### Las Paradojas de la Autonomía Escolar en los '90: Escenas Sobre el Desarrollo de Una Política en Argentina<sup>1</sup>

The Paradox of School Autonomy in 90'S: Scenes About the Development of Argentinean Politics

#### Fernanda Saforcada<sup>2</sup>

#### Resumen:

Este trabajo analiza las propuestas de autonomía escolar impulsadas por los organismos internacionales en los '90, así como una iniciativa argentina desarrollada en el marco de la reforma educativa del gobierno menemista, intentando reconstruir la concepción de autonomía que sustentaron estas políticas, el rol que le asignaban al Estado y cómo eran pensadas las instituciones y sus docentes. Asimismo, se analiza la forma que asumió la implementación de esta política en Argentina respecto de las dinámicas que generó tanto en el vínculo entre el gobierno central, las jurisdicciones y las instituciones, como al interior de las escuelas.

Palabras clave: Política educativa; Autonomía escolar; Estado.

#### Abstract:

This work analyzes the proposals of school autonomy impelled by the international organisms in '90, as well as an Argentine initiative developed in the frame of the educational reform of the Menem's government, trying to reconstruct the conception of autonomy that sustained these politics, the roll that they were assigning to the State and how the institutions and his teachers were thought. Also, the study analyzes the form that were implemented these politics in Argentina with regard to the dynamics that generated a vinculum between the central government, the jurisdictions and the institutions, as to the interior of the schools.

Key-words: Education Politics; School

Autonomy; State.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Una versión inicial deste trabajo fue presentada en el XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, noviembre de 2007, Porto Alegre/RS.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Licenciada en Ciencias de la Educación en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Becaria doctoral de la Universidad de Buenos Aires e Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la misma Universidad, en el Proyecto de Investigación de la Secretaría de Ciencias y Técnica, programación científica 2004-2007: "Las políticas de municipalización y autonomía escolar: Regulación estatal, actores y procesos en el caso argentino". Docente en la Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. fsaforcada@yahoo.com.ar.

#### 1. Introducción

A lo largo de la década de los 90, varios organismos internacionales – como el Banco Mundial, la OEI, el PPE/UNESCO, el BID y la CEPAL – impulsaron diversos modelos de autonomía escolar, en un contexto de desarrollo de políticas de ajuste y de reforma del Estado caracterizados, entre otras cosas, por la descentralización y privatización de los servicios sociales. Asimismo, en muchos países latinoamericanos se llevaron adelante una variedad de políticas de autonomía escolar en el seno de procesos más amplios de reforma educativa.

En el caso argentino, el Estado nacional implementó el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI. Este programa, que se proponía "innovar la organización y gestión escolar" trabajando con los supervisores, los directores y los maestros de las instituciones, ocupó un lugar central en el marco de la llamada "transformación educativa".

Estas orientaciones de política en general presentaron contradicciones sustantivas – al menos en lo formal – entre sus objetivos de participación, autonomía e innovación, y sus diseños y modalidades de implementación, caracterizados por una dinámica *top-down* y por discursos fuertemente prescriptivos sustentados en una racionalidad política tecnocrática.

Este trabajo tiene por finalidad presentar algunos avances y primeras conclusiones de un proyecto de investigación en curso<sup>3</sup>, que estudia esta política implementada en Argentina durante los '90 – el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI –, en el marco de la reforma educativa llevada adelante durante el gobierno del presidente Menem. La investigación analiza esta política nacional en cuatro planos o ámbitos de desarrollo del programa. Por un lado, el ámbito nacional, tanto en sus espacios de decisión política dentro

del Ministerio de Educación como en lo que refiere al equipo técnico a cargo de la implementación del programa. Por otro lado, el vínculo del ámbito nacional con el internacional y las relaciones con las orientaciones de política definidas e impulsadas desde los organismos internacionales. En tercer término, el ámbito provincial y la forma en que se vincularon el Estado Nacional y las distintas jurisdicciones. Por último, el ámbito institucional, es decir, los modos que asumió la implementación del programa en las escuelas.

## 2. La reforma educativa en Argentina: transferencia y centralización

En Argentina, en la década de los '90 se llevó adelante un proceso de reforma educativa que, al igual que en numerosos países de la región, modificó el sistema escolar profundamente.

Este proceso, impulsado por el gobierno menemista, fue parte a su vez de un proceso más amplio de reforma del Estado y de ajuste estructural en el marco del programa neoliberal encarnado en el Consenso de Washington con sus mandatos de liberalización, desregulación y privatización. Sus efectos en Argentina como en la región, son conocidos por todos: un aumento brutal de la pobreza y una acelerada polarización social que alcanzó niveles inéditos para este país (AUYERO, 2001; ARONSKIND, 2001; NEFFA, 1998; SIDICARO, 2001).

La reforma educativa se inició entre 1991 y 1992, con la sanción de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos, por la cual se transfirieron todas las instituciones educativas que dependían del gobierno nacional a las provincias. Este proceso no comenzó en los '90. En los años 60 hubo intentos de descentralización que sólo se concretaron en unos pocos casos y durante la última dictadura militar argentina, acorde a los primeras acciones tendientes a "desmantelar el

<sup>3</sup>Este proyecto se desarrolla en el marco del programa de investigación UBACYT F 042 - Programación científica 2004-2007 "Las políticas de municipalización y autonomía escolar: regulación estatal, actores y procesos en el caso argentino", dirigido por Myriam Feldfeber. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Estado intervencionista", se realizó un traspaso compulsivo de las instituciones correspondientes a la educación primaria dependientes de Nación, a las provincias (BRAVO, 1994).

