

Política de acreditación institucional para la formación de docentes: entre el disciplinamiento y la legitimación*

María Rosa Misuraca

Mestre em Educação. Professora do Departamento de Educação da Universidad Nacional de Luján/Argentina.
e-mail: miscap@interar.com.ar.

Resumen

Este trabajo describe la política de acreditación de las instituciones no universitarias de formación de docentes en la provincia de Buenos Aires entre 1994 y 2000 en el marco de la aplicación de las políticas de Nueva Derecha. El análisis se realiza a través de una medida concreta: la exigencia de elaborar y aprobar un Proyecto Educativo Institucional (PEI) como requisito para la supervivencia de los establecimientos. Esta "tecnología de gobierno" se propuso cumplir los objetivos políticos de disciplinamiento institucional, legitimación de las decisiones centralizadas y racionalización de la oferta de formación. Los procesos y resultados de esa política se interpretan desde los propósitos oficiales "implícitos y explícitos" y desde la dimensión cultural de los institutos formadores.

Palabras clave

Política educacional; formación docente; descentralización.

Abstract

This paper describes the policy for accrediting the non-university teacher training institutions in the Buenos Aires province between 1994 and 2000, simultaneously with the applying of the policies of the New Right. The analysis is carried out using a concrete measure: the obligation of elaborating and approving an Institutional Educational Project (IEP) as a requisite for the survival of the institutions. This "governmental technology" aimed to fulfill the political objectives of disciplining the institutions, legitimating the centralized decisions and rationalizing the offering of training. The processes and results of this policy are interpreted from the official proposals, both implicit and explicit, and from the cultural dimension of the training institutions.

Key words

Educational policy; teacher training; decentralization.

* El trabajo es parte de los resultados de la tesis de Maestría en Política y Gestión de la Educación de la Universidad Nacional de Luján *"El Proyecto Educativo Institucional en la formación de docentes. Política para la racionalización/Estrategia para la supervivencia"*, dirigida por Silvia Brusilovsky.

En la década de los '90 en Argentina se llevó adelante una reestructuración de la formación de los docentes en el marco de las políticas de Nueva Derecha con sus vertientes neoliberal y neoconservadora. Como parte de la "transformación" del sistema educativo y del reordenamiento de la oferta de formación, se inscribió en la llamada política de "descentralización", que ha signado las reformas educativas de casi toda América Latina. Su rasgo distintivo fue que la transferencia de responsabilidades financieras y académicas hacia las provincias¹ y hacia las instituciones estuviera acompañada con la recentralización -a través de renovados mecanismos de control- de aspectos cruciales para el desarrollo educativo.

Así al tiempo que el sistema formador de docentes era provincializado, el Estado nacional ponía en marcha mecanismos centralizadores comprometiendo a las provincias -a través de la firma de pactos y/o resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE)² y reservándose en el nivel central la atribución de evaluar y acreditar³ o no a las instituciones sobre la base de lineamientos centralmente establecidos.

Los argumentos que se utilizaron para justificar la política de acreditación de los institutos para la formación de docentes (IFD) proponían la "mejora de la calidad y equidad de la formación de docentes, actualización de la organización institucional y académica y adecuación de la oferta a las demandas del sistema educativo" (Res. N° 63/97 CFCyE).

Sin embargo, el CFCyE, sobre la base del refrendo a los documentos elaborados por el Ministerio Nacional, es decir, por la

vía para-parlamentaria (Offe, 1990) que elude las instancias representativas del sistema democrático y/o de consulta a los distintos sectores sociales, fijó criterios y parámetros para la acreditación de las instituciones que condicionaron fuertemente, a nuestro entender, la posibilidad de concretar las promesas del discurso descentralizador: autonomía, participación y profesionalización para elevar la calidad de la educación.

El primer criterio para esa acreditación fue "la calidad y factibilidad del proyecto pedagógico institucional" (Res. 36/94 CFCyE). Es así como la aprobación del Proyecto Educativo Institucional (PEI) en los plazos establecidos -sujeta al control y a la evaluación centralizados- constituyó un requisito para la acreditación, cierre o reconversión de las instituciones formadoras de docentes⁴.

