



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad de Buenos Aires

P

# Políticas de autonomía escolar y reforma educativa en la Argentina de los años '90

Autor:

Saforcada, Fernanda

Tutor:

Gentili, Pablo

2012

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Doctor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias de la Educación

Posgrado



**FILO:UBA**  
Facultad de Filosofía y Letras

FILODIGITAL  
Repositorio Institucional de la Facultad  
de Filosofía y Letras, UBA



*Universidad de Buenos Aires*  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**

Tesis para el grado de doctora

**Políticas de autonomía escolar y reforma  
educativa en la Argentina de los años '90**

**Autora: Fernanda Saforcada**

**Director: Pablo Gentili**

**Co-directora: Myriam Feldfeber**



# Índice

<b>Introducción</b>	9
<b>Capítulo 1 - Autonomía y educación</b>	23
1. Perspectivas filosófico-políticas sobre la autonomía	24
2. La autonomía como horizonte de emancipación	42
3. El concepto de autonomía en el campo educativo	45
<i>3.1. Perspectivas filosófico-políticas sobre autonomía y educación</i>	
<i>3.2. Autonomía y educación entre siglos: las experiencias educativas desde fines del siglo XIX a fines del XX</i>	
<i>3.3. Autonomía y educación en los movimientos sociales de fines del siglo XX</i>	
4. Las investigaciones y los análisis sobre las políticas de autonomía escolar	68
<b>Capítulo 2 - La autonomía escolar como propuesta de política en los años '90</b>	73
1. Autonomía, competencia y libre elección: un modelo paradigmático	73
2. La escuela como objeto de la política educativa	78
3. Política internacional y agencias de cooperación: la autonomía escolar en los organismos internacionales	81
4. Autonomía escolar en los países de la región	95

<b>Capítulo 3 - La reforma educativa en argentina: contexto, procesos y actores</b>	98
1. El discurso de la Nueva Derecha en Argentina y la reconfiguración del Estado	99
2. Las reformas educativas de los años 90 en América Latina	105
3. La “transformación educativa” argentina de los 90: orientaciones, dinámicas y racionalidad política	108
4. Análisis en torno a la transferencia y la centralización	116
5. La escuela como centro de la escena educativa argentina	121
6. Los actores de la reforma	125
<b>Capítulo 4 - El programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI: autonomía, participación y dinámica política</b>	132
1. Sobre los orígenes, el desarrollo y la implementación del Programa Nueva Escuela	134
2. El programa en terreno: la implementación de PNEA en Santa Fe	163
3. Perspectivas sobre la autonomía de la escuela en el PNEA	181
4. Sobre la participación y la dinámica política en PNEA	188
<b>Capítulo 5 - El Programa Escuela Creativa: autonomía, participación y dinámica política</b>	201
1. Sobre el contexto de desarrollo del Programa Escuela Creativa	202
2. Sobre los orígenes, el desarrollo y la implementación del Programa Escuela Creativa	208
3. Perspectivas sobre la autonomía de la escuela en PEC	220
4. Sobre la participación y la dinámica política en PEC	226

<b>Capítulo 6 - Política educativa y autonomía escolar: algunas reflexiones sobre los modos de construcción de la política en el ámbito educativo en los noventa</b>	235
1. Acerca de la concepción de autonomía	235
2. Participación y espacios de decisión	238
3. Acerca del lugar de la escuela y de los docentes	241
4. Sobre la descentralización y la autonomía	244
5. Del modelo a la racionalidad política	247
<b>Conclusiones: reforma del Estado, regulación de la educación y autonomía escolar</b>	251
1. Lógica y dinámica de las políticas de autonomía escolar	252
2. La autonomía de las políticas de autonomía escolar	261
<b>Bibliografía</b>	267
<b>Índice de abreviaturas</b>	290
Anexo I - Información cuantitativa de PNEA	293
Anexo II - Documento “Principios organizadores de la Nueva Escuela”	307
Anexo III – Información cuantitativa de PEC	311

## **Agradecimientos**

Una tesis es un trabajo mayormente solitario que lleva en sus entrañas lo colectivo. Requiere de muchas horas de trabajo en soledad, de concentración, lectura y reflexión individual, pero lo que se produce lleva consigo las voces de los otros, las ideas construidas en los intercambios. Asimismo, requiere de múltiples sostenes intelectuales, emocionales y prácticos. Por eso, preciso de este espacio para expresar mis agradecimientos a personas e instituciones que, de diferentes modos, están presentes en este escrito.

A Myriam Feldfeber, que dirigió la investigación y la tesis, pero hizo mucho más que eso. Compartió conocimientos y me abrió espacios, y, más importante aún, me brindó su afecto y su acompañamiento para comenzar a dar mis primeros pasos académicos. En estos años, Myriam ha sido para mi un referente personal e intelectual, cuyo apoyo resultó fundamental para transitar momentos difíciles que me tocó vivir.

Del mismo modo, quiero agradecer a Pablo Gentili, quien dirigió este trabajo pero, sobre todo, me transmitió confianza y me brindó oportunidades que me permitieron crecer profesional e intelectualmente.

Silvia Llomovatte fue consejera de estudios y me acompañó con toda su calidez en el proceso de admisión y de cursado. A ella y a Flora Hillert quiero agradecer las posibilidades que generosamente me abrieron.

También quisiera agradecer al equipo de investigación UBACyT que integro, por las discusiones y las sugerencias, siempre estimulantes. En particular, a Nora Gluz, Pablo Imen y Mariel Karolinsky, porque, de diferentes modos y en distintos momentos, estuvieron muy cerca.

Los equipos docentes que integré en estos años –las cátedras de Educación I y de Política Educacional, en la Facultad de Filosofía y Letras, y la de Política e

Instituciones Educativas en la Facultad de Ciencias Sociales– fueron y son ámbitos de enriquecimiento a partir de las lecturas y el trabajo entre pares, así como de los intercambios con las y los estudiantes. Este escrito lleva consigo mucho de esas riquezas.

Deseo expresar mi agradecimiento a lxs compañerxs y amigxs del Departamento de Ciencias de la Educación y del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras, por las preocupaciones, las disputas, las alegrías y los sueños compartidos. En especial, a Inés Cappellacci y Fernanda Juarros, por la paciencia y la ayuda.

Asimismo, quiero expresar mi agradecimiento al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y a todxs lxs compañerxs de CLACSO. En particular, quiero agradecer el apoyo cotidiano de Inés Gómez, Alejandro Gambina, Denis Rojas y Anahí Sverdloff, así como el aliento y los intercambios con Bettina Levy, Sabrina Gonzalez y Pablo Vommaro.

Maestrxs, directorxs, funcionarixs del Ministerio de Educación de la nación, de Santa Fe y de Mendoza me brindaron tiempo, opiniones, información, en largas horas de entrevistas y de reuniones. Abrieron su memoria, compartieron experiencias e, incluso, en algunos casos, me acercaron documentación guardada por años con mucho cuidado en sus archivos personales. No hay palabras que expresen suficientemente mi agradecimiento hacia todxs ellxs.

Por último, lo más importante. Quiero agradecer a mi familia el apoyo y la paciencia a lo largo de estos años. A madres y padres que, en su calidad de abuelos amorosos, pasaron largas horas con sus nietos para que este trabajo se concretara. A Beatriz, Horacio, Aída, Tique, Isabel, Mabel y René, muchas gracias.

Mis hijos, Tomás, Nicolás y Julián, han acompañado el proceso de investigación y de producción de esta tesis, y fueron creciendo a la par. Las páginas escritas y los



números de calzado aumentaron en paralelo; las horas de análisis de entrevistas y las horas de ayuda con las tareas se intercalaron durante largas tardes; las reflexiones sobre las políticas educativas se desarrollaron en paralelo a otras reflexiones igualmente importantes sobre Dailan Kifki, la música de Los Piojos y el extraño mundo de Jack. En este tiempo, Tomás se convirtió en un hermoso joven pleno de futuro y de sueños, con una sensibilidad especial; Nicolás dejó su niñez y comenzó a transitar su adolescencia, con esos ojos que son la expresión misma de la picardía y una lucidez que me asombra; Julián pasó de bebé a niño, con sus ocurrencias y una ironía que siempre nos sorprenden y divierten. Adrián, mi marido y compañero, dedicó horas, cafecitos, paciencia y escucha para que estas hojas fueran posibles. A ellos cuatro, un gracias especial y todo mi amor.

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años '90, América Latina, así como otras regiones del mundo, estuvo atravesada por los procesos de reforma educativa que se llevaron adelante en la mayor parte de sus países y que modificaron de manera sustantiva las formas de regulación de los sistemas escolares. Estas políticas de reforma educativa se inscribieron, a su vez, en un proceso más amplio de reforma del Estado que respondía tanto a la programática neoliberal de primacía del mercado, desregulación y privatización, como a orientaciones neoconservadoras.

Argentina no fue la excepción. El proceso de recomposición neoliberal-neoconservadora se inició con la dictadura cívico-militar que asoló el país en los años '70 e inicios de los '80, pero logró establecerse como construcción hegemónica a lo largo de la década de los 90, con el gobierno de Carlos Menem. Los efectos, en Argentina como en la región, son conocidos por todos: un aumento brutal de la pobreza y una polarización social que alcanzó niveles inéditos para este país, entre otras consecuencias (Auyero, 2001; Aronskind, 2001; Neffa, 1998; Sidicaro, 2001).

En este contexto, varios organismos internacionales –como el Banco Mundial, la OEI, UNESCO, el BID y la CEPAL, entre otros– impulsaron políticas tendientes a la implementación de modelos de autonomía escolar. Estas propuestas de política eran planteadas como el último paso en el proceso de descentralización de los sistemas educativos, bajo los supuestos de que permitirían desarrollar experiencias innovadoras, hacer más eficiente el uso de los recursos, lograr una mayor responsabilización de los docentes por los resultados, facilitar la participación de la comunidad y mejorar la calidad educativa.

En consonancia con estas tendencias, la mayor parte de los países latinoamericanos llevaron adelante una multiplicidad de políticas de autonomía escolar en el seno de procesos más amplios de reforma educativa. Estas políticas fueron variadas y, si bien coincidían en el objetivo de dotar de mayores grados de autonomía a las escuelas, las dimensiones institucionales sobre las que buscaban impactar y el alcance de cada una de ellas fue dispar. Algunas sólo se proponían incidir en una dimensión, por ejemplo, en el desarrollo de un plan educativo institucional. Otras, más radicales –como las experiencias de escuelas *charter*–, introdujeron modelos de autonomía escolar en lo relativo a los aspectos pedagógicos, financieros y de gestión. En cuanto al alcance, varias de estas iniciativas se circunscribieron a conjuntos parciales de instituciones (escuelas que atendían a una determinada población, escuelas rurales, etc.), pero también hubo políticas que abarcaron al conjunto del sistema educativo o a todas las instituciones de un nivel educativo.