En los 90, la descentralización significó que todas las instituciones de educación media y superior no universitaria nacionales pasaran a depender de las provincias. El discurso oficial sobre esta medida giraba en torno a la "verdadera federalización" del sistema educativo y a la necesidad de descentralizar para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de las políticas y en el uso de los recursos. Sin embargo, luego de la transferencia se sancionó la Ley Federal de Educación<sup>4</sup>, la que, conjuntamente con otros instrumentos normativos, permitió conformar una serie de dispositivos de centralización de las decisiones sustantivas de política educativa.

De este modo, el Ministerio Nacional pasó de ser un ministerio con un número significativo de instituciones a su cargo, a ser un ministerio sin escuelas pero con mecanismos potentes para direccionar la educación, como la atribución sancionar llamados "Contenidos los Básicos Comunes", obligatorios para todas las jurisdicciones; la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa: el establecimiento de un sistema de acreditación nacional de las instituciones - ahora provinciales - de formación docente; el desarrollo de una serie de proyectos que financiaban aquellas iniciativas que se ajustaban a los parámetros definidos centralmente, etc. (SÁBATO y TIRAMONTI, 1995).

Tal como sostiene Tiramonti,

la descentralización educativa [permitió] "descargar" al centro político de la cotidianeidad de la gestión y de las exigencias financieras, dispersar el conflicto por la distribución presupuestaria entre los diferentes niveles del Estado y abocar todos los esfuerzos nacionales a la producción de políticas destinadas a direccionar el conjunto del sistema educativo (1997, p. 43).

El Estado nacional, de este modo, descentralizó la prestación del servicio y los problemas que conlleva, concentró el manejo de los recursos técnicos y financieros, y centralizó la toma de decisiones (SÁBATO y TIRAMONTI, 1995; FELDFEBER, 2000).

## 3. Reforma educativa e instituciones escolares: el mandato de una nueva escuela

En general, en el marco de las reformas educativas de las dos últimas décadas, se propagaron las iniciativas de política centradas en la escuela como unidad de análisis y de acción (BOLÍVAR, 2005). Argentina no fue la excepción: buena parte del discurso y de la acción de la reforma se centró en las instituciones, planteándose la configuración de un sistema educativo federal definido desde una unidad escolar autónoma. Ya en el documento "Bases para la transformación de la educación nacional", de abril de 1991 – es decir, en los inicios de la Reforma – se sostenía:

el proceso de descentralización constituye una estrategia favorable para el fortalecimiento institucional. (...) Surgirá, de esta manera, una verdadera unidad de gestión educativa, más autosuficiente que la escuela actual para el cumplimiento de sus objetivos pedagógicos, y para el cumplimiento pleno de su función educativa (...). La jerarquización propuesta implica, así, un modelo de gestión que asigna a los diversos actores institucionales e individuales una mayor libertad para desarrollar sus propias iniciativas, sus propias experiencias y sus propias respuestas a los objetivos y necesidades educativas de la sociedad. (...) El camino elegido es el de convertir a cada institución escolar en una unidad de gestión óptima, generadora de su propia transformación (...) (Ministerio de Educación y Justicia, 1991).

En esta línea, varios documentos producidos y difundidos por el gobierno nacional durante los '90 afirmaban que "la refundación del sistema educativo tenía como centro la redefinición de la

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, fue la principal referencia normativa de la reforma educativa argentina, conformando junto a la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos, el Pacto Federal Educativo y la Ley de Educación Superior el marco legal de ese proceso.

escuela" y que el eje de la transformación educativa era la institución escolar (Ministerio de Cultura v Educación de la Nación Argentina, 1996). Entre los objetivos de la transformación, se impulsaba la configuración de una "nueva escuela", tendiendo a "una mayor autonomía institucional dentro de los acuerdos nacionales, la actividad pedagógica orientada al hacer y la responsabilidad institucional, de los profesionales docentes - y de los alumnos - por los resultados del aprendizaje". Asimismo, se establecía la importancia de introducir cambios en los modos de gestión a partir de la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, cuya información sería "la base para los nuevos modelos de gestión eficiente a nivel escuela y a nivel supervisión", sosteniendo que "la gestión educativa [debía] basarse en la responsabilidad por los resultados" y que el esfuerzo debía centrarse "en obtener los mejores resultados con los escasos recursos existentes" (AGUERRONDO, 1994, p. 8).

Para el logro de esta redefinición de la unidad escolar, el Estado Nacional puso en marcha, en 1994, el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (PNEA). Si bien este programa no fue la única iniciativa desarrollada en Argentina tendiente a instaurar nuevos modos de gestión y a dotar de una mayor autonomía a las instituciones, sí fue la única de alcance nacional<sup>5</sup>.