Quedó configurado así un modelo político institucional según el cual el Estado nacional establece la política de acreditación de las instituciones provinciales y compromete a las provincias en su ejecución. Éstas ejecutan -con mayor o menor nivel de adhesión- la política nacional, depositando en las instituciones formadoras la responsabilidad por su supervivencia. Y los docentes de esas instituciones pasan a ser meros ejecutores de procesos instalados desde afuera condicionantes de su presente y futuro.

En los institutos transferidos -ex nacionales- se incorporaba, además, la obligación de responder a nuevas reglamentaciones y a las demandas burocráticas originadas en el cambio de dependencia político-administrativa, lo cual agregaba un grado

de complejidad mayor a la situación generada por este proceso.

En este trabajo se analizan los resultados de esa política en la provincia de Buenos Aires, desde los propósitos oficiales –implícitos y explícitos–⁵ pero, fundamentalmente, a partir de la dimensión cultural de los IFD. Es decir, desde la interacción entre las normas que establecieron las transformaciones organizacionales –expresión del proyecto político– y la realidad institucional relatada por los *protagonistas* focalizando en tres aspectos de esa política: el tipo de *contratos* establecidos entre el Estado y las instituciones formadoras, el carácter de la *descentralización* operada y la *evaluación* del PEI.

Los contratos fundantes

Consideramos que la acreditación de la formación inicial de los docentes en la Inglaterra de Margaret Thatcher, cuando el gobierno inglés estableció -en 1984- nuevos criterios para los contenidos de los cursos y nuevas exigencias para los docentes formadores, relacionadas con la valoración de la experiencia en la enseñanza escolar, constituye un antecedente de esta política. Explícitamente destinada a “cambiar la forma de pensar de los maestros y de los alumnos sobre el mundo” presentaba la intención de que “los cursos informados por tales exigencias fortalecieran el apoyo a la clase de sociedad competitiva y de libre mercado con la que se hallaba comprometido el gobierno de Thatcher” (Barton, Pollard y Whitty, en Popkewitz, 1994: 344).

Los cursos tuvieron que ser reestructu-

rados y adaptados –al menos en apariencia– a los criterios definidos por la Secretaría de Estado para conseguir la acreditación institucional. Algunos resultados de ese proceso dan cuenta de que las instituciones que tuvieron éxito en la acreditación planteaban que dichos criterios “no eran irrazonables” y las que experimentaron dificultades tuvieron que “anteponer la supervivencia a sus principios”. Es decir que, de una forma o de otra, los criterios del gobierno central y la exigencia de su implementación operaron como instrumento para una *refundación* de la formación de los docentes. Las instituciones y los docentes, desarrollaron las reformas bajo la incertidumbre generada por los intentos de “racionalizar” el número de instituciones y por la amenaza material del cierre.

Si bien, transcurridos once años, en el caso de Inglaterra se constataron efectos progresivos no previstos por la política de acreditación⁶, es posible identificar –al igual que en el caso de la transformación educativa en Argentina– la intención disciplinadora de los sujetos y las instituciones a través de la instalación fundacional de criterios centrales que desconocían o subestimaban la trayectoria académica de las instituciones.

La normativa que reguló el proceso de acreditación en Argentina apeló reiteradamente al concepto de “contratos” o “nuevos contratos” que debían establecerse entre los IFD y las instancias ejecutivas del gobierno nacional y provincial. Sin embargo, el tipo de contratos establecidos obligaban, a los docentes, a presentar un proyecto a partir de instrumentos tecnocráticos. Los sujetos y las

instituciones se convirtieron en ejecutores de políticas instaladas desde afuera, bajo condiciones que no habían “pactado” sino que les fueron impuestas.

El “contractualismo” como concepto que explica el origen de la sociedad y el fundamento del poder político en un contrato o acuerdo tácito o explícito plantea que uno de los elementos esenciales del discurso contractualista es el estado de naturaleza, aquella condición de la cual saldría el hombre asociándose en un pacto con otros hombres. Se trataría del pasaje del estado de naturaleza (con diversas valoraciones para la teoría política) a un estado social y político (Bobbio y Mateucci, 1988).

En este sentido, y reconociendo las limitaciones que este análisis social puede entrañar cuando se aplica a instituciones, podemos plantear que la política de formación de docentes desconoce el desarrollo histórico de los institutos formadores y pretende partir del supuesto de fundar su carácter, estructura, misiones y contenidos.