La autonomía en el campo educativo tiene un largo recorrido histórico, que reconoce antecedentes en diversas experiencias y corrientes de pensamiento. Con el desarrollo de la modernidad, la preocupación por la autonomía y el autogobierno de los sujetos deviene en no pocas propuestas y consideraciones respecto de la educación. Entre otros, Locke, Rousseau y Kant son exponentes en los siglos XVII y XVIII. Ya a fines del siglo XIX y principios del XX, la relación entre autonomía y educación asume protagonismo en diversas propuestas y experiencias vinculadas con la Escuela Nueva y con movimientos libertarios socialistas, cooperativistas, comunistas y anarquistas. Encontramos así aportes que abordan la autonomía en el campo educativo desde el pensamiento y desde la acción, con el propósito de construir una escuela diferente orientada a la libertad y/o el autogobierno de los sujetos.

Moacir Gadotti (1992) reconstruye históricamente cómo aparecen los conceptos de autonomía, autogestión y autogobierno en la pedagogía y cuál es su derrotero, particularmente en el siglo XX. Este autor sostiene que hasta mediados del siglo XX, los diversos movimientos, propuestas y pensamientos que hemos

mencionado enfatizaban la autonomía más como un factor de desarrollo personal que como un factor social. Es decir, el par autonomía–educación se conceptualizaba como educación para la formación de sujetos autónomos. Es en los años ‘70 y en el contexto de las teorías reproductivistas de la educación, que, con Michel Lobrot, comienza a pensarse la autonomía y la autogestión en términos de una pedagogía institucional con la finalidad de la transformación social. Si la escuela reproduce las relaciones de dominación social, es entonces en la dimensión de la escuela –y no sólo de los sujetos– que debe producirse la emancipación, y para ello son precisas autonomía y autogestión pedagógica (Gadotti, 1992).

A pesar de este largo recorrido, la consideración de la autonomía escolar como un tema significativo de política pública es relativamente reciente y tuvo su mayor impulso en un contexto de hegemonía neoliberal y de reconfiguración del rol del Estado. Luego de la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano, era necesario pensar nuevos formatos de gestión y regulación escolar que permitieran responder a las nuevas demandas de reforma del Estado, propias del Consenso de Washington. Poner el foco en la escuela y "liberarla" de la burocracia del Estado aparecía como la respuesta "natural" a esas orientaciones y propósitos. Es así que la autonomía de la escuela reaparece como una propuesta particularmente potente y como un concepto fuerte pero polisémico, que es interpretado y utilizado de maneras muy diversas, en ocasiones más en términos de autogobierno y autogestión; en otras, como sinónimo de libertad; en otras más, como independencia respecto del Estado y su estructura burocrática.

Es en este contexto, hacia fines de la década del 80 y más intensamente en los años 90, que se produce una expansión significativa tanto de propuestas de políticas públicas de autonomía escolar como de investigaciones, estudios y ensayos sobre política educativa y autonomía de las escuelas.

En el caso argentino, a lo largo de la década y en los primeros años del siglo XXI se llevaron adelante numerosas políticas que planteaban entre sus principales

objetivos el dotar de mayor autonomía a las escuelas. Podemos mencionar, entre otras, al Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (el único de alcance nacional, en el marco de un ministerio sin escuelas a su cargo); el Programa Escuela Creativa de Mendoza; el Fondo Educativo Aplicado y el Proyecto Escuelas 2001 –más conocido como escuelas autogestionadas– en San Luis; el Proyecto Promoción de la Autonomía Escolar de Córdoba; el modelo TEBE, en Santa Fe; el Programa de Fortalecimiento Institucional de las Unidades Educativas, en Neuquén; la Ley General de Educación N° 4449 de Chaco.

El campo de estudio del presente trabajo fue el de las políticas de reforma centradas en la escuela identificadas como “propuestas de autonomía escolar”, a partir de los procesos de reforma del Estado y reforma educativa en los años 90. El **objetivo general** de la investigación fue estudiar y analizar las políticas de autonomía escolar implementadas en nuestro país para la educación básica, en el contexto de la reforma educativa y de la reforma del Estado, con el fin de analizar cuáles fueron las concepciones de autonomía que sustentaron y las formas que asumió en ellas la regulación de las escuelas y de los docentes por parte del Estado. Para tal fin, se estudiaron dos programas, uno nacional y otro provincial, llevados adelante dentro del período 1990-1999. Uno de ellos fue el Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI (PNEA), impulsado por el Ministerio de Educación de la Nación entre 1993 y 1999, respecto del cual se abordó tanto la iniciativa a nivel nacional como la implementación en una provincia concreta, la provincia de Santa Fe. El segundo caso fue el Programa Escuela Creativa (PEC), llevado adelante en la provincia de Mendoza entre 1992 y 1999<sup>1</sup>.

La elección de los casos se basó en el alcance de cada uno (el primero, nacional; el segundo, provincial) y en la dinámica que adoptaron en la implementación de la

---

<sup>1</sup> La investigación se inició en el marco del proyecto UBACYT "Las políticas de municipalización y autonomía escolar: regulación estatal, actores y procesos en el caso argentino" y continuó luego como parte del proyecto UBACYT "Los modos de construcción de la política pública en el campo educativo: regulaciones, actores y procesos", ambos correspondientes a la Programación Científica de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires, y dirigidos por Myriam Feldfeber, con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

propuesta. En el caso del PNEA, la decisión de las escuelas que participaban fue atribución del gobierno provincial; en el PEC, eran las propias instituciones las que decidían postularse. Por otro lado, en el caso del programa mendocino, también se tuvo en consideración que se trató de una iniciativa previa a PNEA.

Es importante aclarar que, en función del objetivo propuesto, la investigación y el análisis que aquí presentamos se focalizó en una sola de las dimensiones en las cuales estos programas buscaron impactar: la autonomía escolar. No se abordaron otras dimensiones vinculadas, por ejemplo, con el uso y la distribución de los espacios o las propuestas de enseñanza, entre otras, en las que ambos programas se propusieron incidir y que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, permitieron desarrollar experiencias que resultan muy valoradas, pero que exceden el objetivo y la temática que este estudio se propuso.

Este trabajo se propone analizar, en dos casos concretos, cómo algunas orientaciones de política articuladas en torno a la autonomía escolar se tradujeron en iniciativas de política pública, cuáles fueron las acciones con las que se implementaron, de qué manera impactaron en las escuelas, en qué racionalidades políticas se inscribieron, qué concepciones sustentaron en relación con la educación, la escuela, la docencia, y cómo intentaron instalar un nuevo sentido común en torno al funcionamiento de las instituciones educativas.

El interés se centró en poder dar cuenta de las modificaciones que estas políticas introdujeron respecto de las formas tradicionales de organización y administración de las unidades escolares, así como reconstruir los modos en que estas propuestas de autonomía escolar redefinieron las relaciones entre los docentes, las escuelas y el Estado, y el rol histórico que el Estado desempeñó en términos de regulación y control del sistema educativo y sus instituciones. Asimismo, se orientó a estudiar el sentido que estas políticas adquirieron en el plano internacional, en relación con las propuestas y las orientaciones de política impulsadas por diversos organismos internacionales.

La tesis que nos proponemos sostener en este trabajo es que estas políticas de autonomía escolar buscaron instaurar nuevos modos de regulación de las escuelas y sus docentes, articulados en torno a la responsabilización de los sujetos y las instituciones, así como al direccionamiento y el control por parte del Estado, en el marco de una redefinición del rol del Estado llevada adelante en un contexto de hegemonía neoliberal/neoconservadora.

Una segunda tesis que nos proponemos sustentar es que la lógica y la dinámica de estas políticas, que formalmente se proponían como innovadoras, se inscribieron en una racionalidad tecnocrática de viejo cuño, *aggiornada* con una terminología de autonomía, participación y libertad.

Muchos de los trabajos y autores que han estudiado las políticas de autonomía escolar sostienen que las mismas no han logrado mejorar la calidad de la educación (Whitty, Power y Halpin, 1999; Braslavsky, 1999; Carnoy, 2005). Esta afirmación se basa en la demostración del escaso impacto que han tenido en los resultados de aprendizaje, de acuerdo con los diversos instrumentos de medición existentes (operativos nacionales de evaluación, pruebas internacionales, etc.). Esta línea de trabajo realiza un aporte sustantivo en términos de analizar estas políticas desde su propia lógica, es decir, a partir de los resultados medibles. Sin embargo, nos interesa situar el análisis en otro plano, no enfocado en el éxito o el fracaso de una política educativa en función de resultados en las evaluaciones de calidad, sino en su inscripción y su eficacia en la consecución de proyectos filosófico-políticos más amplios que definen cuál es el sentido de la educación y, en última instancia, de sociedad. Nos interesa estudiar la dimensión política de estas políticas, desde una perspectiva crítica. Queremos referir a que el análisis no pone el foco en los resultados concretos ni en las etapas planificadas y logradas, sino en los discursos y el sentido común que estas políticas buscaron instalar, en las relaciones entre los diversos actores, los espacios de participación, los procesos de toma de decisión, los conflictos y las disputas.

El primer capítulo de este trabajo reconstruye las diversas concepciones sobre la autonomía en el campo de la filosofía política, así como los sentidos que asumió en el campo educativo en el último siglo.

En el segundo capítulo se analiza cómo la autonomía escolar se volvió una tema central en los 90, cuáles eran las propuestas y las perspectivas circulantes en ámbitos de definición de políticas o de influencia, y cuáles fueron los modos en que cristalizaron en las orientaciones de política impulsadas por los principales organismos internacionales.

El capítulo tres refiere al contexto nacional de las políticas investigadas, es decir, a la reforma educativa llevada a cabo en nuestro país durante la década del 90 y su inscripción en el proceso más amplio de reforma del Estado. Se analizan sus características y orientaciones generales, así como los procesos de descentralización y recentralización; el foco puesto en la escuela como “centro de la transformación”; y los actores y funciones que es posible distinguir en el proceso de reforma.

En los dos siguientes capítulos se describen los casos estudiados y el contexto de la implementación de estos programas. Asimismo, se analizan ambas iniciativas como políticas de autonomía escolar en torno a tres ejes: las concepciones de autonomía escolar que sustentaron, los modos de participación de los sujetos y las dinámicas políticas que desarrollaron.

En el sexto capítulo, se desarrollan algunas líneas de análisis comparado entre las dos políticas abordadas en relación con el proceso más amplio de reforma educativa y reforma del Estado, y de estas políticas en relación con las orientaciones y propuestas de los organismos internacionales. A su vez, se plantean algunas paradojas en torno a las políticas de autonomía escolar, en relación con el sentido que asumen, las racionalidades políticas en las que se inscriben y los modos de implementación que instrumentan, así como con las concepciones sobre autonomía y descentralización que sustentan.



Por último, en las conclusiones se comparten algunas reflexiones generales en torno a la inscripción de estas políticas en la reforma educativa nacional y en la agenda educativa internacional de los años 90, en un contexto de hegemonía neoliberal/neoconservadora; el modo en que estas políticas interpelaron a las escuelas y sus actores, y sus consecuencias en términos sociales y políticos. Analizamos cómo estas políticas de autonomía escolar instalaron nuevos modos de regulación de las escuelas y sus docentes en el marco de una redefinición del rol del Estado y cómo estas propuestas, que se presentaban como innovadoras y democratizadoras, respondían a una racionalidad tecnocrática y funcionalista de la política educativa que debilitó el debate y la participación política de las escuelas y sus docentes.