PNEA se proponía la construcción de una "nueva escuela", "otra escuela", "la verdadera escuela de la Ley Federal de Educación":

Las demandas de la sociedad fueron cambiando, diversificándose; el conocimiento pedagógico avanzó y se complejizó (...). Pero nuestras escuelas no cambiaron en su forma básica y sustancial. (....) Es necesario generar otro modelo de organización de la escuela. Hoy no es cuestión de mejorar el modelo existente, hay que pensar un modelo nuevo. Sólo seremos capaces de estar a la altura de los retos del siglo XXI si se empieza a perfilar

otra escuela desde otros parámetros (AGUERRONDO, 1995, p. 3-4; destacado en el original).

Esta nueva escuela era caracterizada como una escuela que debía ser autónoma, flexible, inteligente y responsable (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1996; AGUERRONDO, 1995).

Los principios organizadores de la nueva escuela, que a su vez constituían los objetivos estratégicos del programa, eran (PNEA, s/f; PNEA, 1994; PNEA, 1995):

- Calidad de los servicios educativos.
- Democracia escolar.
- Eficiencia escolar.
- Protagonismo del aprendizaje.
- Atención personalizada al alumno como instrumento de equidad.
  - Protagonismo del alumno.
- Profesionalización y especialización del personal de la escuela.
  - Autonomía de la institución escolar.

En cuanto al último principio/objetivo, se especificaba que

la autonomía es la capacidad de tomar decisiones. Esta capacidad autonómica de la escuela, junto con una serie de significativos mecanismos de apoyo a la gestión directiva escolar, constituirán los puntos de partida para que cada establecimiento diseñe e implemente su propio proyecto pedagógico-institucional. (...) Otra dimensión de la autonomía se refiere a la capacidad de cada establecimiento para analizar sus propias necesidades de asistencia técnica, y para demandarla a las instancias que correspondan (PNEA, 1995, p. 4).

Estos principios y objetivos eran seguidos de un "corolario" -"la escuela como unidad del servicio educativo"- y se aclaraba: "si se aplican los criterios ocho (la autonomía de la institución escolar), tres (la eficiencia escolar) y dos (la democracia escolar), cada escuela se convertirá en una unidad relativamente

<sup>5</sup>En Argentina, durante la década de los 90 varias provincias desarrollaron diversas iniciativas que tenían entre sus propósitos otorgar mayores grados de autonomía a las instituciones escolares. Entre otros, podemos mencionar el Programa Escuela Creativa en Mendoza, la experiencia de escuelas experimentales (también conocidas como escuelas autogestionadas) en San Luis, el Proyecto "Desarrollo de Estrategias e Instrumentos para la Mejora de la Gestión de las Escuelas" en Misiones. Sin embargo, la única iniciativa que tuvo alcance nacional, abarcando al conjunto de las provincias, fue el Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI.

autónoma y autogestiva para la prestación de servicios escolares" (PNEA, 1995: 4).

Al analizar el contenido del conjunto de documentos del Programa, es posible identificar que los cuatro ejes que articularon la propuesta en relación con las instituciones fueron (SAFORCADA, 2006):

- la implementación de un concepto de "gestión integral", centrado en las figuras del director y del supervisor;
- el desarrollo de grados crecientes de autonomía;
- el desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y
  - el compromiso con los resultados.

Con un discurso de tono normativo en relación con las escuelas y sus agentes (supervisores, directores y maestros), el cuerpo documental del PNEA y las líneas de acción implementadas se orientaron a sugerir, prescribir y capacitar a los directivos y supervisores sobre cuál debía ser el rol del supervisor y del director, y cómo desarrollar sus funciones; cómo debía ser el proceso de desarrollo del PEI; cómo las instituciones debían centrar su trabajo en el PEI y qué debía hacerse en el aula, alentando el desarrollo de experiencias de organización flexible de tiempos y espacios.

En las acciones y documentos del programa, el sistema educativo como tal no era una dimensión

considerada y sólo era referido de manera nominal. Se trata así de una autonomía centrada en la escuela como individualidad, con foco en el rol del director en la medida en que se consideraba que su capacidad de liderazgo era fundamental para el éxito del nuevo modelo, y en el rol del supervisor como garantía de ese modelo.

## 4. La autonomía escolar en el ámbito nacional y en el internacional

A lo largo de la década del '90, la autonomía escolar constituyó un tema recurrente en el ámbito internacional, lo que resulta evidente si se observa el volumen de documentos que refieren a ella desarrollados o publicados por los organismos multilaterales (KRAWCYK, 2002). Como señala Barroso, una de las medidas más difundidas en el contexto de surgimiento de los nuevos modos de regulación y gobierno de las políticas educativas fue el refuerzo de la autonomía de la escuela (2004).

En el marco de la investigación, hemos relevado y analizado documentos producidos entre los años 1990 y 2000 por el Banco Mundial; la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); el Proyecto Principal de Educación, iniciativa de UNESCO para la Latinoamérica y el Caribe; CEPAL-UNESCO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>Ver. entre muchos otros:

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000) Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe. BID, Washington D.C.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998) La educación como catalizador del progreso: la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo. BID, Washington D.C.

BANCO MUNDIAL (1996), Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial. Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington D. C., Estados Unidos.

CEPAL-UNESCO (1992) Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. CEPAL y OREALC, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

OEI, Declaración de Bariloche, V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. San Carlos de Bariloche, Argentina, 16 y 17 de octubre de 1995.