La idea de “nuevos contratos”, en el contexto actual, remite también a la concepción de nuevas relaciones entre el Estado y la educación. Más precisamente entre las instituciones educativas (públicas y privadas) y el Estado.

Una de esas interpretaciones, funcional con los planteos de Nueva Derecha, es la que concibe al Estado como escenario de la concertación. Sostiene que las políticas públicas deben “concertarse” a partir de un nuevo papel asignado al Estado. Diversos autores, con responsabilidades directas en las reformas educativas⁷ sugieren que,

luego del modelo vigente durante la expansión de los sistemas educativos –bajo la principalidad estatal- la función primordial adjudicada al Estado debe ser la de concertador, escenario para procesar consensos y disensos donde se garantice el interjuego de la más amplia gama posible de sectores de la sociedad. El refuerzo de esta dimensión del Estado y la reafirmación de la “menor necesidad de sistemas educativos nacionales en su forma más pura, como red directamente en manos del Estado Nacional”, se presentan como estrategias para sacar a la educación de la crisis. Estas posturas avanzan hasta plantear el desplazamiento del rol del Estado en la concertación ya que “no parece imprescindible que sea él (el Estado) el primero ni el principal convocante” (Braslavsky, C., 1994).

Una descentralización compensada

La producción teórico-crítica sobre descentralización educativa advierte sobre el balance necesario entre la legitimación compensatoria, que intenta el Estado nacional a través de la descentralización y los riesgos de la pérdida de control central.

Respecto de ese balance podemos afirmar que el gobierno nacional, como parte de una estrategia orientada a la restricción del gasto público, a través de la reducción de la oferta, dejó librados los IFD a los estilos político-organizativos propios de cada provincia. Sin embargo, el riesgo de pérdida de control central estuvo contrapesado a través de las competencias que reservó para sí el Ministerio de

Educación de la Nación en la transferencia y por el carácter que adquirieron ese organismo y el CFCyE a partir de la Ley Federal⁸.

Si quisiéramos analizar la relación entre legitimación y control central, podemos afirmar que este último habría adquirido un nuevo carácter, recuperando –por medio de la evaluación/acreditación de los IFD- las regulaciones *cedidas* a través de la transferencia.

La “tecnología de gobierno” instalada a partir de las resoluciones del CFCyE y su implementación en cada provincia, aseguró el cumplimiento de los objetivos políticos de disciplinamiento. Esta ingeniería aplicada a la prescripción de la elaboración del PEI, intentó dotar de predecibilidad al proceso de acreditación, orientándolo hacia el rumbo adoptado para la transformación global del sistema educativo. Es decir, buscando la racionalización de la oferta de formación⁹, la mercantilización de la capacitación y la inclusión obligatoria y controlada de los CBC en los currículos.

Es así que, en relación con las promesas de desburocratización que acompañaron la transferencia, el PEI en los institutos transferidos a la provincia de Buenos Aires, ha sido un claro contraejemplo. La provincia imprimió a los institutos ex-nacionales su impronta burocrático-administrativa, afectando sensiblemente el desempeño cotidiano, mientras se desarrollaban las acciones para la reformulación institucional y el proceso de elaboración del PEI para la acreditación.

Estos institutos, afectados por el cambio de dependencia, debieron realizar una mayor cantidad de adecuaciones que los

provinciales “históricos”. En efecto, la información empírica analizada da cuenta de que estas instituciones provenían de administraciones centrales pero no centralizadoras. La dependencia de la jurisdicción nacional habría conformado, en el pasado, estilos caracterizados por menores regulaciones y otorgado ciertos márgenes de funcionamiento más autónomo, reconocidos por los docentes y autoridades institucionales entrevistados como “*de mayor libertad*”, que habría dado lugar a la existencia de proyectos (anteriores al PEI) que no fueron reconocidos por la normativa oficial de los ‘90.