### **Objetivos de la investigación y aspectos metodológicos**

Como mencionamos anteriormente, la investigación desarrollada tuvo como objetivo principal estudiar las políticas de autonomía escolar implementadas en nuestro país para la educación básica, en el contexto de la reforma educativa y la reforma del Estado de los años '90, con el fin de analizar cuál fue la concepción de autonomía que sustentaron y las formas que asumió en ellas la regulación de las escuelas y de lxs docentes por parte del Estado, a partir del estudio de dos casos, uno nacional y otro provincial: el Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI (PNEA) y el Programa Escuela Creativa (PEC) de Mendoza.

En función de este objetivo general, se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Reconstruir los debates y las propuestas sobre autonomía escolar a nivel nacional e internacional, así como las orientaciones impulsadas en esta materia por los organismos internacionales más significativos en el ámbito educativo durante la década del '90.

- Estudiar las acciones, las propuestas y los discursos desplegados por el PNEA y el PEC en relación con las escuelas y su gestión, así como qué continuidades y qué modificaciones introdujeron respecto de las modalidades en las que históricamente se organizaron y administraron los centros escolares.
- Releva las propuestas y/o dispositivos impulsados con el propósito de dotar de mayores márgenes de autonomía a las instituciones, y qué formas asumieron en su implementación.
- Analizar las formas de gobierno de la educación y de gestión de las escuelas que orientaban estas políticas, y cuáles eran los modos de articulación que se proponían entre las escuelas, la administración provincial y el ministerio nacional.
- Estudiar cómo fueron interpelados lxs docentes y las escuelas, así como reconstruir las representaciones y los posicionamientos asumidos por ellxs respecto de estas políticas.
- Analizar cuáles fueron las concepciones de autonomía que orientaron a estas iniciativas y en qué racionalidad/es política/s se sustentaron.

Este proyecto de investigación asumió una lógica cualitativa desde una perspectiva crítica. De acuerdo con Popkewitz, la ciencia crítica busca la comprensión de los fenómenos sociales e investiga la dinámica del cambio social pasado y presente, ya que “el estudio del cambio social representa un intento de comprensión de la forma de interactuar de la tradición y las transformaciones mediante los procesos de producción y reproducción sociales. Se ocupa de la confrontación entre la ruptura con el pasado y lo que parece estable y ‘natural’ en nuestra vida social” (2000: 14). Desde esta perspectiva, la ciencia crítica

investiga la dinámica del cambio social en la confluencia de la historia, la estructura social y las acciones de los individuos (Popkewitz, 1988). En consecuencia, el enfoque de trabajo asumido intentó comprender los procesos políticos estudiados en la interrelación, en un contexto socio-histórico determinado, de las relaciones estructurales, las acciones colectivas y las percepciones y prácticas de los sujetos.

Las fuentes de información fueron documentales y entrevistas a informantes clave. El abordaje propuesto fue de carácter cualitativo, previendo la triangulación de la información.

Como se sostuvo previamente, el principal interés la investigación fue poder analizar los cambios que estas propuestas de autonomía escolar introdujeron respecto de las formas tradicionales de organización y regulación del sistema y de las unidades escolares, así como los modos en que redefinieron las relaciones entre los docentes, las escuelas y el Estado, y el rol histórico que el Estado desempeñó. Al mismo tiempo, nos propusimos estudiar cómo estas políticas se inscribían y vinculaban, en el plano internacional, con las propuestas y las orientaciones de política impulsadas por diversos OI.

Responder a estos intereses respecto de la investigación y el análisis imponía la necesidad de aproximarnos a nuestro objeto considerando diversas dimensiones. De este modo, la investigación abordó estos dos programas en cuatro planos o ámbitos de desarrollo:

- 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 (para el caso de PNEA);
- el ámbito jurisdiccional y la forma en que se vincularon el Estado Nacional y los Estados provinciales;

- el ámbito institucional, es decir, los modos que asumió la implementación en las escuelas;
- las relaciones entre estas políticas particulares y las orientaciones de política impulsadas desde los organismos internacionales.

A lo largo de la investigación, se recurrió tanto a fuentes primarias como secundarias. Las fuentes primarias fueron de dos tipos: entrevistas y documentos.

El trabajo de campo se llevó a cabo entre los años 2005 y 2008. Consistió en el relevamiento de fuentes documentales y la realización de entrevistas abiertas y en profundidad a informantes claves en el ámbito nacional, en la provincia de Santa Fe y en la provincia de Mendoza.

Se hicieron, en total, 48 entrevistas a informantes claves, de acuerdo con el siguiente detalle:

<b>Jurisdicción</b>	<b>Cantidad de entrevistas realizadas</b>
PNEA Nacional	12
PNEA - Santa Fe	18
PEC - Mendoza	18

<b>Función del/de la informante clave</b>	<b>Cantidad de entrevistas realizadas</b>
Funcionarixs de gobierno nacional	12
Funcionarixs de gobierno provincial	6
Supervisorxs	8
Directorxs de escuela	9
Maestrxs	8
Referentes sindicales	4

---

Otros (asesorías)	1
-------------------	---

Respecto de las fuentes documentales relacionadas con PNEA y PEC, las mismas fueron obtenidas a través de un relevamiento exhaustivo en archivos y diferentes dependencias del Ministerio de Educación de la Nación, el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, el Ministerio de Educación de Mendoza, las delegaciones de supervisión de diversas localidades y escuelas, así como por internet. Asimismo, se contó con la colaboración de muchos de los informantes entrevistados, quienes facilitaron materiales de gran valor para la investigación.

En cuanto al ámbito internacional, sólo se trabajó con fuentes documentales recogidas en los archivos antes mencionados y en las páginas web oficiales de los OI. Se relevaron el conjunto de los documentos que referían a la autonomía escolar, producidos entre 1990 y 2000 por cinco organismos internacionales o programas de estos organismos: el Banco Mundial, el BID, la OEI, PPE/UNESCO y CEPAL/UNESCO.

Los documentos relevados han sido los siguientes (las referencias completas de los documentos se enumeran junto con la bibliografía):

- Documentos programáticos, analíticos o propositivos de organismos internacionales (producidos por los propios OI y no por consultores), así como Planes de Acción o Declaraciones en reuniones de ministros o cumbres de mandatarios de estos OI.
- Leyes nacionales y resoluciones del Consejo Federal de Educación
- Leyes provinciales de Mendoza y Santa Fe, y resoluciones ministeriales
- Discursos presidenciales

- Documentos producidos por el Ministerio Nacional presentando o dando cuenta de la "transformación educativa"
- Documentos producidos por el Ministerio Nacional para difundir algunas líneas de trabajo o aspectos de la "transformación educativa"
- Documentos de presentación, desarrollo o difusión del PNEA
- Documentos "operativos" de PNEA para el desarrollo de determinadas acciones concretas (por ejemplo, fichas utilizadas en acciones de capacitación).
- Documentos del Ministerio de Educación de Mendoza refiriendo a cuestiones generales de la provincia.
- Documentos de presentación, desarrollo o difusión del PEC.
- Documentos "operativos" del PEC para el desarrollo de las acciones concretas (por ejemplo, instructivo de cómo presentar un proyecto).
- Proyectos Educativos Institucionales de escuelas.
- Proyectos realizados por directivos que fueron presentados en convocatorias del PEC.
- Otros documentos como cartas de maestros, bitácoras, cuestionarios de evaluación aplicados en actividades realizadas, borradores de trabajo de equipos técnicos.
- Documentos de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), de la Asociación de Magisterio de Santa Fe

(AMSAFE) y Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación (SUTE) referidos a la reforma educativa y las políticas implementadas en los 90 <sup>2</sup>.

Las fuentes secundarias se utilizaron fundamentalmente en lo que refiere a la reconstrucción de los contextos educativos nacional, santafecino y mendocino. Para ello, se relevó información relativa a la organización y la conformación del gobierno de la educación en cada ámbito y las orientaciones de política educativa en el período, así como datos cuantitativos sobre establecimientos, matrícula, financiamiento y otros indicadores significativos.

---

<sup>2</sup> AMSAFE es el sindicato magisterial de mayor representatividad en Santa Fe. Por su parte, el SUTE constituye el gremio docente más significativo en Mendoza.

## **CAPÍTULO 1**

### **Autonomía y educación**

La autonomía es una categoría netamente moderna. Es una noción que sólo tiene sentido en el marco de la modernidad, en su afán de racionalidad, libertad e independencia del individuo, y de soberanía de los reinos, naciones, territorios o pueblos, según el momento histórico y el lugar geográfico del que hablemos. Esto no quiere decir que no hayan existido experiencias de autonomía en otros momentos y contextos. De hecho, en América, muchos de los pueblos originarios tenían formas autonómicas de organización. No obstante, como categoría filosófico-política reconoce un desarrollo significativo en la Europa moderna, desde perspectivas muy disímiles, como veremos a continuación.

Las formas en que el concepto de autonomía ingresa en el campo educativo son diversas. En este trabajo, estamos centrando la mirada en la educación escolarizada. La conformación de los Estados modernos, los debates en torno al concepto de autonomía y la construcción de los sistemas escolares nacionales son diversos aspectos y dimensiones de un mismo macroproceso histórico. Así, los derroteros de las múltiples conceptualizaciones acerca del Estado, de la autonomía y sus implicancias políticas, y de la escolarización de las poblaciones guardan relaciones entre sí.



## 1. Perspectivas filosófico-políticas sobre la autonomía

La autonomía como concepto tiene un largo recorrido histórico, que reconoce antecedentes en diversas experiencias y corrientes de pensamiento

El inicio de ese recorrido se vincula con el propio proceso de transición del medioevo a la modernidad y la conformación de lo que José Luis Romero (1999) llamó "la mentalidad burguesa", cuando alrededor del siglo XIV, en el marco de un proceso de fuerte expansión de las ciudades, comenzaron a advertirse ciertas implicaciones de la vida urbana que comprometían el orden tradicional y que no se correspondían con una concepción dominada por lo sobrenatural. Las formas que asumían la vida económica y las nuevas experiencias que habilitaba la vida colectiva en la ciudad generaban diversas reflexiones vinculadas con el hecho de que estas nuevas formas de vida se regían por cuestiones propias de la condición humana. Descubrir esto significó un giro: la mentalidad burguesa tomó conciencia de sí misma (Romero, 1999). Este descubrimiento y sus consecuencias, tanto en los hechos como en los diversos desarrollos de pensamiento, caracterizaron el período comprendido entre los siglos XIV y XVIII. "En el contexto de la mentalidad cristiano feudal, ideas como 'la fuerza del sino' o 'la fuerza de la sangre' expresaban el carácter estático de una sociedad en la que cada uno estaba puesto en su sitio y nada, salvo la decisión de Dios, podía hacer que el sujeto saliera de él. De pronto, aparece la experiencia de que la sociedad está moviéndose, impulsada por la economía de mercado, y consecuentemente comienzan a aparecer los signos de la percepción de este cambio, proyectados en una concepción dinámica de la historia" (Romero, 1999: 48).