OEI, Declaración de Concepción, VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación "Gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos". Concepción, Chile, 24 y 25 de septiembre de 1996. OEI, "Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos". Documento de consulta presentado a la VI Conferencia Iberoamericana de Educación y que fue utilizado como base para la elaboración de la «Declaración de Concepción». Concepción, Chile, 24 y 25 de septiembre de 1996.

PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN, Comité Intergubernamental, "Recomendación relativa a la ejecución de los Planes Nacionales de Acción y del Segundo Plan Regional de Acción del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1990-1995)". Quito, 1991.

PROYECTO PRINCÍPAL DE EDUCACIÓN, Comité Intergubernamental, "Recomendación para la ejecución del Proyecto Principal de Educación en el período 1993–1996".

Si bien presentan diferencias entre ellos, también hay algunas continuidades significativas respecto de cómo conciben la autonomía (GLUZ y SAFORCADA, 2007):

- enfocada en la escuela, cada escuela, como unidad individual;
- identificada como mecanismo para el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia;
- definida en relación con tres elementos que son centrales en el modelo: 1) métodos de evaluación y de seguimiento; 2) perfeccionamiento y/o profesionalización de los docentes; 3) responsabilización por los resultados y rendimiento de cuentas, es decir accountability.

En los documentos de los organismos internacionales (OI), la propuesta se organiza en torno a la idea de otorgar a las instituciones educativas mayores grados de autonomía administrativa, autonomía económica y autonomía pedagógica. La autonomía administrativa o de gestión es definida en términos de un mayor liderazgo del director. La autonomía económica es entendida como gestión de los recursos públicos y responsabilidad por esa gestión a partir de una rendición de cuentas. Por último, la autonomía pedagógica, en general aparece asociada a la implementación de proyectos educativos institucionales o planes de desarrollo

institucional (SAFORCADA, 2006).

Como puede observarse en lo que hemos venido desarrollando hasta aquí, el Programa Nueva Escuela replica en buena medida el esquema trazado por los OI en materia de autonomía escolar. Hay una correspondencia significativa entre el modelo impulsado en el ámbito internacional y los lineamientos que sustenta el programa argentino, que configuran la "nueva escuela" que se propone construir.

La única diferencia significativa es que el PNEA no buscó implementar la autonomía económica tal como es definida por los OI<sup>7</sup>, pero sí las otras dos dimensiones – autonomía administrativa o de gestión y autonomía pedagógica – y con las mismas definiciones, es decir, centralidad de la figura del director para la primera y desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI) para la segunda.

Es claro que las orientaciones y propuestas impulsadas desde los OI alentaron experiencias de autonomía escolar más radicales que la desarrollada en Argentina<sup>8</sup>, como las diversas formas de escuelas *charter* o autogestionadas<sup>9</sup> que se implementaron en varios países de nuestro continente<sup>10</sup>. Sin embargo, también es claro que el PNEA no escapó a la lógica del conjunto de estas propuestas:

<sup>7</sup>Dentro del Programa Nueva Escuela, una de las líneas iniciadas en una primer etapa fue la de dar recursos para la realización de proyectos presentados previamente por las escuelas participantes en esta política. Algunos interpretan esta línea de acción como autonomía económica. Sin embargo, creemos que no responde a este concepto, ya que se trató de recursos asignados para el desarrollo de proyectos previamente acordados y que sólo podían ser utilizados con esa finalidad. Además, se trataba de recursos limitados no asociados con aquellos necesarios para el sostenimiento de la institución. <sup>8</sup>Es preciso aclarar que en Argentina, ya más avanzada la década del '90, también se desarrollaron algunas experiencias que pueden identificarse con el modelo de escuelas charter, pero siempre de carácter provincial. La más conocida es la de las Escuelas Experimentales de la Provincia de San Luis. Sin embargo, en todos los casos se trató de experiencias acotadas, que abarcaron un número de escuelas relativamente reducido (JAIMOVICH y SAFORCADA, 2003).

°Con las expresiones "escuelas charter," "escuelas autogestionadas" o "escuelas autónomas" suele hacerse referencia a modelos de autonomía más radicales que comparten ciertas características que conforman el patrón: son instituciones independientes dirigidas en sus aspectos administrativos, pedagógicos y económicos por una asociación a quien el gobierno le otorga la gestión de la escuela y/o una licencia de funcionamiento. En general, operan exentas de parte de las reglamentaciones y normativas del sistema público. Se trata de un sistema de financiamiento a la demanda, ya que estas escuelas son financiadas con fondos públicos a través de un mecanismo de pago por alumno (FELDFEBER, JAIMOVICH y SAFORCADA, 2004; NARODOWSKI, NORES y ANDRADA, 2002).

<sup>10</sup>Podemos mencionar, a modo de ejemplo, los casos de Estados Unidos, con la multiplicidad de leyes de escuelas charter aprobadas en los distintos Estados desde mediados de los '90 en adelante y el significativo número de escuelas que funcionan bajo esa modalidad, número que ha venido creciendo desde entonces; El Salvador, con el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO); Guatemala, con el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE); Chile, con las escuelas particulares subvencionadas en el marco de la reforma iniciada durante la dictadura de Pinochet y la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE); Nicaragua, con el Programa de Autonomía Escolar; Honduras, con el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO); entre otros.