Para estos IFD, conocer y reconocer la “*historia previa*” resultaba fundamental a la hora de la reformulación institucional. A pesar de ello, la autoridad responsable del programa provincial admite desconocer, tanto la situación previa a la elaboración del PEI en los institutos transferidos, como el clima de incertidumbre y confusión provocado por la acreditación en el marco de la transferencia. Esto permite identificar dos cuestiones. Una, relacionada con el proyecto político neoliberal que aplica un modelo único, pre-concebido y con pretensiones fundacionales, es decir, independiente de las condiciones preexistentes. Y otra, consecuencia de la anterior, cierto desentendimiento –por parte de la conducción provincial- respecto de los procesos llevados a cabo en los IFD transferidos. Este es un elemento que permite interpretar el “desajuste” entre lo requerido y las posibilidades concretas de respuesta institucional.

Un aspecto de la burocratización que se instala con la transferencia es el carácter

que adquirió la supervisión bajo jurisdicción provincial. Pasó a estar signada por el abandono de las funciones de acompañamiento pedagógico y por la intensificación de los controles administrativo, curricular y financiero.

El PEI ha funcionado como una forma poco sofisticada de control explícito, en la cual han primado los pedidos de información a las instituciones y la inspección panóptica. En lugar de que la evaluación apareciera como contrapartida de la responsabilidad que confiere la autonomía, se ha instalado como una de las herramientas para justificar el achicamiento de la oferta y para el disciplinamiento de las instituciones. Tanto la nación como la provincia han utilizado la evaluación y la acreditación institucional en el sentido con que la entiende Foucault, como una “mirada normalizadora, una vigilancia que hace posible calificar, clasificar y castigar”.

La evaluación del PEI para la acreditación institucional

La provincia de Buenos Aires, a pesar de poseer el sistema educativo más complejo y de mayor tamaño del país, sancionó su Ley de Educación en 1994, adaptando la estructura de su sistema y la “reconversión” de sus docentes e instituciones a los principios establecidos en la Ley Federal de Educación en forma integral, sin diagnósticos que justificaran su factibilidad.

Estableció en su Ley Orgánica la obligación de elaborar el PEI para todos los niveles del sistema educativo¹⁰. Esta obligación no constituyó una medida aislada

sino que, al mismo tiempo, se exigía a las instituciones el cumplimiento de distintos requerimientos: reestructuración de las funciones institucionales, formulación de planes y programas respondiendo a los nuevos Contenidos Básicos Comunes (CBC), reubicación forzada y/o cesantía de docentes como resultado del cambio curricular.

En este contexto de diversas presiones, la acreditación en los plazos establecidos se constituyó en un requisito para la “supervivencia” de las instituciones formadoras y, en consecuencia, del empleo de sus docentes.

El análisis de la normativa que reguló la acreditación presenta dos aspectos de un mismo problema: la concepción de “evaluación” que subyace y que condiciona, consecuentemente, el instrumento utilizado para evaluar y acreditar las instituciones.

El primer aspecto, lejos de ser un problema metodológico, se refiere a la calidad de la mirada puesta sobre el objeto, centrada únicamente en la verificación y el control. Efectivamente, la normativa que establece el PEI para los IFD no pretende relevar el sentido que ese proyecto tiene para los participantes ni promover la construcción de espacios de autonomía institucional y profesional sino que instala un mecanismo según el cual las instituciones deben completar, de forma sistemática, requisitos demandados jerárquicamente.

En este sentido, el tipo de evaluación oficial efectuada se aproxima a lo que Litwin (1994) categoriza como “pseudo-cuasi-evaluaciones”, es decir cuando el acercamiento de la evaluación al objeto se

hace a través de una selección de variables que lo recortan desde una particular perspectiva y ese recorte pretende validar la totalidad del PEI.

La evaluación propuesta por la normativa que prescribe el PEI coincide y se restringe a la definición -criticada por numerosos autores- de proporcionar información útil para la toma de decisiones en que, lo instrumental adquiere la dimensión total de la evaluación.

En el caso de los instrumentos utilizados podemos decir que, en coherencia con la concepción de control, se ha tratado de instrumentos coactivos, que llevaban en sí mismos a sancionar la diferencia respecto de los parámetros oficiales y que fueron puestos al servicio de la imposición del modelo eficientista.

