educativo centralizado, debieron dar respuestas administrativas y pedagógicas en muchos casos ficticiales.

Esta ponencia, elaborada a partir del trabajo del equipo de investigación que, desde el año 2000, analiza las políticas educativas de la Provincia de Córdoba, describe algunos casos de otras jurisdicciones y propone una reflexión sobre los efectos institucionales de algunas de estas orientaciones de las políticas educativas.

Lo anterior es posible en función de que -como parte de las actividades programadas para el año 2003- este equipo organizó el denominado “Coloquio Nacional. A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor educación para todos?” en el cual se presentaron un importante número de investigaciones que permitieron un paneo de la situación educativa argentina a partir de la sanción de la Ley (LFE).

El análisis de las investigaciones presentadas en el Coloquio permite hoy articular algunos datos significativos sobre tres cuestiones claves de la Reforma de los '90: el proceso de descentralización - recentralización hacia el interior de las jurisdicciones; algunos rasgos que adquirió el discurso y la implementación de la autonomía escolar y las diferentes formas que hoy presenta la estructura del sistema educativo argentino.

### DESCENTRALIZACIÓN - RECENTRALIZACIÓN

La distribución de funciones entre las provincias y la Nación, dejaron a las primeras, como ya se señaló en la introducción, con el peso del sostenimiento del servicio y el conflicto gremial y social. Las provincias se adecuaron según sus coyunturas políticas y situaciones económicas y sociales de manera diversa. Al mismo tiempo, como ya se señaló también, este proceso de descentralización se proyectó (o se intentó hacerlo) al interior de cada provincia en las instancias organizativas del sistema educativo provincial. En el caso de la **Provincia de Buenos Aires**, por ejemplo, el Fondo de Reparación histórica del conurbano bonaerense

constituye una poderosa vía de financiamiento; se rompe la tradicional estructura organizativa del Sistema Educativo Bonaerense (gobernación- Dirección General - Consejos Escolares- Escuelas), pues el mecanismo de asignación es directamente entre el Entre del Conurbano y la escuela solicitante, convirtiendo a las otras instancias de gobierno en meros administradores. (DUSSEL; THISTED, 2003, p. 28).

Aquí el proceso de recentralización fortalece al poder del ejecutivo provincial en la persona del gobernador.

En el caso de la **Provincia de Neuquén** las políticas de descentralización de los '90, son una continuidad de anteriores políticas descentralizadoras en virtud de la continuidad del partido provincial en el gobierno. Sin embargo los trabajos señalan que se fue materializando

un doble proceso: desde los enunciados se proponía la descentralización y desde las regulaciones se apuntaba a introducir modificaciones a la estructura del Consejo Provincial de Educación (CPE) que apuntaron a un lento proceso de centralización en el ejecutivo.

En relación con la Nación, a pesar del discurso federalista, se señala que predominó la aceptación de las políticas nacionales y las prescripciones de los organismos internacionales por sobre la definición de políticas educativas provinciales,

Es interesante destacar que el Estado provincial suspendió por decreto la implementación de la LFE. Al crearse en 1992 la Secretaría de Estado de Educación se altera el contenido del CPE, se inicia un proceso gradual de burocratización, se reemplazan espacios de participación. A partir de la LFE se profundiza la dependencia con las políticas nacionales a través de convenios y se agrandó la maraña de la burocracia con directa dependencia del poder ejecutivo. Se atentó de esta manera contra el CPE como órgano colegiado del gobierno de la educación.

En los 90 se constata un doble proceso: por un lado desplazar hacia arriba la toma de decisiones y por otro, delegar hacia abajo – las escuelas – la descentralización administrativa y financiera (DUBINOWSKY, 2003).

La Provincia de **Río Negro** experimentó en la década de los '80 una reforma educativa con fuerte participación de los docentes, en la que se proyectó un importante cambio en la escuela media. En 1991 se sancionó la Ley Orgánica de Educación Provincial que contemplaba un proceso de descentralización a través de distintas estructuras de gobierno.

Los investigadores ponen énfasis en marcar la progresiva reestructuración del gobierno y la administración de la Educación Provincial como una tendencia centralizadora que, si bien se viene manifestando desde períodos anteriores se profundiza en la década del '90. Denominan a la misma centralización ejecutiva y desconcentración jerárquica.