- autonomía como mandato acompañada de prescripciones fuertes desde el Estado central,
- recursos e incentivos para el desarrollo de aquellas acciones que se ajusten a lo definido,
  - centralidad de la figura del director, y
- evaluación, a la vez que responsabilización de las escuelas y sus docentes por los resultados.

Si bien no abordaremos este tema aquí, diversos estudios han analizado cómo estas políticas, implementadas en el marco de los procesos de reforma llevados adelante en los '90, tuvieron implicancias significativas en el trabajo de los docentes en general y particularmente en la figura del director (OLIVEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2002).

#### 5. Algunas paradojas de las políticas de autonomía escolar y del Programa Nueva Escuela Argentina

La experiencia argentina – tanto por el sentido del programa como por el modo en que fue implementado – y, en general, las propuestas de autonomía escolar presentan algunas paradojas que resultan interesantes para repensar el sentido de estas políticas y para analizar algunas cuestiones que son centrales.

## 5.1. Primera paradoja: acerca de la concepción de autonomía

En lo que hemos reconstruido hasta aquí resulta evidente que el concepto de autonomía desde el que se formulan estas propuestas resulta de la forma en que es pensada la relación de las escuelas con el Estado. Las escuelas no son autónomas "en sí", sino en relación con el gobierno y respecto de algunas cuestiones. El concepto de autonomía desde el que se formulan estas propuestas es equiparable al concepto de libertad negativa, es decir, autonomía pensada como cierto grado de libertad respecto del Estado. No se define por su cualidad propia sino por una relación de oposición con un otro (SAFORCADA, 2006).

Tanto su etimología como su definición de acuerdo al diccionario es "gobernarse a sí mismo y darse la propia ley". Esta es también la definición en términos jurídicos, a la que se

apela, en el marco de la reforma, para llevar adelante el proceso de descentralización (MUNIN, 1999). Desde el Estado Nacional, la transferencia de las instituciones a las provincias era una medida que se fundaba en el respeto por las autonomías provinciales, base de la organización federal del país.

Sin embargo, cuando se trata de las escuelas, el término "autonomía" adquiere un nuevo sentido, más cercano a la idea de libertad, como dijimos antes. Tal como señala Munin, la autonomía de la escuela se vincula con

una nueva reforma para "mejorar la escuela" a través de [dar] "mayor libertad" para sus actores. (...) La "libertad" se refiere, entonces, a una ausencia de ciertos impedimentos estatales. Se trata de la posibilidad de actuar para los participantes de las escuelas utilizando sus "propios" recursos (ideas, deseos, valores, capacitación, contactos sociales, recursos materiales, etc. – por supuesto, no naturales sino adquiridos en el intercambio social) en ausencia de una parte de los tradicionales recursos normativos y materiales del Estado. El término "autonomía" es, por lo tanto, jurídicamente incorrecto, ya que no se trata de la independencia absoluta de las escuelas con respecto a las tradicionales reglamentaciones, de manera tal de poder sancionar sus propias leyes (del griego autós nomos), sino de la ampliación de los espacios de decisión en las escuelas (1999, p. 10-11).

De este modo, vemos cómo en relación con las escuelas, la autonomía es despojada de su contenido ligado a la capacidad de gobierno y es redefinida en términos de márgenes de libertad respecto del Estado. Sin embargo, aún concebida de este modo, se trata de una concepción particular de libertad; se trata de una libertad "otorgada", ya que le es dada a las escuelas por la administración central; "limitada", en la medida en que se otorga en un espacio claramente delimitado por un discurso prescriptivo para llevar adelante el PEI, definido a partir de un formato preestablecido, bajo el fuerte liderazgo de dos figuras, el director y el supervisor; y "controlada" por la sanción centralizada de los contenidos de la enseñanza, el desarrollo de "Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa" y la

responsabilización por los resultados.

## 5.2. Segunda paradoja: sobre la participación y los espacios de decisión

El PNEA, tanto en sus documentos como en las capacitaciones que brindaba a los docentes, colocaba en un lugar central el trabajo en equipo y la participación. Sin embargo, este mandato de participación y de trabajar en equipo debía articularse con la centralidad y el protagonismo que se otorgaba a las figuras del director y del supervisor. De acuerdo con la información recabada y las entrevistas realizadas en el marco de la investigación, esta paradoja con frecuencia se tradujo en el montaje de escenas de participación dentro de la escuela (reuniones periódicas, proyectos grupales, consultas a los padres, etc.) impulsadas por los equipos directivos para responder a las exigencias del programa, que coexistían con procesos restringidos de toma de decisiones (GLUZ y SAFORCADA, 2007).

Asimismo, desde el programa se estimulaba el trabajo colaborativo y la construcción de redes con otras instituciones de la comunidad a partir de la propia iniciativa de la escuela, a la vez que se impulsaba el desarrollo de una autonomía institucional que, tal como era planteada, significaba la ruptura de la lógica de "sistema educativo" para centrar la mirada en la escuela como individualidad. Nuevamente, de acuerdo con lo observado en la investigación, fue habitual que esta articulación tomara una forma más cercana a una "transferencia" de información, de documentos y/o de proyectos, que a la construcción conjunta<sup>11</sup>.