En todos los documentos oficiales circula la referencia a la adecuación o coherencia del PEI con lo que “debería ser” según el único referente establecido desde fuera de los IFD. Este modelo de PEI pretende ser verificado en la presentación del proyecto ante las Unidades Provinciales de Evaluación, con alguna instancia de revisión para “mejorar” -en el caso de los ítem especificados- hasta que se identifique con lo esperado. La otra alternativa posible es la reconversión o el cierre de la institución.

No se pretende desconocer la necesidad de evaluación de las instituciones formadoras por parte de un Estado responsable por la educación, pero para que este proceso constituya una posibilidad de reconstrucción creativa, tendiente a la mejora del proyecto y un verdadero apoyo a la toma de decisiones institucionales autóno-

mas, sería necesario que dejara de ser monorreferencial y se tornara multirreferencial (Ardoino, 2000). Sería esperable que un proceso destinado a transformar las instituciones formadoras de docentes con un sentido progresivo abriera espacios para incluir múltiples perspectivas y cuestionamientos sobre su proyecto. Es decir, que tuviera en cuenta la intersubjetividad de los involucrados en la tarea de elaborar colectivamente el PEI, las experiencias institucionales que han llevado a cabo esos docentes y las reflexiones e iniciativas sobre el futuro institucional deseable.

Se plantea la intención de instalar en el plano provincial, al igual que en el nacional, una “cultura de la evaluación” en las instituciones. La autoevaluación como una instancia reflexiva acerca de lo realizado constituye –desde una concepción crítica– un elemento insoslayable de todo proyecto. Sin embargo, en el marco de las nuevas relaciones de la provincia con la nación, esta indicación parece estar revestida por una actitud defensiva de la provincia ante la eventual calificación nacional. El apoyo provincial a las instituciones para que se autoevalúen no se orientaría a promover procesos de concientización y comprensión de las falencias o dificultades sino a obtener herramientas capaces de enfrentar “la otra” evaluación, es decir, la nacional.

Las referencias a la “participación efectiva de todos los integrantes de la institución”, presentes en la normativa quedan –a la luz del análisis de los procesos seguidos– como meras formulaciones discursivas.

Los documentos emitidos por la instancia provincial¹¹ que planteaban la

necesidad de aclarar el carácter “no punitivo” de la evaluación dan cuenta del estado de incertidumbre y confusión que se vivía en los institutos, con docentes preocupados por cumplir con la obligación de responder a las demandas oficiales, especificar las etapas seguidas y cuantificar resultados.

La evaluación, así concebida, entraría en una “relación competitiva con las premisas básicas de la descentralización, en el sentido de que su fin último es ‘hacer valer’ las normas del ámbito nacional para el funcionamiento de escuelas, alumnos, profesores” (Weiler, 1996: 228). Asumiría, entonces, el papel racionalizador de la política dirigida a los IFD, porque otorgaría legitimidad al proyecto político a partir de las connotaciones propias del rigor científico, independientemente de los resultados. “La descentralización, como la evaluación están relacionadas con el ejercicio del poder y siempre existe la posibilidad de que el poder, al que por una parte renuncia la descentralización, lo pueda recuperar la evaluación por otra” (Op.Cit: 230).

La amenaza de cierre de la fuente laboral, latente en todo el proceso y el clima desencadenado ante la dificultad de adecuar la realidad a lo exigido pueden, por el contrario, obturar la posibilidad de que las instituciones revisen genuinamente su situación académica y organizacional y tener consecuencias a futuro, que será preciso investigar.

La pregunta ausente en la normativa que regula la elaboración del PEI se vincula con el significado que la institución otorga a la formación de maestros. La prescripción condicionada por esta ausencia

permite inferir la falta de intención política de promover procesos reflexivos, críticos, autónomos, capaces de permitir a los docentes la apropiación del conocimiento sobre sus instituciones, su finalidad, y los procesos y resultados de la formación.

¿Sujetos e instituciones disciplinados?

Una de las definiciones teórico-conceptuales que ha guiado este trabajo, según la cual “la política educativa que se impone en un momento histórico determinado es la que los sectores dominantes son capaces de llevar a cabo en relación con el grado de oposición de las fuerzas sociales subalternas” (Finkel, 1986), permite analizar esa relación de poder.