El triunfo del pensamiento racional por sobre el dogma cristiano abrió dos grandes interrogantes vinculados con el orden social y el orden moral. Si el orden y el poder no tenían un origen divino, cuál era entonces el fundamento del poder y cómo establecer la legitimidad de un gobierno. Buena parte del pensamiento de los contractualistas se fundó en estas inquietudes. Por otro lado, si los actos de cada

sujeto no estaban determinados por Dios, era preciso establecer una forma racional de decodificar la moral. Aún cuando se creyera en la existencia de Dios y se adscribiera a la idea de un fundamento último divino ante el cual se debía rendir cuentas, la nueva dimensión de la voluntad del hombre –que se abre con la convicción de que las conductas no están determinadas por Dios– requería de una construcción en torno a la ética que permitiera racionalizar la dimensión moral de las conductas. Esto alcanzó su máxima expresión en Kant, con su esfuerzo de construcción de una ética no dogmática cuyo fundamento no fuera un mandato divino, sino un principio elaborado por la razón (Romero, 1999).

Así, el pensamiento político entre los siglos XV y XVIII giraba en torno al problema de la legitimidad del poder y de la fuente de la soberanía. Como dijimos, si el orden social y el poder no tenían un origen divino, entonces era necesario establecer un nuevo modo de fundar el poder y de legitimar el orden social. Las obras de los contractualistas o iusnaturalistas, como Hobbes, Locke, Rousseau, y otros, tuvieron en buena medida esa finalidad.

En la mentalidad burguesa de esos momentos, la concepción de sociedad y de política se vinculaba con la idea de que "la sociedad se constituye sobre la base de individuos aislados, que se unen entre sí en virtud de un contrato libremente establecido, y que delegan en uno de ellos el ejercicio del poder sobre la base de un principio profano" (Romero, 1999: 104). La tesis de un pacto suscripto por los individuos resolvía el problema de la legitimidad del poder en contraposición con la idea de un poder de origen divino y, por eso, inmutable, ahistórico. Sin embargo, en este punto se abría un nuevo debate vinculado con dónde residía la soberanía, una vez convenido el contrato social; si la soberanía residía en el pueblo, en cada individuo o en quien ejercía el poder.

Es en estos desarrollos donde encontramos ya primeros conceptos que luego se articularían en la noción de autonomía. Para que el pacto fuera legítimo debía ser

convenido entre hombres libres que libremente acordaban ceder el poder y, con eso, establecer el gobierno. Si bien la palabra autonomía no aparecía como tal, resulta claro que estaban refiriendo a ella, aludiendo a una cierta capacidad potencial de gobierno intrínseca a cada sujeto en función de su soberanía y su libertad, pero que era imposible de ejercer individualmente y que, por lo tanto, era puesta en juego en el pacto por el cual se cedía esa atribución para constituir un gobierno y las bases de su poder. Ya no se trataba de un gobierno dado por Dios, sino de un pueblo que autónomamente, es decir, en uso de su soberanía y libertades individuales, se daba su propio gobierno y su propia ley.

De aquí derivaba el concepto de autonomía en una doble dimensión. Por un lado, autonomía de la voluntad, garantía de la legitimidad del pacto, que remitía a una dimensión individual. Por otro lado, autonomía como proceso de conformar un gobierno propio y de fundar la ley a partir de la voluntad de todos, lo que implicaba una dimensión social.

Nos interesa, en este punto, hacer dos señalamientos. En primer término, que el concepto de autonomía tiene esta doble significación desde sus orígenes: en lo individual, libertad del sujeto y autogobierno de sí; en lo social, darse la propia norma y el propio gobierno para el colectivo.

En segundo lugar, que el concepto de autonomía no era asimilable al de independencia. En estos desarrollos, autonomía no equivalía a independencia, ni en la dimensión subjetiva, ni en la social. Como señala Renaut:

[...] si cabe en efecto convenir en que la modernidad ha valorizado efectivamente la autonomía y la independencia (en que ha sido la sede de esta doble valorización), en cambio no cabe conceder que esta doble valorización es sólo una. Cuando Rousseau, en su *Contrato Social*, describe la libertad natural como libertad sin regla (perfecta independencia), esta no es precisamente para él la verdadera libertad, que más bien sitúa, como 'libertad civil', en la sumisión a reglas libremente aceptadas, o sea, en lo que Kant, que se considerará en este punto heredero del 'Newton del mundo moral' que a sus ojos fue Rousseau, denominará precisamente autonomía de la voluntad. De este modo, para toda una dimensión de la modernidad que expresan, entre otras, las obras de Rousseau, de

---

Kant o de Fichte, el valor supremo no es en absoluto el de la libertad sin regla; el valor erigido en principio es el de la auto-nomía, que no se contrapone a la dependencia (a la sumisión a reglas), sino a la hetero-nomía (2001: 473).

Renaut concede que tal confusión entre autonomía e independencia, bastante habitual en las propuestas y los análisis de política educativa como veremos más adelante, puede deberse a que el concepto de autonomía designaba, en cierto sentido, dependencia de las leyes humanas, autofundadas, lo que, por oposición, suponía independencia de las leyes "no humanas", es decir, independencia respecto de una alteridad radical (Renaut, 2001). Así, en esos momentos, a la reivindicación de la autonomía del hombre y del Estado de derecho correspondía *vis a vis* la independencia de todo orden divino o ley de origen supraterrrenal. No obstante, dicha correspondencia no implicaba que autonomía e independencia fuesen lo mismo.

El primero que efectivamente teorizó sobre el concepto de autonomía como tal fue Kant. En el pensamiento kantiano, la autonomía cobra una importancia fundamental asociada a la voluntad, la moralidad y la libertad. En el marco de la ilustración, Kant colocaba en el centro la autodeterminación y la racionalidad de los hombres:

*La ilustración es la liberación del hombre de su culpable incapacidad. La incapacidad significa la imposibilidad de servirse de su inteligencia sin la guía de otro. Esta incapacidad es culpable porque su causa no reside en la falta de inteligencia sino de decisión y valor para servirse por sí mismo de ella sin la tutela de otro. ¡Sapere aude! ¡Ten el valor de servirte de tu propia razón!: he aquí el lema de la ilustración (Kant, 1973: 25; énfasis original).*

Para Kant, el punto principal de la ilustración era la emancipación de los hombres de su tutela. Esta emancipación suponía libertad. Sin embargo, la libertad generaba un conflicto, pues el hombre racional no actuaba sólo en función de su libertad, sino que lo hacía con arreglo a cierta ley moral y, para que se tratara de una acción con valor moral, debía ser hecha no por obligación externa sino por propia voluntad del sujeto. Esta aparente paradoja, Kant la resuelve a través de la voluntad de los hombres racionales de darse la ley y ajustarse a ella (Mardomingo, 2002). Es lo que llamó

"autonomía de la voluntad". De acuerdo con este autor, no toda voluntad es autónoma, ya que puede estar condicionada por sometimiento o coacción. Sin embargo, la voluntad del hombre de la ilustración, del hombre racional, es la voluntad que genera las leyes y se somete a sí misma a esas leyes; es en ese sentido que es una voluntad autónoma.

Para Kant, la autonomía es el principio de la moralidad, pues nuestros actos tendrán valor moral si se inscriben en la ley universal autolegislada y no son resultado del sometimiento a una ley "externa" por interés o por coacción:

Y no es de admirar, si consideramos todos los esfuerzos emprendidos hasta ahora para descubrir el principio de la moralidad, que todos hayan fallado necesariamente. Véase al hombre atado por su deber a leyes: mas nadie cayó en pensar que estaba sujeto a su *propia legislación*, si bien ésta es *universal*, y que estaba obligado solamente a obrar de conformidad con su propia voluntad legisladora, si bien ésta, según el fin natural, legisla universalmente. Pues cuando se pensaba al hombre sometido solamente a una ley (sea la que fuere), era preciso que esta ley llevase consigo algún interés, atracción o coacción, porque no surgía como ley de su *propia* voluntad, sino que esta voluntad era *forzada*, conforme a la ley, por *alguna otra cosa* a obrar de cierto modo. Pero esta consecuencia necesaria arruinaba irrevocablemente todo esfuerzo encaminado a descubrir un fundamento supremo del deber. Pues nunca se obtenía deber, sino necesidad de la acción por cierto interés, ya fuera este interés propio o ajeno. Pero entonces el imperativo había de ser siempre condicionado y no podía servir para el mandato moral. Llamaré a este principio el de la autonomía de la voluntad, en oposición a cualquier otro que, por lo mismo, calificaré de *heteronomía*. (Kant, 2007: 46; énfasis original)

De este modo, cuando la acción responde al sometimiento del hombre a una ley de manera condicionada sea por interés propio o ajeno, o por coacción, el principio que orienta tal acción es el de la heteronomía: "Cuando la voluntad busca la ley, que debe determinarla, en *algún otro punto* que no en la aptitud de sus máximas para su propia legislación universal y, por tanto, cuando sale de sí misma a buscar esa ley en la constitución de alguno de sus objetos, entonces prodúcese siempre *heteronomía*. No es entonces la voluntad la que se da a sí misma la ley, sino el objeto, por su relación con la voluntad, es el que da a ésta la ley" (Kant, 2007: 53; énfasis original).

Cuando la acción no se funda en interés alguno, es incondicionada, y responde a su propia ley en tanto "voluntad humana como *una voluntad legisladora por medio de todas sus máximas universalmente*" (Kant, 2007: 45; énfasis original), entonces el principio de tal acción es la autonomía: "la autonomía de la voluntad es la constitución de la voluntad, por la cual es ella para sí misma una ley – independientemente de como estén constituidos los objetos del querer–. El principio de la autonomía es, pues, no elegir de otro modo sino de éste: que las máximas de la elección, en el querer mismo, sean al mismo tiempo incluidas como ley universal" (2007: 53).

El principio de autonomía de la voluntad sólo es tal bajo la idea de libertad: es como hombre libre que mi voluntad es actuar conforme a una máxima de la propia voluntad como universalmente legisladora:

Como ser racional y, por tanto, perteneciente al mundo inteligible, no puede el hombre pensar nunca la causalidad de su propia voluntad sino bajo la idea de la libertad, pues la independencia de las causas determinantes del mundo sensible (independencia que la razón tiene siempre que atribuirse) es libertad. Con la idea de la libertad hállase, empero, inseparablemente unido el concepto de *autonomía*, y con éste el principio universal de la moralidad, que sirve de fundamento a la idea de todas las acciones de seres *racionales*, del mismo modo que la ley natural sirve de fundamento a todos los fenómenos (Kant, 2007: 65; énfasis original).