En ese sentido se discute y se pone en tensión las funciones del CPE y finalmente el poder ejecutivo adquiere centralidad a partir de la figura del presidente de CPE (elegido con mucha libertad por el gobernador).

Se verifica, al igual que en Neuquén, un Proceso de burocratización del CPE con muchas funciones y como datos concretos se enumeran distintas decisiones que alimentan el proceso de centralización.

Hacia el año 1999 se observa la presencia de Consultoras privadas y de buena cantidad de Programas nacionales<sup>1</sup>, (Plan Social Educativo, Plan Nueva Escuela, PRISE, Prodymes, etc.), reforzando la acumulación del poder de decisión del ejecutivo provincial para aliarse a las propuestas nacionales. Desde 1993 se concentran las competencias decisoriales en un mismo funcionario como ministro y presidente del CPE (BARCO; JUNGE 2003).

En la **Provincia de Córdoba**, la sanción de la Ley 8525/95 que pone en marcha la “Transformación Cualitativa”, sustento normativo de la reorganización de la estructura del sistema, faculta al poder ejecutivo para efectuar “las adecuaciones orgánico-funcionales en las unidades, servicios, centros e instituciones que componen el sistema educativo provincial y que sean de su directa dependencia...” (LEY PROVINCIAL, 1995, art.3º). En este sentido, Córdoba también evidencia una marcada decisión centralizadora en la figura del ejecutivo aún con la existencia de la Ley General de Educación 8113/91 que establece la puesta en marcha del Consejo Provincial de Educación de la Provincia, de Consejos Regionales y escolares (que nunca se efectivizaron), y un discurso de democratización y participación.

## AUTONOMÍA

Llama la atención la diversidad de situaciones y procesos que se analizan alrededor del concepto de autonomía.

En general se verifica un doble discurso que apela por un lado a la autonomía, como recurso que responsabiliza a las escuelas y docentes por la calidad del servicio, y por otro, una práctica de regulación fuertemente administrativa que limita el ejercicio de esa autonomía. Sumado a ello, una disposición de fuerte dependencia de directivos y docentes hacia las directivas del aparato administrativo.

Analizando más específicamente las formas de autonomía de las escuelas que se implementaron en algunas de estas provincias, se observa que, por ejemplo, en **Neuquén**,

(...) a partir del año 2000, 30 escuelas públicas de distintos niveles y modalidades del SE aceptan participar de la experiencia piloto de descentralización educativa asumiendo la autoadministración de partidas presupuestarias, asignadas por el CPE [...]

La autonomía de la escuela se restringe a la ejecución de lo establecido por el centro y la democratización se reduce a la asunción de las tareas administrativas por parte de la escuela, anteriormente resueltas por la administración central [...]

(...) el nuevo modelo de gestión que dota de autonomía a la escuela, establece nuevas formas de heteronomía y de control. Estas nuevas dependencias o heteronomía que se esconden tras el discurso de la autonomía escolar, permiten descentralizar los costos y

<sup>1</sup> Cuando se habla de Programas Nacionales se alude a las grandes líneas de acción que, desagregadas en subprogramas y proyectos, constituyeron la herramienta principal de intervención del Ministerio Nacional en las Provincias, para la implementación de la reforma educativa en Argentina.

conflictos que promueven las decisiones macropolíticas hacia el espacio micropolítico de la escuela, a través de la identificación del director como funcionario cada vez más ligado al poder político de turno. (POSE, 2003, p. s/p. ).

En este sentido es destacable la experiencia de la **provincia de San Luis** que implementó una de las formas más extremas de privatización de la escuela pública.

En el caso de esta Provincia, la autonomía escolar recibió el nombre de “escuelas autogestionadas”. Las Escuelas Autogestionadas están a cargo de asociaciones educacionales, asociaciones civiles sin fines de lucro, las cuales son responsables de organizar el proyecto pedagógico, de gestionar la institución, de los resultados obtenidos y de la administración Financiera (RETA; MASI, 2003). Para algunos autores la experiencia desarrollada es una manifestación de privatización de la educación en el marco de políticas neoliberales y neoconservadoras. Es interesante analizar el rol del Estado en relación a las nuevas formas de gestión y a la redefinición de lo público. En el caso de esta Provincia, la autonomía de estas escuelas se enmarca en un proceso de agudo centralismo del ejecutivo provincial en todos los órdenes del gobierno, lo cual marca una orientación muy contradictoria y, en última instancia, funcional al régimen y a los estilos de acumulación de poder del gobernador.