La política de transformación de los IFD actuó sobre el conjunto de la docencia, como fuerza social –en gran parte- disciplinada por el proceso de empobrecimiento del que fue objeto a lo largo de la década, en un escenario de desempleo, polarización social y económica y del protagonismo cooptador y decisivo de los intelectuales reformadores que diseñaron, adaptaron o justificaron las medidas de las agencias internacionales.

Por otro lado, la política de acreditación se impuso en un frágil sistema de democracia política y con escasa proporción de docentes sindicalizados¹². En la caracterización de nuestros sistemas político-institucionales se destaca la falta de una cultura de “rendición de cuentas horizontal”. La ausencia de mecanismos capaces de controlar la validez y legitimidad de las acciones

del Ejecutivo por parte de otros organismos o instancias públicas es, también, un rasgo que caracteriza la relación del Estado con su sistema formador de docentes.

Como contrapartida de esta ausencia, se instala en las políticas dirigidas al sector, la ideología de la *accountability*, la medición de la eficiencia, la responsabilidad por los resultados y la auditoría tecno-burocrática.

Para que las instituciones educativas puedan desarrollar procesos autónomos y superar las limitaciones que caracterizan a nuestros sistemas políticos, es necesario que la propuesta político-institucional constituya un marco abierto a diversos resultados, que permita integrar intereses y perspectivas, discutir no sólo los medios sino, fundamentalmente, los fines y comprender los procesos y resultados que se producen.

La subordinación de las prácticas a todo lo prescripto cobra una importancia decisiva en el nivel simbólico. Esta parece ser siempre superior a la promesa de autonomía profesional y una cuestión en la cual los docentes no pueden intervenir para cambiar.

Este análisis ha mostrado un aspecto relacionado con el estudio de las normas en su contexto de aplicación, es decir con las posibilidades concretas de las instituciones formadoras para cumplir con lo pautado, en las condiciones materiales y simbólicas en que las medidas fueron, efectivamente, adoptadas. La apelación, en la normativa, a procesos de "participación efectiva de todos los miembros de la institución" ha actuado como elemento estratégico para la resignificación del campo simbólico y la

imposición de la política. Sin embargo, en la práctica, la participación ha quedado invalidada al no estar disponibles las condiciones materiales -tiempos, espacios, orientaciones y experiencia para el trabajo colectivo- que pudieran hacerla efectiva.

Es decir que las medidas proponían un trabajo participativo en un contexto en el que la única posibilidad de hacerlo efectivo era a partir de la sobrecarga laboral. Concurrir días extra, los sábados, hacer todo el trabajo "a pulmón" fue la característica que signó gran parte del proceso de elaboración del PEI.

La apelación a la "participación" prescripta en la normativa intentó dotar de legitimidad a este proceso, al tiempo que actuó encubriendo la intensificación del trabajo de los docentes.

Desde el punto de vista de los resultados de esta política podría plantearse que efectivamente hubo disciplinamiento institucional en el denominado nivel superficial de la institución -que abarca el orden estructural, legítimo, formal, reconocido-.

Sin embargo, es preciso analizar el nivel profundo, ese otro nivel de relaciones que constituye la dimensión cultural de las organizaciones "un nivel o esfera no racionalizada constituida (...) por una multiplicidad de modos no sujetos a regulación en tanto tales relaciones culturales resultan específicas de cada situación. Su naturaleza es mutable, fluida y no parece obedecer en principio a decisiones externas sino que emergen de la presencia simultánea de ciertos elementos y bajo ciertas condiciones, lo que constituye la dimensión cultural de las organizaciones" (Beltrán Llavador, 1998).

En este nivel se evidencia la utilización del mecanismo del “como si” de tipo consciente que, según los docentes, habría caracterizado la elaboración del PEI. Los planteos de los entrevistados acerca de este mecanismo son explícitos y dan cuenta del estado de conciencia con que lo utilizan.

La falta de condiciones materiales adecuadas, en el marco de la perentoriedad de los plazos impuestos, ha generado “otra” forma de trabajo institucional que ya no se caracterizaría por la participación de tipo simbólico o aparente (Sirvent, 1994) sino por una “pseudoparticipación consciente”. Los docentes dan cuenta de la utilización consciente del mecanismo del “*como si*” que habría caracterizado la elaboración del PEI.