Así, para Kant, la autonomía ocupa un lugar central en su concepción del hombre de la ilustración; un hombre racional, libre y autónomo, en el marco de una sociedad civil fundada en un contrato social, que no es pensado como un hecho histórico, sino como una idea que regula la construcción de lo político en el marco de un Estado de derecho (Rossi, 2000; Hernández, 2004)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Kant sostiene que el contrato social, si bien tiene una dimensión histórica como proceso y construcción de una idea, no constituye un hecho puntual. Como señala Rossi, para Kant "el contrato fundante no es un *factum*, y por lo tanto es un absurdo rastrear o buscar históricamente un documento que acredite la celebración de dicho pacto entre el pueblo y el gobernante como fundante de la constitución. Sin embargo, la idea de tal celebración tiene para el filósofo un infinito valor de practicidad: obligar a todo legislador a promulgar sus leyes como si ellas emanaran de la voluntad de todo un pueblo" (Rossi, 2000: 194). Este es el valor fundamental del contrato social como idea que

Si bien los desarrollos de Kant respecto de la autonomía refieren a una dimensión individual, la concepción no se reduce al sujeto en sí, sino al individuo en el marco de las relaciones entre los sujetos. Como señala Renault, "la autonomía, al integrar en sí la idea de ley o de regla, puede perfectamente admitir el principio de una limitación del Yo, por sumisión a una ley común; en consecuencia, nada menos intrínsecamente 'monádico' que la perspectiva inherente al principio de autonomía, el cual está fundamentalmente acorde con una inscripción de la subjetividad sobre un fondo de intersubjetividad" (Renaut, 2001: 473).

Estas primeras aproximaciones al concepto de autonomía en el contexto de surgimiento de la modernidad y en lo que fuera el "caldo de cultivo" de los Estados liberales, constituyen una de las vertientes –la primera en términos históricos– de los desarrollos, conceptualizaciones y debates en torno a este concepto.

El anarquismo constituye otra corriente o perspectiva en relación con la autonomía, fundamentalmente de la mano de Mikhail Bakunin. Es, quizás, la menos recuperada en el campo de la filosofía política y de los estudios sociales, pero también es la que más se acerca al uso habitual del término "autonomía" en el ámbito educativo, como expresión de una combinatoria de libertad y autogestión del sujeto.

Proudhon fundaba su pensamiento en la concepción de la libertad absoluta del individuo. Es sobre la primacía de esa concepción que montaba sus desarrollos y

---

rige la vida política: "este contrato (llamado *contractus originarius* o *pactum sociale*), en tanto que coalición de cada voluntad particular y privada, dentro de un pueblo, para constituir una voluntad comunitaria y pública (con el fin de establecer una legislación, sin más, legítima), en modo alguno es preciso que se trate de un *hecho* (incluso no es posible suponer tal cosa) [...]. Por el contrario, se trata de una *mera idea* de la razón que tiene, sin embargo, su indudable realidad (práctica), a saber, la de obligar a todo legislador a que dicte sus leyes como si éstas *pudieran* haber emanado de la voluntad unida de todo un pueblo, y a que considere a cada súbdito, en la medida que éste quiera ser ciudadano, como si hubiera expresado su acuerdo con una voluntad tal. Pues ahí se halla la piedra de toque de la legitimidad de toda ley pública" (Kant, 1993: 36-37).

propuestas sobre la sociedad: "el más alto grado de orden en la sociedad se expresa por el más alto grado de libertad individual, en una palabra, por la anarquía" (Proudhon, citado en Bouretz, 2011: 34). Buscaba distanciarse de los contractualistas, en particular de Rousseau, planteando la necesidad de pensar la sociedad sin poder y sin gobierno, garantizando así la libertad absoluta del individuo: "quienquiera que ponga la mano sobre mí para gobernarne es un usurpador y un tirano y lo declaro mi enemigo" (Proudhon, citado en Bouretz, 2011: 34). Cómo analiza Cagliao y Conde, con ironía:

El hombre proudhoniano no es el hombre de los derechos humanos, que llega a la sociedad tras emerger, cual un Robinsón, del fondo de su madriguera cargado de derechos que luego impondrá por medio del contrato social. Ese hombre que ha de fundar el contrato social y la democracia moderna es una mistificación, es ése un hombre que se vuelve necesariamente pasivo al entregar su iniciativa y soberanía a sus lejanos representantes; un hombre que, al dar ya por adquiridos sus derechos, abandona por completo la esfera de lo público, a la que sólo vuelve cuando su interés privado así lo reclama: ese hombre no es el hombre real tal como Proudhon lo entiende. El hombre real es aquel en el que todo es lucha [...] lucha por la libertad y la autonomía, lucha contra los sistemas y trascendencias alienantes, llámense éstas Dios, Idea, Nación, Comunidad, Propiedad o cualquier otra. [...] Ahora bien, la lucha a la que alude el francés no es una oposición negadora, como en muchas ocasiones se ha entendido, sino que [...] busca desactivar la parte negativa del sistema, dejando en pie todo aquello que le permite al hombre afirmarse y conquistar su autonomía y libertad (2011: 38).

Así, el problema deja de ser cómo fundar el poder, cómo legitimar un gobierno, cómo concebir el Estado de derecho y cómo pensar las conductas de los individuos en función de una ética. El problema es, justamente, pensar lo social por fuera de las categorías y las realidades de la política moderna, es decir, sin poder, sin Estado, sin gobierno. El proyecto de Proudhon consiste, dice Bouretz, en "sustituir la ilusión de la democracia política por la búsqueda de una libertad anclada en la realidad económica y organizada luego según el principio de la asociación" (2011: 35).

No profundizaremos en la filosofía política del anarquismo ni de Proudhon, pues no es el foco del presente trabajo. Nos interesa sí recuperar cómo es significada la autonomía desde esta perspectiva, es decir, en función de estas claves interpretativas.



Es pensada en relación con el principio de libertad absoluta del individuo que lleva a plantear una autonomía individual radical, y con el proyecto de una sociedad organizada en torno a criterios de asociatividad de unidades sociales –familiares o pequeñas comunidades productoras federadas, independientes de todo poder centralizado– en las que se replica la autonomía individual. Esa es la base del federalismo que propone Proudhon como modo de organización social (Treglia, 2009). Como expresaba su seguidor, Mikhail Bakunin, en el discurso que dió en el Sexto Congreso de la Internacional, en 1869:

Los anarquistas estimamos que a la hora de encontrar remedio a los males y de conseguir la felicidad del género humano, no hace falta establecer nuevas leyes e instituciones, sino sencillamente abolir todas las existentes. Sólo de esta forma los hombres, uniéndonos libremente en federaciones cada vez más amplias, podremos construir nuestro destino social, sin interferencias de ningún poder artificial extraño, grande o pequeño, natural o sobrenatural<sup>2</sup>.

En esta perspectiva, la autonomía aparece no como autogobierno, ni de sí ni del colectivo, sino como expresión o ejercicio de la libertad; como reafirmación de la libertad. Es decir, se vincula más con la idea de autogestión de sí –ya sea que ese "sí" refiera al individuo o a cada unidad de la federación–, que con la de autogobierno. Bakunin fue quien introdujo con fuerza el término en el discurso anarquista:

Queremos sobre todo que desaparezca el Estado y el principio de autoridad sobre el que se apoya, y con él todas las instituciones eclesiásticas, políticas, militares, burocráticas, jurídicas, académicas, financieras, económicas y cualquier otra que inventase el inagotable ingenio del hombre. *Queremos la autonomía absoluta de cada individuo, cada federación de trabajadores, cada asociación de federaciones, y cada pueblo para ser lo que quiera ser, organizándose desde abajo hacia arriba de acuerdo con el principio intocable de la libertad* (énfasis propio)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Discurso de Mikhail Bakunin en la Asociación Internacional de Trabajadores, durante el Sexto Congreso de la Internacional, 1869.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

La tercera vertiente en relación con el concepto de autonomía es el pensamiento marxista. En él, este concepto también tiene una tradición larga pero difusa, ya que no ha sido objeto de desarrollos sistemáticos, a excepción de los aportes de *Socialismo o Barbarie*, y, especialmente, de Cornelius Castoriadis, como veremos más adelante (Modonesi, 2010).

El término deja de ser utilizado por Marx y Engels a partir del uso teórico y político que hacen de él los anarquistas, en el marco del conocido enfrentamiento que tuvieron con los "antiautoritarios", en especial con Bakunin. Engels, en un escrito a propósito de los sucesos vinculados con la sublevación cantonal en España, en 1873, refería a ellos señalando que habían puesto al movimiento obrero al servicio de sus designios egoístas y cuestionaba el reduccionismo de toda práctica política y revolucionaria a la autonomía individual o, en palabras de Engels, a "su famosa autonomía individual"<sup>4</sup>. Modonesi (2010) recupera un pasaje de Engels, de un texto titulado "De la autoridad", que resulta particularmente claro respecto de su perspectiva acerca de la autonomía y cómo esta se ve condicionada por el enfrentamiento con los bakuninistas:

Es, pues, absurdo hablar del principio de autoridad como de un principio absolutamente malo y del principio de autonomía como de un principio absolutamente bueno. La autoridad y la autonomía son cosas relativas, cuyas esferas varían en las diferentes fases del desarrollo social. Si los autonomistas se limitasen a decir que la organización social del porvenir restringirá la autoridad hasta el límite estricto en que la hagan inevitable las condiciones de la producción, podríamos entendernos; pero, lejos de esto, permanecen ciegos para todos los hechos que hacen necesaria la cosa y arremeten con furor contra la palabra (Engels, 1980: 220).

Más allá de los motivos del enfrentamiento, lo que cuestionaban Marx y Engels a los anarquistas era un cierto fundamentalismo respecto de la autonomía –siempre referida como autonomía individual–, que condicionaba el pensamiento y la práctica política. Para Marx y Engels, los sucesos en la España de aquel momento habían demostrado

---

<sup>4</sup> Ver Engels, F. "Los bakuninistas en acción. Memoria sobre el levantamiento en España en el verano de 1873". Disponible en <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/1873-bakun.htm>

que la actuación revolucionaria desde las posiciones bakuninistas tenía su propio límite en la forma en que comprendían la autonomía individual como valor absoluto y principio irreductible, lo que inhabilitaba la posibilidad de organización más amplia.

No obstante, tal como analiza Modonesi (2010), aún cuando Marx y Engels no utilizaran el término, la autonomía como concepto estaba presente, de diversas formas, en sus ideas. Por un lado, aparece en relación con la formación de la clase, calificando al movimiento proletario que debe ser movimiento autónomo. En este sentido, este autor refiere que la noción de autonomía tiene una presencia constante en las preocupaciones de Marx y Engels, pero más como adjetivo que como sustantivo, calificando tanto a la clase para sí como a su proceso de emergencia, de auto-constitución. Por otro lado, porque el comunismo conllevaba la realización de una autonomía:

[...] Marx y Engels aceptaban y promovían la idea de comunismo como realización de una autonomía social e individual, aún sin nombrarla como tal [...] Desde este ángulo, la autonomía integral podía ser considerada un punto de llegada, la autorregulación de la sociedad futura, textualmente, la condición-situación de autodeterminación en la que los sujetos establecen las normas a las que se someten, la negación positiva de la heteronomía y la dependencia. En este sentido, Marx y Engels distinguían un principio de auto-determinación válido para caracterizar el objetivo pero no los pasajes del proceso de la emancipación, entendido como contraposición y lucha, es decir relacional (Modonesi, 2010: 101).

De este modo, la doble dimensión de la autonomía –individual y social– también se manifiesta en esta tradición, asociada al horizonte de emancipación: la autonomía en relación con la emergencia del sujeto socio-político y su necesaria autodeterminación, y la autonomía como naturaleza del proceso y del horizonte emancipatorio, de la construcción del socialismo (Modonesi, 2010).