## **EL CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA**

La Ley previó un cambio estructural importantísimo, asociado a garantizar la extensión de la obligatoriedad escolar de 10 años, es decir que la vieja escuela primaria de siete grados se transformó en Educación General Básica (EGB) de nueve años y se primarizó, secundarizó o independizó el último ciclo (7mo.8vo y 9no años). El Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) estableció que cada provincia podía implementar este 3er. Ciclo en forma “masiva” (todas las escuelas adoptan simultáneamente el nuevo sistema), o bien “a escala” donde la implementación se iniciaba en una cantidad limitada de establecimientos, para posteriormente ampliarse. Asimismo, estas dos formas podían darse de manera “total” en los tres años del ciclo o bien de manera “gradual” donde el proceso de implementación implica un cronograma de incorporación de los tres años en tiempos escalonados.

De tal manera, las resoluciones y acuerdos del CFCyE establecían una suerte de “menú” de posibilidades sobre el cual las provincias podían estructurar sus estrategias para la implementación y localización del 3er. Ciclo. El resultado fue la aplicación de diversos modelos institucionales que más que atender a la diversidad de situaciones se adaptaron a las precarias condiciones existentes.

**La provincia de Córdoba** adoptó un *Modelo Secundarizado*, desplazando el séptimo grado, amalgamando el tercer ciclo a la estructura del ciclo de Especialización (polimodal). La intencionalidad buscada apuntó a mantener con el menor nivel de cambios posible la anterior estructura. Córdoba optó por la implementación masiva y total, sin previa puesta en marcha de experiencias a escala. Así, en el año 1996 fueron implementados los tres años correspondientes al Ciclo Básico Unificado (equivalente al 3° Ciclo de EGB) en forma simultánea; posteriormente se implementó también de modo masivo el Ciclo de Especialización (equivalente al Polimodal). Se produjo una reubicación masiva de docentes, políticas de cese y disponibilidad. En la etapa de implementación, la gestión de los cambios se dispersó entre las Direcciones existentes, produciendo fracturas entre las disposiciones administrativas y las pedagógicas. Se privilegió una lógica política centralizada, con aceleración de los procesos de implementación a partir de una modalidad de tipo masivo.

En el caso de **Santa Fe**, se decidió mantener a los docentes que se desempeñaban en primer y segundo año de la ex-secundaria en 8° y 9° años del tercer ciclo, y a los docentes del 7mo grado de la ex-primaria en el primer año de dicho ciclo. Se comenzó el proceso de implementación con experiencias piloto del tipo institucional de EGB completa en unas pocas escuelas durante 1996, aunque luego en 1998 cambió esta modalidad por una implementación masiva pero gradual de cada uno de los años del ciclo. Se delegó a las instituciones las tareas de selección y jerarquización de contenidos así como del diseño del Proyecto Curricular Institucional (PCI) sin que mediara una capacitación específica. La implementación gradual no significó mayor racionalidad ni centralización en las tomas de decisión sino por el contrario, la emergencia de múltiples formas en que las escuelas (desde una lógica económica centrada en la permanencia de cargos y disponibilidad física) organizaron autónomamente el ciclo. Durante la implementación masiva comienzan a desarrollarse otros tipos institucionales como son las escuelas conveniadas (esto es escuelas primarias y medias que acuerdan explícitamente formas de articulación, entre una primaria con EGB 3 incompleto, sólo 7° grado, y una escuela media con 8 y 9° grados). Lo característico de estas formas de vinculación es que surgen como propuestas o movimientos desde la base y que el nivel central por resolución las convalida. A estos tipos institucionales se suman las escuelas desarticuladas o partidas sin vinculación ni explícita ni de hecho (escuelas medias que anexan sus 8 y 9° grados a una primaria completa, bajo la dirección de ésta última).