En este nivel es posible inferir que el disciplinamiento habría sido sólo parcial y aparente. El carácter de parcial responde a que las instituciones, enfrentadas a la demanda de resultados controlados y cuantitativos, han agudizado el uso de recursos que les permitieran cumplir con esa demanda, han aceptado, en parte, las nuevas condiciones que vinieron a regular lo formal, los plazos y los “moldes”. Pero, al mismo tiempo, han preservado –hasta donde les fue posible– los espacios institucionales y la fuente laboral.

Lo “aparente” del disciplinamiento parece ser un hecho ya que, en palabras de los docentes, debían disfrazar “lo que siempre se hizo” o “dibujar un discurso y en la realidad hacer otra cosa”. Así, es posible que los IFD muestren un PEI aceptable, estandarizable, que se adapte a lo requerido pero que no refleje la dimensión cultural, que es aquella que efectivamente deci-

de la dinámica organizativa y le da un carácter distintivo. Por lo tanto, la institución se estaría rigiendo a través de otros lineamientos, distintos de los explícitos en el formulario del PEI.

Es posible afirmar que, desde el comienzo de este proceso, los docentes han reconocido la intencionalidad de la estrategia política contenida en el PEI y han actuado, en consecuencia, para enfrentarla.

Esto puede redundar, desde las iniciativas oficiales, en la intensificación de los controles y de las medidas con carácter punitivo. Pero también, en un efecto no esperado por la política neoliberal, como podría ser que las instituciones reconozcan y exploren su capacidad organizativa e inicien el camino hacia la cohesión interna y la valoración de su potencial político-estratégico.

Notas:

¹ La Ley 24.049/91, conocida como Ley de Transferencias, facultó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir, a partir del 1 de enero de 1992, a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Esta medida afectó a aquellas escuelas secundarias y a los institutos de formación docente que, hasta ese momento, dependían del gobierno nacional.

² “El CFCyE es el ámbito de coordinación y concertación del Sistema Nacional de Educación y está presidido por el ministro nacional del área e integrado por el responsable de la conducción educativa de cada jurisdicción y un representante del Consejo Interuniversitario Nacional”. (Ley Federal de Educación, Art. 54).

³ El significado del vocablo “acreditar” en español equivale a “credenciar” en portugués.

⁴ El cierre de establecimientos en varias provincias o su reconversión en institutos de formación tecno-

lógica fue el contexto amenazador de pérdida de fuentes de trabajo en que se desarrolló el proceso de acreditación. A su vez, el desempleo creciente en el nivel global es el contexto mayor en que los profesores ven peligrar su futuro laboral.

⁵ Normativa específica dirigida a pautar la elaboración del PEI emanada del MCyE, el CFCyE y la DGCyE de la provincia de Buenos Aires.

⁶ Entre ellos pueden citarse: la politización de aspectos de la formación que, hasta ese entonces, se consideraban apolíticos, la creciente concientización sobre los temas sociales, políticos y económicos en torno de la formación de los maestros, la reafirmación de aspectos profesionales de la formación, la percepción de que estas políticas socavan el status profesional y la moral de los maestros (Popkewitz, 1994).

⁷ Entre ellos: Braslavsky, C. "La concertación como estrategia de reforma educativa y del Estado" y Casassus, J. "Concertación y alianzas en educación" en *¿Es posible concertar las políticas sociales? FLACSO-FUNDACION FORD-CONCRETAR-OREALC/UNESCO*. También: Tedesco, J.C. "El nuevo pacto educativo" Anaya, Madrid, 1995.

⁸ Pronko y Vior (1999) caracterizan el modo de funcionamiento del CFCyE como una forma de reconcentración de poder en las instancias ejecutivas del gobierno nacional. Este Consejo de ejecutivos

provinciales, por otro lado, se constituye en un espacio que refrenda las decisiones del ejecutivo nacional, mecanismo que, al tiempo de fortalecer la centralización, contribuye a la "transmigración" del poder de los cuerpos representativos hacia las instancias unipersonales.

⁹ Si bien en la provincia de Buenos Aires no se produjeron cierres de instituciones, en algunos casos se fusionaron, en otros se cerró la oferta para algunas carreras. Una de las instituciones estudiadas en la investigación que dio origen a este artículo, pasó a constituir la única oferta pública de formación de docentes para nivel inicial, EGB1 y 2 en una zona en la que viven casi novecientos mil habitantes.