Ya a mediados del siglo XX, en el marco de diversas relecturas del marxismo y de fuertes disidencias al interior del comunismo, algunos pensadores, y en particular el grupo francés *Socialismo o Barbarie*, impulsado por Claude Lefort y Cornelius

Castoriadis, retoman el concepto de autonomía, que luego continuaría desarrollando principalmente Castoriadis. A partir de una mirada crítica del proceso soviético y en el contexto de la expansión de los Estados Keynesianos, replantean tanto la concepción misma del capitalismo como las formas que asume la dominación y, en consecuencia, la lucha (Albertani, 2011; Modonesi, 2010). En los primeros números de *Socialismo o Barbarie* sostiene que la oposición dominante entre capitalistas y obreros pasa gradualmente a ser, en las sociedades del siglo XX, entre dirigentes y ejecutantes en el proceso de producción:

[...] el objetivo de la revolución socialista no puede ser simplemente la abolición de la propiedad privada, abolición que los monopolios y la burocracia realizan ellos mismos gradualmente sin que resulte otra cosa que una mejora de los métodos de explotación, sino esencialmente la abolición de la distinción fija y estable entre dirigentes y ejecutantes en la producción y en la vida social en general (*Socialisme ou Barbarie* N° 2, citado en Modonesi, 2010: 118).

En el seno de este debate, el concepto de autonomía era recuperado y puesto en el centro como idea y como proyecto, como medio y como fin. Para Castoriadis, la sociedad socialista no es otra cosa que la organización de la autonomía, que al mismo tiempo la presupone y la desarrolla. Escribe en 1957 (firmando con uno de sus seudónimos, Chaulieu):

[...] todo lo que podemos decir se reduce a fin de cuentas a esto: el socialismo es la autonomía, la dirección consciente por parte de los hombres de su propia vida; el capitalismo –privado o burocrático– es la negación de esta autonomía, y su crisis resulta de que crea necesariamente la tendencia de los hombres hacia la autonomía y al mismo tiempo está obligado de suprimirla (Chaulieu, citado en Modonesi, 2010: 118).

El socialismo es la autonomía, la estrategia de construcción de una nueva sociedad se descifra en la autonomía, pues se monta sobre la propia contradicción del capitalismo y es la posibilidad de emancipación en la construcción de una alternativa a la heteronomía de la alienación producida por el capitalismo.

La experiencia de *Socialismo o Barbarie* finalizó en 1967, pero Castoriadis continuó elaborando y desarrollando aportes sobre la autonomía como concepto y como proyecto político, con una vasta producción en la que conjuga abordajes y perspectivas históricas, filosóficas, políticas y psicoanalíticas.

Para este autor, la revolución socialista es la transformación de la sociedad, a través de la acción autónoma de los seres humanos, y la instauración de una sociedad organizada en la autonomía del conjunto. La autonomía es un *proyecto*, y no una teoría ni algo que indefectiblemente debe suceder, así como tampoco es una utopía ni un acto de fe (Castoriadis, 2010). En tanto que proyecto, supone construcción social y política que encuentra sus bases en la crisis de la sociedad establecida y en la contestación que lleven adelante los hombres que viven en ella. Castoriadis, tal como anticipaba en los escritos de los años '50 en *Socialismo o Barbarie*, concibe la crisis no como contradicción en las relaciones de producción capitalistas, sino como resultante de la propia organización social:

[Esta crisis] Consiste en que la organización social no puede realizar los fines que propone sino avanzando unos medios que los contradigan, haciendo nacer unas exigencias que no puede satisfacer, planteando criterios que es incapaz de aplicar, unas normas que está obligada a violar. Pide a los hombres, como productores o como ciudadanos, que permanezcan pasivos, que se encierren en la ejecución de la tarea que les impone; cuando constata que esta pasividad es su cáncer, solicita la iniciativa y la participación para descubrir en seguida que ya no puede soportarlas, que ponen en cuestión la esencia misma del orden existente (Castoriadis, 2010:151).

La doble dimensión del individuo y de lo colectivo está también presente en Castoriadis, pero de un modo renovado. Para él, en el marco del proyecto político, la autonomía debe ser individual y colectiva, y no puede ser si no es una con la otra.

La autonomía individual implica la superación de un estado de heteronomía. ¿Heteronomía respecto de qué? Respecto del discurso del Otro que habita en cada sujeto. El discurso del Otro es el precipitado de los puntos de vista, los deseos, las exigencias, es decir, las significaciones sociales depositadas en el individuo y que

funcionan de modo inconsciente; es la alienación individual. La autonomía sería, entonces, lograr un discurso propio, lo que supone negar el discurso del Otro en tanto que es discurso del Otro, es decir, "que, explicitando a la vez el origen y el sentido de este discurso, lo negó o afirmó con conocimiento de causa, remitiendo su sentido a lo que se constituye como la verdad propia del sujeto, como mi propia verdad" (Castoriadis, 2010: 164-165)<sup>5</sup>.

Esta negación no supone la eliminación del discurso del Otro para construir algo así como "un discurso propio consciente" que lo reemplace (sería un imposible, pues es lo que nos constituye como sujetos). Castoriadis lo propone no como estado acabado, sino como una situación activa. La autonomía está remitida no a una persona ideal en la que se transformaría el Yo, sino a una persona real que sostiene en forma constante un movimiento de retomar y develar sin cesar lo adquirido –el discurso del Otro–:

[...] esto no es un simple "tender hacia", es una situación palpable, es definible por unas características que trazan una separación radical entre ella [la autonomía] y el estado de heteronomía. Estas características no consisten en una "toma de conciencia" efectuada para siempre, sino en *otra relación* entre consciente e inconsciente, entre lucidez y función imaginaria, en *otra actitud* del sujeto respecto a sí mismo, en una modificación profunda de la mezcla actividad-pasividad [...] [La autonomía] es instauración de otra relación entre el discurso del Otro y el discurso del sujeto (Castoriadis, 2010: 165-166; énfasis original).

Este sujeto es el sujeto en el mundo, es decir, es sujeto en relación con el objeto externo a él, pero también y fundamentalmente es "el mundo en el sujeto" que es precisamente lo que lo hace sujeto: "una mirada en la que ya no hay algo de lo mirado no puede ver nada; un pensamiento en el cual ya no hay algo de lo pensado no puede pensar nada" (Castoriadis, 2010: 167). Ese "mundo en el sujeto", ese contenido del sujeto es condición de actividad e interacción con el mundo, y es el punto de articulación de lo subjetivo y lo social; es contenido que no es sólo del sujeto ni sólo

---

<sup>5</sup> El desarrollo de Castoriadis sobre la autonomía individual toma tanto la estructura psíquica propuesta por Freud del Ello, el Yo y el superYo, como las conceptualizaciones de Lacan en torno al Otro y los otros, y al discurso del Otro en la estructuración del sujeto. Ver *La institución imaginaria de la sociedad* (Castoriadis, 2010)

del otro o del mundo, sino que "es la unión producida y productora de sí y del otro (o del mundo)" (2010: 167). Así, el sujeto de la autonomía no es aquel que delimita lo interno y lo externo (el yo y los otros), para sostener un principio de libertad abstracto o una cierta pureza. Por el contrario, es el sujeto penetrado en todo su ser por el mundo y por los otros, pero que activa y lúcidamente reorganiza esos contenidos y produce, con un material condicionado por las necesidades y las ideas que son parte de ese contenido mismo y de lo ya producido.

Dado que la autonomía individual no es libertad en el sentido liberal (con un sentido negativo de defensa o como afirmación individual frente a otra libertad), ni simple espontaneidad ni eliminación del discurso del Otro, sino elaboración de ese discurso en el que los otros cuentan como contenido, supone siempre intersubjetividad. Así, la realización de la autonomía no puede ser plenamente más que como empresa colectiva y sólo puede ser concebida como relación social, en el seno de la existencia social e histórica (Castoriadis, 2010; 1998a; 1997).

La autonomía social implica, al igual que la individual, salirse del estado de heteronomía o alienación, que tiene sus fundamentos en el mundo social:

La alienación encuentra sus condiciones, más allá del inconsciente individual y de la relación intersubjetiva que se juega en él, en el mundo social. Hay, más allá del "discurso del otro", lo que carga a éste con un peso indesplazable, que limita y hace casi vana toda autonomía individual. Es lo que se manifiesta como masa de condiciones de privación y de opresión, como estructura solidificada global, material e institucional, de economía, de poder y de ideología, como inducción, mistificación, manipulación y violencia. Ninguna autonomía individual puede superar las consecuencias de este estado de cosas, anular los efectos en nuestra vida de la estructura opresiva de la sociedad en la que vivimos (Castoriadis, 2010: 172-173).

Castoriadis comprende lo "histórico-social" como lo colectivo humano-impersonal que llena toda formación social dada, la engloba y la inscribe en "una continuidad en la que de alguna manera están presentes los que ya no son, los que quedan fuera e incluso los que están por nacer". Es estructuras e instituciones, y, al mismo tiempo, es

lo que estructura e instituye. "En una palabra, es la unión y la tensión de la sociedad instituyente y de la sociedad instituida, de la historia hecha y de la historia que se hace" (Castoriadis, 2010: 172).

La institución (en un sentido genérico) es lo social pero lo social es más que la institución, puesto que lo social es lo que finalmente crea, sostiene, modifica o destruye la institución. Es decir, que exista lo instituido supone la existencia de lo instituyente. Sin embargo, habitualmente lo social se manifiesta en la institución y su faceta instituyente queda velada, disociada de lo instituido:

En "tiempos normales", lo social se manifiesta en la institución, pero esta manifestación es a la vez verdadera y de algún modo falaz –como lo muestran los momentos en los que lo social instituyente irrumpe y se pone al trabajo con las manos desnudas, los momentos de revolución. Pero este trabajo apunta inmediatamente a un resultado, que es darse de nuevo una institución para existir en ella de manera visible– y, a partir del momento en el que esta institución es planteada, lo social instituyente se enmascara, se distancia, está ya también en otra parte (Castoriadis, 2010: 178-179).

La institución, una vez instalada, se distancia de lo social instituyente, de tal modo que parece adquirir cierta autonomía y, con ello, una dinámica y una lógica propias. De este modo, "las evidencias se invierten: lo que podía ser visto al comienzo como un conjunto de instituciones al servicio de la sociedad, se convierten en una sociedad al servicio de las instituciones" (Castoriadis, 2010: 175-176).

Este distanciamiento es el soporte de la alienación o heteronomía social respecto de sus instituciones que, en alguna medida, es respecto de sí misma. Se crea la representación de que la Ley no es creada por la sociedad, sino que es "dada". Esta heteronomía, se incorpora en las instituciones y en la estructura psicosocial del individuo, de tal modo que el cuestionamiento de la Ley y la posibilidad de instituir otra, es inconcebible, lo que "posee una potencia fantástica al servicio de la conservación" (Castoriadis, 2006: 91)



De este modo, la alienación tiene una doble dimensión. Por un lado, por la relación con lo instituido y los contenidos específicos de las instituciones, que sancionan una división antagónica de la sociedad y el poder de una categoría social determinada sobre el conjunto. Por otro lado, el enmascaramiento de la dimensión instituyente de lo social, la naturalización de lo instituido a partir de generar una representación de un supuesto origen extrasocial de la institución de la sociedad, atribuyéndolo a seres sobrenaturales, a dios, a la evolución humana, a la naturaleza o a las leyes de la historia (Castoriadis, 2010; 1998a; 1998b).