# 5.3. Tercera paradoja: acerca del lugar de la escuela y de los docentes en las políticas de autonomía

El programa se desarrolló con una lógica jerárquica: fue una directiva desde el Estado central hacia las instituciones. Las escuelas, como vimos, aparecían en el centro del discurso, de los objetivos y de la acción, nominándolas como "protagonistas de la reforma", pero desde una propuesta decidida, diseñada y organizada sin su participación.

De este modo, el gobierno central puso a las escuelas en el centro, a la vez que las desconocía, ya que se proponía construir "otra escuela", una "nueva escuela", desconociendo lo que cada una de ellas era, su historia y su propia proyección de futuro. Asimismo, las instituciones y sus docentes fueron anulados en sus posibilidades, capacidades y derechos de participación en la discusión y decisión política; e interpelados para funcionar de manera autónoma y responsabilizarse por los resultados (SAFORCADA, 2006).

En un mismo movimiento, este programa colocó a la escuela y sus docentes en el centro de la imagen educativa, y los invisibilizó como actores de y en la escena política educativa.

## 5.4. Cuarta paradoja: sobre la descentralización y la autonomía

En el marco de la reforma, se planteaba como una continuidad del proceso de descentralización la transferencia de las instituciones a las provincias para fortalecer las autonomías provinciales y la autonomía escolar. La autonomía escolar constituía la última etapa de ese proceso de descentralización.

Sin embargo, tal continuidad, si bien era funcional a los fines de mostrar consistencia y coherencia en la política educativa nacional, sólo era discursiva. Fueron dos procesos claramente diferentes. Muchos autores discuten que la transferencia en Argentina pueda ser entendida como un proceso de descentralización, en la medida en que, como vimos anteriormente, el Estado central transfirió responsabilidades pero centralizó las capacidades y posibilidades de decisión en la definición de políticas.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>Si bien hubo escuelas donde se lograron experiencias interesantes de trabajo en equipo y/o de trabajo colectivo con otras organizaciones sociales, lo que hemos observado en el campo realizado es que en general fueron experiencias que las escuelas iniciaron antes de la existencia del PNEA, que implicaron un proceso complejo de desarrollo y que se originaron en inquietudes e intereses coincidentes de un grupo de docentes que se fue conformando a lo largo de ese proceso.

En la práctica, la transferencia fue el primer paso, pero no de un proceso de continuidad. Una vez concretada la transferencia, se puso a la escuela en el centro, como hemos referido, y se la interpeló como responsable de la transformación. Las jurisdicciones y las autonomías provinciales desaparecieron del foco de la escena y los actores centrales pasaron a ser el Ministerio Nacional como fuente de acciones y las escuelas como "protagonistas" del proceso (PÉREZ y ALONSO BRA, 1997).

En la dinámica de funcionamiento del Programa Nueva Escuela, esta diferencia entre ambos procesos es evidente. El programa comienza a funcionar una vez finalizada la transferencia, sustentando la idea de que el proceso de descentralización se continuaría mediante PNEA, al propiciar, en el marco de provincias autónomas, una mayor autonomía escolar. Sin embargo, la autonomía provincial y federalización que suponía la descentralización no fue parte de Nueva Escuela más que en sus comienzos, cuando acordaron con las gestiones provinciales algunos de los objetivos del Programa. A partir de allí, el modo de acción se caracterizó por el trabajo del equipo de la Nación con las instituciones, los directores y los supervisores, mediando las gestiones provinciales sólo para abrir la entrada del equipo del Ministerio Nacional a cada escuela, organizar los encuentros con directores y supervisores, y resolver cuestiones administrativas.

De este modo, esta política – que era planteada en términos de la articulación entre la Nación y las provincias, y de profundización del federalismo por el respeto a las autonomías provinciales –, por el modo de trabajo con las provincias – sustentado en el ahogo económico de las jurisdicciones y la disponibilidad de recursos del Ministerio Nacional – y por la manera en que se vinculó con las instituciones desde la prescripción, fue más bien la forma en que el gobierno nacional se garantizó la conducción de las escuelas, a pesar de que ellas dependían de las provincias.

## 5.5. Quinta paradoja: del modelo a la racionalidad política, ¿cambio o continuidad?

Los modelos de autonomía escolar - incluido el PNEA – tienen como uno de sus fundamentos más importantes la idea de que permitirán una mayor eficiencia en la gestión de la educación. Sin embargo, es necesario discutir esto. La eficiencia no es un fin en sí mismo ni se define por sí misma. Cuando se califica de eficiente a un proyecto educativo, se lo hace en relación con el cumplimiento de ciertos propósitos o finalidades. La pregunta, en consecuencia, es para el cumplimiento de qué propósitos es una cualidad valorable la eficiencia y cómo fueron definidos esos propósitos. Como sostiene Ball (1993), conceptos como los de eficacia y eficiencia son tratados como si fuesen cuestiones neutras y técnicas en vez de vincularse a intereses concretos.

En esta línea, los programas de autonomía escolar plantean la eficiencia como uno de los objetivos y como una cuestión técnica, pero es una cuestión política. Se trata de una vuelta al eficientismo – en la medida en que reestablecen la eficiencia como finalidad, silenciando la dimensión política – en el campo educativo.