En la **provincia de Buenos Aires**, la implementación fue masiva y gradual, instalando el séptimo año en 1996, el octavo en 1997 y el noveno en 1998. El carácter fuertemente centralizado contrasta con el camino adoptado por Santa Fe. En esta modalidad la Provincia

se decidió por la localización del 3er. Ciclo en la EGB, es decir, optó por el tipo institucional de EGB completa, unificando de este modo, el trayecto correspondiente a la escolaridad obligatoria. Con todo, y pese a la fuerte inversión en infraestructura en la ex escuelas primarias para albergar el nuevo ciclo, la imposibilidad de resolver el problema de espacio físico devino en la conformación de un segundo tipo institucional: el de las escuelas “articuladas” donde el 3er. Ciclo está localizado total o parcialmente en las ex escuelas medias. Para la implementación de la reforma, se diseñaron instancias de capacitación destinadas a reconvertir a los docentes primarios para el ejercicio en el tercer ciclo. Sin embargo, según los profesores de la ex escuela media la capacitación no lograba investirlos de la legitimidad necesaria para ser docente de tercer ciclo

Otras provincias, encontraron modalidades singulares de implementación. Es el caso de **La Pampa**, con una estructura de EGB *tipo independiente*. Se creó una nueva estructura, con una dirección autónoma y centralizada para el 3º Ciclo, como medio de aumentar la eficacia y capacidad de intervención. Esta modalidad a su vez se vio favorecida por el carácter unificado de la red de supervisión (cada inspector atiende a todos los niveles y modalidades de su zona), ya que evitó la superposición y/o contradicciones en las directivas emanadas del nivel central. La estrategia de implementación fue de tipo masiva y gradual, a través de un proceso de microplanificación que se desarrolló en dos etapas. La primera consistió en un proceso participativo de consulta en las comunidades locales, y una segunda de definición concreta del tipo institucional y su localización. El nivel central tuvo como función principal articular y “negociar” entre las definiciones de política, las posibilidades financieras y de infraestructura y las demandas comunitarias. Esta modalidad de intervención del nivel central explica en buena medida el surgimiento de los terceros ciclos articulando escuelas públicas y privadas en la zonas rurales donde la oferta educativa era limitada. La capacidad de conducir y direccionar el sistema educativo se asentó en el despliegue de acciones tanto a nivel macro-político estableciendo pautas, criterios y plazos como en el nivel micro-político definiendo mecanismos de consulta y concertación. Cabe preguntarse si la independencia del 3er ciclo respecto a la escuela primaria y media no genera otras dificultades, más allá de la eficiencia de la gestión gubernamental, relativas a los procesos de identificación que docentes y alumnos deberán construir en torno a este tramo, carente de tradición, proyección simbólica e historia institucional.

En **Formosa**, el camino elegido para concretar la nueva estructura fue del tipo masivo y gradual. Sin experiencias piloto previas ni diagnósticos de factibilidad que previeran los márgenes de posibilidad, en 1998 se inició el proceso de implementación. En este contexto de



fuerte incertidumbre, la definición de los tipos institucionales fue más el resultado de las diferentes formas de adecuación por parte de las escuelas, que una expresión de la política educativa provincial. El nivel central actuó *ex post*, convalidando los acuerdos informales surgidos desde la base. El resultado de este proceso se expresó en una diversidad de tipos institucionales y una heterogeneidad al interior de cada uno. Así, desde el punto de vista de las localizaciones los terceros ciclos se ubicaron junto a los dos primeros –en la ex escuela primaria- conformando la EGB completa; con 7mo. Grado en primaria y 8vo. y 9no. en media -EGB articulada-, con 3er. Ciclo secundarizado y dependiente de la escuela media, y finalmente como EGB ruralizada. El proceso fue francamente descentralizado, aunque producto más de la improvisación y la adecuación presupuestaria y laboral que de decisiones de políticas fundadas pedagógica y políticamente.

En el caso de la **provincia de Catamarca**, se adoptaron diversos modelos para la implementación del 3º Ciclo. Modelo 1: a) Nivel Inicial y EGB completo en edificio único. b) Nivel Inicial y EGB 1 y 2 en edificio único y EGB 3 en edificio anexo. Modelo2: Inicial y EGB 1 y 2. (Escuelas nodales) Modelo 3: escuelas en zonas alejadas (Inicial y EGB1, 2, 3) que descarta la escuela con personal único y plantea la puesta en marcha del 3er. ciclo con los dos maestros. La estructura privilegiada fue de EGB rural (organización particular que contemplaba la existencia de escuelas sedes que albergaban al equipo de profesores itinerantes que debían atender a las demás escuelas rurales de pocos alumnos y alejadas de los centros más poblados).