¹⁰ Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires 11.612/94, Art. 19 inc. d).

¹¹ Dirección General de Cultura y Evaluación de la provincia (DGCyC)

¹² La información relevada del sindicato que constituye la fuerza de oposición orgánica más representativa en el Conurbano bonaerense, donde se hizo el estudio, muestra que los profesores de nivel terciario pertenecen al sector menos sindicalizado del sistema educativo. Generalmente las afiliaciones al sindicato llegan porque los profesores se desempeñan también en el nivel medio, pero no por su trabajo en el nivel superior.

Referências

ARDOINO, J. Consideraciones teóricas sobre la evaluación en la educación, en Rueda Beltrán, M y Díaz Barriga Arceo, F. (comp.). *Evaluación de la docencia*. Perspectivas actuales. México: Paidós, 2000.

BRASLAVSKY, C. La concertación como estrategia de reforma educativa y del Estado, en FLACSO, CONCRETAR, FORD, OREALC/UNESCO *¿Es posible concertar las políticas educativas?* Miño y Dávila, Bs. As., 1994.

BELTRÁN LLAVADOR, F. *Nuevo tecnocratismo y descentralización educativa*. Universidad de Valencia, 1995. Mimeo.

_____. *Culturas organizativas y estructuras de poder*. Valencia, 1998. Mimeo.

BOBBIO, N. y N. MATTEUCCI. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, 1988.

CONTRERAS DOMINGO, J. *La autonomía del profesorado*. Madrid: Morata, 1997.

CORAGGIO, J.L. Descentralización, el día después... *Cuadernos de posgrado*, Serie cursos y conferencias, Secretaría de posgrado, Fac. de Cs Sociales, UBA, 1997.

CHANARON, J. J. y J. PERRIN. Ciencia, tecnología y modos de organización del trabajo, en CASTILLO, J. J. (comp.). *Las nuevas formas de organización del trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

FINKEL, S. Transición política y práctica educativa, en *Revista Témpora*, Universidad de La Laguna, n. 8, 1986.

LITWIN, E. La evaluación de programas y proyectos. Un viejo tema en un debate nuevo, en PUIGGRÓS, A. y KROTSCH, C.P. (Comp.). *Universidad y evaluación. Estado del debate*. Buenos Aires: Rei Argentina/Instituto de Estudios y Acción Social/Aique, 1994.

OFFE, C. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México: Alianza, 1990.

PEREYRA, M. y ot. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos* Barcelona: Pomares-Corredor, 1996.

POPKEWITZ, T. *Modelos de poder y regulación social en Pedagogía*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1994.

_____. El Estado y la administración de la libertad a finales del siglo XX: Descentralización y distinciones Estado/sociedad civil, en PEREYRA y ot. Op. cit., 1996.

PRONKO, M. y S. Vior. Consejo Federal de Cultura y Educación ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?, en VIOR, S. (dir). *Estado y educación en las provincias*. Madrid: Miño y Dávila, 1999.

SIRVENT, M.T. *Educación de Adultos: investigación y participación*. Coquena Grupo Editor, Bs. As., 1994.

_____. Políticas de investigación educativa y formación docente, en *Cuadernos de Educación*, Escuela Marina Vilte – CTERA, año 2, n. 3, 2000.

VIOR, S. y M.R. Misurata. Conservadurismo y formación de maestros, en *Revista Argentina de Educación*, Buenos Aires: AGCE, n. 25, 1998.

_____. *Institutos y docentes en la formación de maestros. Políticas desprofesionalizantes para la formación de profesionales de la educación*, Ponencia presentada en el VI Seminario para la formación de profesores en los países del Cono Sur, Asunción, 1999.

WEILER, H. ¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?, en *Revista de Educación*, Madrid, n. 299, 1992.

_____. Enfoques comparados en descentralización educativa, en PEREYRA y otros, 1996.

WHITTY, G. y ot. *La escuela, el estado y el mercado*. Madrid: Morata, 1999.

ZOPPI, A.M. *La construcción social de la profesionalidad docente*. San Salvador de Jujuy: UNJu, 1998.

Recebido em 10 de dezembro de 2003.

Aprovado para publicação em 20 de março de 2004.