El surgimiento de la pedagogía por objetivos de la mano de Bobbit a principios del siglo XX y su expansión a mediados del siglo con el impulso dado por Ralph Tyler constituyeron un movimiento eficientista en el campo educativo, en el contexto de preeminencia del taylorismo y la organización científica del trabajo (GIMENO SACRISTÁN, 1986). La metáfora de la escuela como industria resultó funcional para el desarrollo de esta perspectiva y sus mandatos de eficiencia. Luego, promediando el siglo XX, la euforia por la planificación y la reglamentación le otorgó una nueva dimensión a esta perspectiva en el ámbito de las políticas educativas. En la última década del siglo, los modelos impulsados con base en la fórmula autonomía escolaraccountability constituirían una nueva expresión del eficientismo, con la gestión empresarial y el management como referentes.

Desde los discursos de la autonomía escolar se resalta la ruptura que este modelo supone respecto de los anteriores, en la medida en que permite romper con las limitaciones que aquel modelo tenía por la determinación externa de los procesos. La ruptura estaría dada por la posibilidad de liberarse del control y definición externos para contar con libertad para innovar.

Sin embargo, en estos tres momentos históricos la racionalidad que prima es una lógica tecnocrática-eficientista, ya que en todos la garantía descansa en el saber técnico, el fin es la eficiencia y se borra la dimensión política.

En el caso del PNEA, es posible distinguir tres etapas en el proceso que se corresponden con ámbitos y actores diferentes en la medida en que el modelo de la experiencia se asienta sobre la idea de que unos piensan la autonomía; otros la diseñan y otros más la actúan. Quien pensó el modelo de autonomía escolar fue el gobierno, en el marco más amplio del proceso de reforma educativa y de las concepciones y decisiones que quiaron las políticas implementadas en relación con la escuela y los docentes. Quienes diseñaron el proyecto de autonomía fueron funcionarios del Estado central que tradujeron esas definiciones en un programa concreto y que coordinaron y monitorearon su implementación. Quienes debían "actuar la autonomía" eran los docentes en las instituciones, con un fuerte énfasis en la figura del director (GLUZ y SAFORCADA, 2007).

Es decir que se reedita la definición externa a la escuela desde un saber que es presentado como técnico, sólo que ya no se trata de la definición de los objetivos ni de los procesos – como sucedía en la pedagogía por objetivos y en la planificación educativa –, sino del modelo en su conjunto y del control.

Así, este modelo que es planteado como una ruptura, en términos políticos es de continuidad: una nueva modalidad de la tecnocracia eficientista en el ámbito educativo.

# 6. Reforma educativa, Escuela Nueva y políticas de autonomía escolar: preguntas retóricas e interrogantes sin respuestas

El Programa Nueva Escuela reiteradamente planteaba en diversos documentos, revistas y acciones de capacitación los siguientes interrogantes: "¿qué escuela tenemos?, ¿qué escuela queremos?". El primer interrogante era respondido a partir de identificar a la escuela existente como anacrónica, como aquella que no se ajustaba a las necesidades y requerimientos de la época. En cuanto al segundo interrogante, se establecían las características que definían "la escuela que queremos": era "la escuela de la Ley Federal de Educación", es decir, era la escuela que querían quienes definieron y diseñaron el proceso de transformación educativa y las acciones para llevarlo adelante (PNEA s/f; PNEA, 1995). Ese "nosotros" desde el que se formulaban las preguntas y las respuestas se integraba por quienes decidían en el Ministerio Nacional, quienes escribían en primera persona y generaban el "efecto" de incluir en ese "nosotros" a toda la sociedad: la escuela que - según decían - todos guerían. Se trataba de preguntas retóricas que no interrogaban, sólo introducían la respuesta única definida a priori.

Simultáneamente, como hemos visto, esa "escuela anacrónica" era posicionada en el centro de la escena como protagonista de la transformación educativa, la que debía, a su vez, transformarse en la "Nueva Escuela".

De todo este recorrido, queda latiendo una pregunta, formulada auténticamente como interrogante: ¿qué escuela se pone en el centro y en el centro de qué? La escuela que se pone en el centro, ¿es la escuela que había, la que querían construir, la que viven los docentes, la que ellos imaginan, la que viven los estudiantes o la que ellos desearían? Tal vez debamos recuperar el plural, no referirnos siempre a "la escuela" y hablar más de "las escuelas".

En segundo lugar, la escuela es puesta en el centro, pero en el centro de qué: ¿de la Nación, de cada provincia, del barrio, de la política, de la transformación? De acuerdo con los documentos reformistas, la respuesta que surge es pensar la escuela en el centro del sistema educativo, pero, nuevamente caemos en una pregunta sin respuesta: ¿qué sistema? Si sólo se piensa en la escuela como unidad y la sumatoria de escuelas como conjunto - tal como se hacía en estas propuestas de política educativa -, ¿es posible pensar en un sistema educativo? Por otra parte, luego de la transferencia de las instituciones a las jurisdicciones, con las diferencias significativas que la medida potenciaba o generaba, ¿era posible hablar de un sistema educativo?