Como puede advertirse en esta descripción de la situación de algunas jurisdicciones, es que las modalidades adoptadas para la implementación del 3º ciclo fueron diversas no sólo por el tipo institucional adoptado en cada jurisdicción, sino también por la decisión de realizar una implementación gradual o masiva, centralizada o descentralizada. Las investigaciones ponen de relieve que los diferentes modelos adoptados presentan limitaciones y posibilidades. Algunas de ellas se presentan a continuación.

**Modelo de EGB completa:** la ampliación en dos años de la antigua escuela primaria. En términos administrativos, según los diversos casos jurisdiccionales, las instituciones de esta modalidad pueden depender de las antiguas Direcciones de Nivel Primario o tener formas compartidas de gestión con las Direcciones de Nivel Medio, lo que trae aparejadas superposiciones, tensiones y conflictos administrativos. En lo pedagógico, en este tipo institucional coexisten docentes con titulación primaria con aquellos que tienen títulos secundarios y, la relación entre ellos, está caracterizada por una alta conflictividad.

Se observan dificultades en la construcción de una cultura institucional que exprese al conjunto de los agentes, por la permanencia de los rasgos de la escuela “primaria” que no sólo le son ajenos a los profesores secundarios sino que genera en ellos resistencias y críticas. En general los docentes secundarios señalan una prolongación hasta 9no año de los comportamientos aniñados y de una práctica pedagógica que impide la autonomía de los alumnos.

**Modelo de EGB 3 Independiente:** es un modelo organizativo que le proporciona autonomía al tercer ciclo, le otorga conducción propia y en algunos casos se localiza en un edificio separado del que alberga al resto de los ciclos de la EGB. Tiene como ventaja la posibilidad de construir una identidad institucional para el 3º Ciclo que en los otros modelos asume la identidad de primaria o secundaria. Sin embargo la principal dificultad es la articulación con los ciclos precedentes y con el Polimodal en tanto conforma una versión actual de escuela intermedia.

Con la aplicación de este modelo se han producido procesos de implementación más ordenados y con menor nivel de conflictividad. No obstante, su puesta en marcha ha requerido de fuertes inversiones en infraestructura y equipamiento para las escuelas de EGB3. Además, puede observarse una tendencia a la autorreferencia y ausencia de actividades destinadas a generar relaciones entre los diferentes niveles del sistema.

**Modelo articulado:** El 3er. ciclo se encuentra fragmentado, 7mo año de ubica en EGB y 8vo y 9no en el Polimodal, pero con dependencia pedagógico - administrativa compartida. Se han mantenido las identidades de los históricos niveles primario y medio pero la conflictividad es alta y la desarticulación al interior del mismo ciclo es elevada. La articulación no siempre ha sido pensada en función de los intereses y necesidades de los alumnos sino en función de la cercanía de las escuelas, la disposición de los alumnos en el espacio físico o la necesidad de contar con más matrícula. Maestros y Profesores por igual, tienden a ocupar los puestos docentes en este tipo organizacional, observando que el trabajo cooperativo entre ambos perfiles es dificultoso en la medida en que cada uno de ellos está moldeado por la cultura del nivel en el que tradicionalmente se han desempeñado. Lo que pareciera suceder es que los cursos son asimilados a la cultura de la institución en la que se desenvuelven y que no hay vestigio de emergencia de una cultura propia del tercer ciclo. En razón de ello los 7mos grados responden al patrón de primaria y los 8vos y 9nos al de secundaria

**Modelo de EGB 3 secundarizado:** El séptimo grado pasa a formar parte del nivel medio. Las identidades institucionales de los históricos niveles se mantienen y la

conflictividad es menor, en tanto los docentes provienen de tradiciones administrativas y pedagógicas diferentes (primaria y media) Sin embargo, las posibilidades de retención de los alumnos para completar la escolaridad obligatoria parece menor que en los casos de EGB primarizada o articulada.

**Modelo de EGB rural:** Se asimila al tipo EGB pura pero adquiere cierta especificidad que lo diferencia. En las escuelas de este tipo se encuentran los tres ciclos de la EGB pero funcionando con años agregados en la misma clase.