Si bien Castoriadis refiere a alienación y heteronomía como sinónimos, podríamos arriesgar que el segundo término hace más énfasis en la relación o el tipo de relación, mientras que el primero en la representación. Así, podríamos decir que la heteronomía social e individual se sostiene sobre esta doble alienación a la que hacíamos referencia: alienación respecto de lo instituido y alienación respecto del carácter histórico de lo instituido, y por lo tanto, modificable; es decir, alienación respecto de su dimensión instituyente.

La autonomía social no implica una sociedad sin instituciones, ya que la vida colectiva requiere de arreglos y procedimientos para debatir, elegir, decidir, pero si hay instituciones, hay instituyente, sea de manera más evidente o más velada, de modo que la superación de la alienación y de la heteronomía no supone salir de lo social instituido, sino de *este* social instituido para constituir otro (Castoriadis, 2006).

En consecuencia, la autonomía supone la destrucción radical de la institución conocida de la sociedad y recuperar la capacidad instituyente, autoinstituyente: "el hacer pensante, y el pensar político –el pensar la sociedad como haciéndose *a sí misma*– es un componente esencial de tal autotransformación" (Castoriadis, 2010: 576). Es decir, instituir otro social pero también crear otras formas de instituir, a partir de la autonomía social e individual. En este sentido es que la autonomía supone

autogobierno, autogestión y autoorganización, en el contexto de instituir otras condiciones y de otra sociedad instituida (Castoriadis, 1998b; 2006).

Castoriadis no veía posibilidades en lo inmediato para el proyecto de autonomía. Sostuvo en numerosos escritos que era incontestable el triunfo del imaginario capitalista, que el capitalismo se apoderaba del planeta (2006). En una entrevista que le realizaran poco antes de su muerte, decía con acidez:

Asistimos a la dominación integral del imaginario capitalista, que consiste en la centralidad de lo económico, la expansión indefinida y pretendidamente racional de la producción, del consumo y del ocio, que cada vez es más planificado y manipulado. [...] Hay una frase muy bella en *El Capital*: "Acumular, acumular, esa es la ley y el profeta". Pero como Marx no tuvo en cuenta el deseo de los hombres, no vio que había una segunda parte para su proverbio, que no era solamente "acumular, acumular", sino también "consumir, consumir". La ley es "acumular", pero el profeta se llama "consumir". [...] El tercer imperativo del capitalismo es "racionalizar, racionalizar": la producción, la educación, todo. Y hay un cuarto imperativo que es "dominar, dominar": todo puede ser dominado, la naturaleza, la sociedad, hasta la muerte (Castoriadis, 1998a).

La perspectiva de Castoriadis refleja los cambios en el contexto, de lo que podía producir en el contexto del mayo francés a lo que podía sostener en un momento de hegemonía neoliberal-neoconservadora plena, y cómo esto impacta en los debates y los desarrollos sobre la autonomía.

Como sostiene Albertani (2011), a fines de los '70 y en los años '80, la competición y el lucro prevaleció definitivamente sobre la solidaridad y la calidad de la vida. La libertad y la autonomía de la sociedad y de los individuos frente al Estado se redefinieron como libertad de la empresa frente a las regulaciones estatales, y la lucha obrera por derechos laborales debió desplazarse a la denuncia ante la desocupación creciente en un contexto de precarización de las condiciones laborales. Esto generó un repliegue de los movimientos sociales y autonomistas.

No obstante, Castoriadis consideraba que el proyecto político de una sociedad autónoma era posible, pero no porque los sujetos se movilizaran tras el fin de la

autonomía, sino que sería posible cuando la autonomía resultara condición necesaria para esos sujetos, para poder realizar algo sustantivo que quisieran realizar, que tuviera valor para ellos, y que no podrían lograr en el mundo vigente. Sin embargo, para eso sería preciso que emergieran nuevos valores, nuevos contenidos en el histórico-social (Castoriadis, 2006).

## **2. La autonomía como horizonte de emancipación**

Podríamos arriesgar que pocos años después y en otros territorios, algo de lo planteado por Castoriadis sucede. No se puede decir que esté en marcha el proyecto de autonomía social, pero sí puede sostenerse que vienen desarrollándose, en América Latina, algunas experiencias significativas y que comienzan a plantearse debates que reinstalan la discusión sobre el sentido y la concepción de la autonomía, en el marco de reflexiones y debates más amplios sobre las sociedades, la legitimidad de los gobiernos, el Estado, los modos de organizar y regular la vida en sociedad.

Modonesi señala que "la idea de autonomía como horizonte de emancipación vuelve a aparecer con una frecuencia e intensidad sorprendente a inicio de milenio" (2010: 111). Sin dudas, la noción adquiere especial fuerza en el marco de las diversas movilizaciones que cuestionan el orden vigente o algunas de sus manifestaciones en el contexto del neoliberalismo, como el Foro Social Mundial, ATTAC, las Cumbres de los Pueblos, las movilizaciones frente al FMI, Davos, el Banco Mundial y la OMC, entre otras. Pero, sobre todo, la autonomía adquiere especial relevancia en relación con y en el seno de los nuevos movimientos sociales, en particular el zapatismo en México, el movimiento del agua en Bolivia, el Movimiento Sin Tierra y diversos movimientos vinculados con Vía Campesina, el movimiento de empresas recuperadas en Argentina, entre muchos otros.

A la par de esta vuelta a la escena política de la autonomía y su significación en el marco de estos movimientos sociales, se desplegaron una importante producción teórica y un conjunto variado y amplio de estudios empíricos sobre el tema<sup>6</sup>. No obstante, el grueso de estas producciones, así como de las movilizaciones a las que hacíamos referencia, son posteriores a las políticas y al momento histórico que aquí estamos abordando.

Mabel Thwaites Rey (2004), en un interesante texto producido al calor de los debates disparados por la crisis del 2001 en Argentina y las diversas experiencias asamblearias, organizativas y/o contestatarias de aquel momento, discrimina tres abordajes en relación con la autonomía, no excluyentes entre sí. En primer lugar, los desarrollos sobre la autonomía desde las definiciones teóricas o perspectivas filosófico-políticas sobre el concepto. En segundo lugar, lo que identifica como las posturas políticas e ideológicas, es decir, aún en una dimensión teórica, desarrollos sobre aspectos políticos y estratégicos respecto de la autonomía, y sus implicancias en términos concretos. Por último, la autonomía "práctica", que supone los debates en torno a ciertos interrogantes nodales, como, por ejemplo, cuáles serán los modos de toma de decisiones (si la horizontalidad, la asamblea, la delegación, la representación), qué características debe tener el espacio asambleario, cuál es la escala o el territorio de la autonomía, entre muchos otros interrogantes interesantes. Son cuestiones planteadas en el marco de los movimientos sociales y las inquietudes, vicisitudes y discusiones vinculadas con su accionar.

A los fines del presente trabajo, queremos retomar tres dimensiones de estos interrogantes planteados por Thwaites Rey (2004) en relación con la autonomía:

---

<sup>6</sup> Algunos de los autores que han trabajado el tema con aportes y perspectivas disímiles, pero con desarrollos sustantivos son Antonio Negri, John Holloway, Massimo Modonesi, Ana Esther Ceceña, Mabel Thwaites Rey, Raúl Zibechi.

- ¿Quién es el "sujeto" real o potencialmente autónomo? ¿Es el individuo, la clase, el grupo social, la organización, la comunidad, el pueblo, la sociedad?
- ¿Cuál es el alcance de la autonomía? Es decir, ¿en qué escala se piensa su ejercicio?
- ¿Cómo se expresa la autonomía? ¿Cuáles son las formas de participación?

Son preguntas centrales para lo que iremos analizando a lo largo de este trabajo, y que entran en relación con los diversos aportes que hemos ido recorriendo hasta aquí respecto de dimensiones y concepciones sobre la autonomía:

- La autonomía como proyecto, como proceso, como estado y como horizonte.
- La autonomía como una cuestión individual o colectiva, subjetiva o social, y las relaciones entre una dimensión y la otra.
- La autonomía como categoría en sí (como cualidad propia) o relacional (definida en relación con una alteridad, autonomía respecto de).
- En vínculo con el punto anterior, autonomía como autogobierno, como libertad, como autogestión, como autoorganización y/o como emancipación.

### **3. El concepto de autonomía en el campo educativo**

Al igual que en el campo de la filosofía política, los desarrollos sobre autonomía y educación tienen un largo recorrido histórico, que reconoce diferentes corrientes de pensamiento y se expresa en una multiplicidad de experiencias.

#### ***3.1. Perspectivas filosófico-políticas sobre autonomía y educación***

Como hemos visto en el apartado anterior, es en el propio proceso de la modernidad y, en particular, en el pensamiento de los contractualistas, que la autonomía emerge como cuestión, en el marco de las búsquedas por encontrar modos de legitimar el orden social y el gobierno de las sociedades, una vez que el recurso al origen divino perdía eficacia simbólica como fundamento de cuestiones terrenales.

En este contexto, la idea de autonomía se vinculaba con una doble cuestión. Por un lado, la autonomía de la voluntad de los individuos, que era la garantía de la legitimidad del pacto o contrato social. Por otro lado, la autonomía como proceso de conformar un gobierno y darse la ley a partir de la voluntad de todos, lo que implicaba una dimensión social.

Tal como desarrollamos anteriormente en relación con los diversos autores que fuimos abordando, el concepto de autonomía puede remitir tanto a lo individual como a lo social. En el pensamiento contractualista, la autonomía implicaba en lo individual, la libertad del sujeto y el autogobierno de sí, y en lo social, darse la propia norma y el propio gobierno para el colectivo.

En este contexto, la preocupación por la autonomía deviene en no pocas propuestas y consideraciones respecto de la educación. Sin embargo, esta articulación entre

autonomía y educación sólo se plantea respecto de una de las dos dimensiones mencionadas: la individual.

La educación era pensada en relación con la autonomía, pero para la autonomía del sujeto. La dimensión social de la autonomía y de la educación estaba ausente de estas consideraciones, aún en autores que desarrollaron complejas arquitecturas filosófico políticas pensando lo social, en las que la noción de autonomía, de manera más o menos explícita, estaba allí. Entre fines del siglo XVII y los primeros años del XIX, Locke, Rousseau y Kant tienen producciones que refieren a la educación y que fueron particularmente significativas para sus épocas. En los tres, la autonomía no es referida en forma explícita, pero, también en los tres, aparece en sus contenidos.

Los tres autores, en sus análisis sobre la educación, están pensando en la formación del hombre individual. La finalidad de la educación es formar hombres libres y autónomos, en el sentido de control racional de la propia conducta y autogobierno del espíritu y de la voluntad. Locke se concentra en el autodomio del espíritu "conforme con la dignidad y excelencia de una criatura racional" (1986: 65) o, como sostiene Fernández Enguita, "la idea de formar espíritus ordenados y críticos, capaces de autonomía de juicio: que el hombre sepa poner la necesaria distancia entre sí mismo y las opiniones que les transmiten los demás, que las examine y acepte o no críticamente" (1986:19).