Hoy, con la dispersión de modelos, realidades, experiencias que existen entre y al interior de las diferentes jurisdicciones, con las desigualdades que se han profundizado cada vez más, nos preguntamos si podemos seguir pensando en un sistema educativo.

Comodijimos, talvez debamos recuperar el plural, no sólo para hablar de "las escuelas", sino también por la variedad de representaciones, posiciones y perspectivas en danza, y fundamentalmente, para intentar reconstruir algo de lo colectivo, para reinstalar el sentido de lo público y abrir el debate necesario con vistas a reposicionar la educación en términos de un proyecto social.

#### Bibliografia

ARONSKIND, R. ¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90, Libros del Rojas, UBA, Serie Extramuros, Buenos Aires, 2001.

AUYERO, J. La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo, Manantial, Buenos Aires, 2001.

BALL, S. Foucault y la educación. Disciplinas y Saber, Morata, Madrid., 1993.

BARROSO, J. La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués. Revista de Educación, Número 333, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2004.

BOLÍVAR, A. El centro escolar en el desarrollo del currículum: una revisión de las políticas de mejora. Alternativas: Espacio Pedagógico, Laboratorio de Alternativas Educativas de la Universidad Nacional de San Luis, San Luis, Argentina, año X, n. 39, p. 157-178, mayo 2005.

BRAVO, H. F. **La descentralización educacional.** Sobre la transferencia de establecimientos, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.

FELDFEBER, M. Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem. Versiones, N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 2000.

FELDFEBER, M., JAIMOVICH, A. y SAFORCADA, F. **Políticas públicas de privatización: una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis.** Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Arizona State University, Volumen 12, Número 47, 12 de septiembre de 2004.

GIMENO SACRISTÁN, J. La pedagogía por objetivos: obsesión por la eficiencia, Morata, Madrid, 1986. GLUZ, N. y SAFORCADA, F. Los sentidos de la autonomía en el ámbito educativo: un análisis comparado de una política nacional y la experiencia de un movimiento social en Argentina.

Educação: Teoria e prática, Vol. 16 No 29, 2007, Universidade Estadual Paulista, Brasil (en prensa). JAIMOVICH, A. y SAFORCADA, F. **Reforma educativa y redefinición de lo público: el caso de las escuelas autogestionadas de San Luis.** Coloquio Nacional: A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, UNC, junio de 2003.

KRAWCYK, N. La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales. Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol. 7, N° 16, México, 2002.

MUNIN, H. Introducción a la discusión alemana sobre la 'autonomía' de la escuela. En MUNIN, H. (comp.) La autonomía de la escuela: ¿libertad o equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa. Aique, Buenos Aires, 1999.

NARODOWSKI, M., NORES, M. y ANDRADA, M. Nuevas tendencias en políticas educativas: alternativas para la escuela pública. En: NARODOWSKI, M., NORES, M. y ANDRADA, M. (comp.) Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela, Granica, Buenos Aires, 2002. NEFFA, J. C. Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996), EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

OLIVEIRA, D. El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina. En: FELDFEBER, M y OLIVEIRA, D. A. (comps.) Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?, Novedades Educativas, Buenos Aires, 2006.

OLIVEIRA, D. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. En OLIVEIRA, D. A. e ROSAR, M. de F. (comps.) Política e Gestão da Educação, Auténtica, Belo Horizonte, 2002. PÉREZ, H. y ALONSO BRA, M. La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?. XI Concurso de Ensayos del CLAD "El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1997. SÁBATO, H. y TIRAMONTI, G. La reforma desde arriba. Revista Punto de Vista nº 53, Buenos Aires, 1995. SAFORCADA, F. Los docentes en las propuestas de autonomía escolar de los '90: los organismos internacionales y el Estado argentino. VI Seminário da REDESTRADO. Regulação Educacional e Trabalho Docente, Anales Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (Red ESTRADO), Río de Janeiro, 2006.

SIDICARO, R. La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001), Libros del Rojas, UBA, Serie Extramuros, Buenos Aires, 2001.

TIRAMONTI, G. Los imperativos de las políticas educativas de los '90'. En Propuesta Educativa, Año 8 Nº 17, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 1997.

#### **Documentos**

AGUERRONDO, I. Argentina 1994: Un intento de transformación educativa, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1994.

AGUERRONDO, I. Buscando la Nueva Escuela para el Siglo XXI, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Buenos Aires, noviembre de 1995. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Fortalecimiento de la función del personal docente en un mundo cambiante. Propuesta Argentina. Cuadragésimo quinta Reunión de la Conferencia Internacional de Educación, Ginebra, 30 de septiembre-5 de octubre de 1996. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA. Bases para la transformación de la educación nacional, Buenos Aires, abril de 1991.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA. El rol del supervisor en la transformación, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires, s/f.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI. Principios Organizadores de la Nueva Escuela, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires, 2 y 3 de diciembre de 1994. PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI. La transformación educativa: nuevos contenidos en una escuela diferente, 1º Congreso Provincial de Docentes para la Transformación Curricular, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Dirección Nacional de Gestión de Programas

y Proyectos, República Argentina, septiembre de 1995.  PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI. Principios Organizadores de la Nueva Escuela, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Buenos Aires, julio de 1995.	
Recebido em junho de 2008	
Aprovado em junho de 2008	