El cargo de maestro itinerante es cubierto por profesores y, al igual que en muchas escuelas del tipo EGB Pura o Articuladas, la necesaria cooperación para el trabajo entre profesores y maestros ha generado serios conflictos parcelando aún más los esfuerzos. El tipo Rural no ha modificado en nada la estructura y funcionamiento de las viejas escuelas rurales. Continúan siendo escuelas que, por su ubicación geográfica, presentan serias carencias de recursos y se desenvuelven bajo un fuerte aislamiento, lo que les impide establecer lazos de cooperación con otras instituciones como con los niveles centrales del sistema.

En síntesis, la reducción de la escuela primaria y la desaparición de la escuela media han generado dinámicas institucionales que se están estudiando con atención, pero sobre las cuales ya hay interesantes trabajos que dan cuenta de dificultades en la resolución material, social, laboral, de identidad y pertenencia institucional que desencadenó, sobre todo la implantación del III Ciclo.

Se afirma que este cambio, fundado en garantizar la extensión de la obligatoriedad escolar, generó un esfuerzo económico, administrativo y personal, y una diversificación de la oferta educativa sobre todo en el 3er. Ciclo de la EGB que muestra hoy un mapa del sistema educativo argentino desarticulado y graves dificultades para atender a los sectores más vulnerables, ya que la diversificación no implicó una atención especial que garantizara las condiciones básicas a todas las escuelas, sino por el contrario, fue una diversificación que adaptaba las propuestas estelares a las desiguales condiciones existentes.

## **A MODO DE CIERRE PROVISORIO**

Esta sistematización de las investigaciones presentadas al Coloquio Internacional mencionado, no ha concluido. Sin embargo es posible adelantar algunas reflexiones sobre las orientaciones de las políticas educativas implementadas en Argentina durante los primeros 10 años de vigencia de la Ley Federal de Educación.

En relación a la descentralización del sistema se podría afirmar que las modalidades del proceso de provincialización profundizó “la dualidad de poder entre la soberanía central de la Nación y la soberanía múltiple de las provincias” (RIVAS, 2004, p. 269).

En el escenario de la disparidad de culturas políticas y profundos desequilibrios económicos, el principal problema que plantea esta estructura federal está vinculada a la equidad. Muchas de estas disparidades provinciales (que ya existían) parecen haber cobrado mayor visibilidad en el terreno educativo..... (RIVAS, 2004, p. 270).

Esta situación agudiza el proceso de fragmentación educativa y refuerza los procesos de fragmentación social. Pero más allá de la provincialización del Sistema Educativo, que en sí mismo representa una opción política defendible desde orientaciones teóricas y jurídicas, en algunos de los casos analizados se combina un discurso de descentralización y autonomía con prácticas de centralización cuasi feudales. El caudillaje político, la corrupción, el clientelismo y la baja intencionalidad para abordar las cuestiones educativas como estrategias de regulación social orientadas a fortalecer la dinámica democrática, colocan a algunas provincias en situación de mucha debilidad institucional para sostener y desarrollar los cambios que el sistema educativo necesita.

En resumen, las formas que adquirió la descentralización del sistema educativo reforzó las tendencias centralistas de algunos estados provinciales en la medida que la mayor carga administrativa, la ausencia de equipos técnicos más profesionales e independientes de la gestión política de turno, la disparidad de las situaciones económicas y sociales y los tiempos impuestos y autoimpuestos desde las mismas jurisdicciones, dejaron muchas atribuciones libradas al arbitrio de los gobernadores provinciales.

Estas reflexiones desatan un caudal de interrogantes:

¿La diversidad entre las provincias es necesariamente negativa? ¿Es necesario homogeneizar algunos componentes del sistema, por ejemplo la estructura del mismo? ¿Cuánto más debería profundizarse la homogenización centralizante de la Nación para intervenir más eficazmente en contrarrestar la diversificación provincial? ¿Cuál debería ser el “grado” de descentralización y autonomía relativa de las jurisdicciones para no “desconfigurar” la idea y la realidad de un sistema educativo nacional? ¿Cómo se puede concertar políticas para lograr un sistema más configurado?

Recientemente se han producido algunos documentos que subrayan la necesidad de establecer bases que permitan encarar acuerdos y políticas de Estado en el área educativa. En uno de ellos, Juan Carlos Tedesco afirma

Lograr acuerdos en educación no solo es socialmente necesario. A pesar de las dificultades, tiene que ser posible... Los factores que explican las dificultades para acordar políticas de Estado, se relacionan con la cultura política, la falta de confianza en los actores y el alto exceso de demandas. Todo es urgente y necesario. Pero los pactos obligan a fijar prioridades, definir secuencias y postergar en el tiempo ciertas demandas.... (TEDESCO, 2005, p. 168).

En las lógicas de las políticas educativas de la post reforma el documento mencionado puede representar un dato interesante acerca de una perspectiva política presente discursivamente desde los años '80, pero nunca materializada

## REFERENCIAS

DUBINOWSKI, S. Las políticas de descentralización educativas del Estado Provincial Neuquino: de historias y presentes. ¿Más continuidades que rupturas? In: COLOQUIO NACIONAL A DIEZ AÑOS DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN, 2003, Córdoba. **¿Mejor educación para todos?** Córdoba: Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba UNC. 2003. Compilación de ponencias aprobadas y publicadas en 1 CD-ROM.

GIOVINE, R. Balance de una década de reformas: los procesos de descentralización-centralización en el gobierno del sistema educativo Bonaerense. In: COLOQUIO NACIONAL A DIEZ AÑOS DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN, 2003, Córdoba. **¿Mejor educación para todos?** Córdoba: Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba, UNC. 2003. Compilación de ponencias aprobadas y publicadas en 1 CD-ROM.

DUSSEL, I. Y.; THISTED, S. La descentralización educativa: el caso del municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires. **Serie de Documentos e informes de investigación** n. 191, Junio. Buenos Aires: FLACSO, 1995 (número completo).

POSE, S. Tendencias de la política de Descentralización Educativa en la provincia del Neuquén a fines de la década del noventa: el caso de la Reforma Administrativa. In: COLOQUIO NACIONAL A DIEZ AÑOS DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN, 2003, Córdoba. **¿Mejor educación para todos?** Córdoba: Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba, UNC. 2003. Compilación de ponencias aprobadas y publicadas en 1 CD-ROM.

LEY NACIONAL DE TRANSFERENCIA N° 24049. Aprobada por el Congreso Nacional el 6 de Diciembre de 1991 y publicada en el **Boletín Oficial de la República Argentina** el 7 de Enero de 1992.

LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN ° 24.195 Aprobada por el Congreso Nacional el 14 de Abril 1993. Publicada en el **Boletín Oficial de la República Argentina** el 19 de mayo de 1993.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA N° 8113. Sancionada el 21 de noviembre de 1991 y publicada en el **Boletín oficial de la Provincia de Córdoba** del 17 de Diciembre de 1991.

LEY PROVINCIAL N° 8525. Sancionada el 28/12/1995; **Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba** el 06 may. 1996

RIVAS, A. Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas. Buenos Aires: Ed. Granica-Universidad de San Andrés, 2004.

RETA, V.; MASI, A. Los docentes frente a la encrucijada de los discursos en los nuevos modelos de gestión educativa. In: COLOQUIO NACIONAL A DIEZ AÑOS DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN, 2003, Córdoba. **¿Mejor educación para todos?** Córdoba: Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba, UNC. 2003. Compilación de ponencias aprobadas y publicadas en 1 CD-ROM.

TEDESCO, J. C. Pactos Educativos. Difíciles pero necesarios. **Revista da Faculdade de Educação. Universidade de Brasília**. v. 12, n. 23, p. 166-188. 2005.

---

**ALICIA CARRANZA**

Directora del equipo  
Profesora Titular. Escuela de Ciencias de la  
Educación. Facultad de Filosofía. UNC.  
E-mail: [carranza@ffyh.unc.edu.ar](mailto:carranza@ffyh.unc.edu.ar)

---

---

**SILVIA KRAVETZ**

Co-directora. Escuela de Ciencias de la Educación.  
Facultad de Filosofía. UNC.  
E-mail: [skravetz@ffyh.unc.edu.ar](mailto:skravetz@ffyh.unc.edu.ar)

---

---

**JUAN PABLO ABRATTE**

Docente de la Escuela de Ciencias de la Educación.  
Facultad de Filosofía. UNC

---

---

**MARCELA PACHECO**

Docente de Escuela de Ciencias de la Educación.  
Facultad de Filosofía. UNC

---

---

**ALEJANDRA CASTRO**

Docente de Escuela de Ciencias de la Educación.  
Facultad de Filosofía. UNC.

---

---

**VANESA LÓPEZ**

Profesora Adscripta. Escuela de Ciencias de la  
Educación. Facultad de Filosofía. UNC

---