En Rousseau, esta inquietud adquiere un plus vinculado con la educación de la naturaleza y la noción de "resguardar la autonomía" del individuo de la influencia del orden vigente en ese momento, que esclaviza al hombre: "toda nuestra sabiduría consiste en preocupaciones serviles; todos nuestros usos no son otra cosa que sujeción, incomodidades y violencia. El hombre civilizado nace, vive y muere en esclavitud" (Rousseau, 2000:17). Rousseau se concentra en pensar una educación que permita recuperar aquello propio de la condición humana no desvirtuada por las sociedades vigentes:

Mas considerad lo primero que, si queremos formar el hombre de la Naturaleza, no por eso tratamos de hacerle un salvaje, y relegarle en lo enmarañado de las selvas; sino de que metido en el torbellino social, no se deje arrastrar de las pasiones, ni de las opiniones de los hombres; de que vea por sus ojos y sienta por su corazón; y de que no le gobierne ninguna autoridad, como no sea la de su propia razón (Rousseau, 1993: 190)

Así, Rousseau exagera lo individual para "proteger" al hombre de las instituciones sociales que consagran la esclavitud y encadenan al hombre (Rousseau, 2000). La alternativa político social a este estado de las cosas es el contrato social que consagrará la voluntad general. Sin embargo, al pensar la educación, piensa en la dimensión individual y en cómo garantizar la autonomía del individuo en un contexto de heteronomía.

De acuerdo con Fernández Enguita, Kant "comparte [con Locke y Rousseau] el objetivo de desarrollar en el alumno una autonomía del juicio, la idea de enseñar a pensar en vez de enseñar pensamientos hechos [...] y la primacía de la formación (educación moral en Kant, cultivo de la virtud en Rousseau, formación de las costumbres en Locke) sobre la instrucción" (Fernandez Enguita, 2003: 24).

Kant tampoco refiere explícitamente a la autonomía, pero en su *Pedagogía* puede advertirse que, para este pensador, la educación debe dirigirse a formar a los individuos para el uso de su pensamiento y su libertad con ajuste a las leyes, es decir, la voluntad moral, lo que, de acuerdo con Kant, implica un sujeto autónomo. Podríamos sostener que la educación kantiana sería aquella que se dirige a la educación de un individuo autónomo, al ideal de la autonomía moral del hombre ilustrado (Kant, 2003). En esta empresa, plantea un tópico que luego se volvería una constante en la educación en relación con la autonomía:

Uno de los más grandes problemas de la educación es conciliar, bajo una legítima coacción, la sumisión con la facultad de servirse de su voluntad. Porque la coacción es necesaria ¿Cómo cultivar la libertad por la coacción? Yo debo acostumbrarle a sufrir una coacción en su libertad, y al mismo tiempo debo guiarle para que haga un buen uso de



ella. Sin esto, todo es un mero mecanismo, y una vez acabada su educación, no sabría servirse de su libertad (Kant, 2003: 42).

Kant lo plantea en función de la libertad y la voluntad, pero en tanto condiciones necesarias para la autonomía, tal como él la concibe. En el devenir, esta cuestión se instala como una de las preguntas propias de la educación: ¿cómo formar sujetos autónomos a través de relaciones y procesos heterónomos? Se trata de una inquietud que va adquiriendo fuerza y se sostiene a lo largo del siglo XX.

### ***3.2. Autonomía y educación entre siglos: las experiencias educativas desde fines del siglo XIX a fines del XX***

A fines del siglo XIX y principios del XX, la noción de autonomía se vuelve un tópico central en los movimientos políticos y obreros. La Comuna de París, los comités de fábrica en el contexto de la Revolución Rusa y en la Revolución Española, el movimiento consejista en varios países, son algunos de los procesos que dan cuenta de la centralidad que adquiere y que se expresa también, como hemos visto, en los debates entre Marx y Engels, y Bakunin o, de manera más genérica, entre anarquistas y comunistas (Martins, 2002).

Esta efervescencia política se manifiesta en la escena educativa, donde la noción de autonomía toma protagonismo en diversas propuestas y experiencias vinculadas con movimientos libertarios socialistas, cooperativistas, comunistas y anarquistas, y con la Escuela Nueva y la Pedagogía Progresista. Encontramos en este período aportes que abordan la autonomía en el campo educativo desde el pensamiento y desde la acción, con el propósito de construir una escuela diferente orientada a la libertad, la autonomía y/o el autogobierno de los sujetos. Podemos mencionar, entre muchos otros y con grandes diferencias entre sí, a Tolstoi, Dewey, Montessori y Ferrière,

Célestin Freinet, Francisco Ferrer Guardia, Neill y la Escuela de Summerhill (Gadotti, 1992; Barreiro, 1996; Puiggrós, 2003; Imen, 2009; Martins, 2002).

En buena medida, estas experiencias se fundaron en el intento de pensar respuestas a la contradicción entre el propósito de formar hombres libres y autónomos, y las prácticas educativas sostenidas en la autoridad, el control y el establecimiento de relaciones profundamente heterónomas. Algunos por razones políticas, otros por convicciones humanistas, las mayoría por ambas, se dieron a la tarea de poner en cuestión los saberes y los métodos escolares establecidos –que calificaban de dogmáticos y autoritarios–, y de desarrollar experiencias novedosas y claramente disruptivas, con el fin de lograr prácticas más coherentes con el propósito de formar sujetos libres y autónomos.

Varios fundaron estas experiencias en la intención de formar al hombre nuevo, al sujeto que haría posible la revolución o la construcción de una sociedad socialista. Otros, llevaron adelante estas propuestas, como dijimos, por razones humanistas con el afán de formar hombres libres, creativos, activos, con iniciativa, que pudieran desarrollar su potencial. En todos, la autonomía constituía un valor central en tanto capacidad o cualidad a desenvolver en los niños y jóvenes.

Moacir Gadotti (1992), en un texto en el que reconstruye históricamente cómo aparecen los conceptos de autonomía, autogestión y autogobierno en la pedagogía y cuál fue su derrotero, sostiene que, hasta mediados del siglo XX, las diversas corrientes de pensamiento y las múltiples experiencias llevadas a cabo enfatizaban la autonomía más como un factor de desarrollo personal que como un factor social, en línea con lo que visto hasta aquí. Es decir, el par autonomía-educación se conceptualizaba como educación para la formación de sujetos autónomos.

Sin embargo, este análisis que realiza Gadotti es válido pensando en la educación básica, pero también es justo decir que en los mismos momentos en que se llevaban a

cabo estas experiencias, en América Latina se desarrollaba el movimiento de reforma universitaria, en el que la autonomía constituyó un concepto central. En este caso, la autonomía aparecía con una conceptualización muy diferente. La dimensión subjetiva está ausente. Por el contrario, toda la carga de significado está puesta en la noción de autogobierno del colectivo, en este caso, de la institución universitaria:

Hombres de una república libre, acabamos de romper la última cadena que en pleno siglo XX nos ataba a la antigua dominación monárquica y monástica. [...]

Nuestro régimen universitario -aún el más reciente- es anacrónico. Está fundado sobre una especie del derecho divino: el derecho divino del profesorado universitario. Se crea a sí mismo. En él nace y en él muere. Mantiene un alejamiento olímpico. La Federación Universitaria de Córdoba se alza para luchar contra este régimen y entiende que en ello le va la vida. Reclama un gobierno estrictamente democrático y sostiene que el demos universitario, la soberanía, el derecho a darse el gobierno propio radica principalmente en los estudiantes.

[...] Los gastados resortes de la autoridad que emana de la fuerza no se avienen con lo que reclama el sentimiento y el concepto moderno de las universidades. El chasquido del látigo sólo puede rubricar el silencio de los inconscientes o de los cobardes. [...] Por eso queremos arrancar de raíz en el organismo universitario el arcaico y bárbaro concepto de Autoridad que en estas Casas es un baluarte de absurda tiranía [...] (Manifiesto Liminar, 1918)<sup>7</sup>.

La autonomía universitaria era una de las bases de la reforma, tanto en el movimiento nacido en Córdoba como en sus ecos en otros países de América Latina, que se articulaba con el cogobierno de profesores y estudiantes, la libertad de cátedra y el compromiso con la sociedad<sup>8</sup>. La autonomía era entendida como soberanía y autogobierno en un sentido amplio. Por un lado, autogobierno en términos de integrar y elegir sus propias autoridades, así como de definir sus propias leyes o normativas, es decir, sus propias "reglas de juego". Por otro lado, autonomía como reafirmación de capacidad de gobierno en el sentido de decisión de las orientaciones de la acción tanto respecto de la formación y los contenidos de la enseñanza y la investigación – libertad de cátedra–, como de las relaciones con la sociedad y la difusión de la cultura

<sup>7</sup> Manifiesto Liminar, Federación Universitaria de Córdoba, 21 de junio de 1918. Disponible en <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/reforma/manifiesto> [Consulta: junio de 2012]

<sup>8</sup> Ver "La Reforma Universitaria de 1918", Universidad de Córdoba. Disponible en <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/reforma> [Consulta: marzo de 2012]

–extensión universitaria–, sin que otra institución de gobierno pudiera intervenir (Tunnermann, 2008; Ornelas, 2008).

Tenemos, entonces, dos perspectivas muy diferentes. En lo que refiere a la educación básica, la autonomía aparece sólo en relación con la formación del sujeto, de un sujeto autónomo entendido como un hombre libre con capacidad de gobernarse a sí mismo. En la universidad, en cambio, aparece asociada a una dimensión social, como autogobierno de la institución en un sentido amplio. Dado que esta investigación abordó las propuestas de autonomía escolar, es decir, referidas a la educación básica, no seguiremos el derrotero de este concepto en lo que refiere a la universidad. No obstante, no puede desconocerse que este otro sentido no estaba ausente, sino que se encontraba ya tensionando el campo.

En la segunda mitad del siglo XX, la pregunta por la formación de sujetos autónomos se anuda con algunas corrientes en auge en el ámbito de la psicología y la psicoterapia, y deviene en la pedagogía no directivista, propuesta por Carl Rogers. Esta propuesta, que encuentra antecedentes en algunas de las pedagogías libertarias y humanistas de fines del siglo XIX y principios del XX, lleva a su máxima expresión la noción individualista de la autonomía a partir de proponer una pedagogía basada en la no dirección (el docente sólo debe intervenir ante el pedido de los niños y las niñas, y sólo como fuente de información o de recursos, no de direccionamiento ni de autoridad) y en la garantía de un espacio absoluto de libertad en el que los niños y las niñas autogestivamente desarrollaran sus procesos de aprendizaje (Rogers, 1991; Martins, 2002).

Por otro lado, a partir de la perspectiva psicoterapéutica no directivista, comienzan a llevarse a cabo diversas propuestas y experiencias vinculadas con su aplicación a instituciones, mayormente de salud (Barriga, 1979).

Para los años 60, en Francia, en el contexto de intensos debates en torno al marxismo –entre ellos, como hemos visto, los llevados adelante en *Socialismo o Barbarie* por Claude Lefort y Cornelius Castoriadis– estas perspectivas no directivas se articulan con los debates políticos y confluyen en una mirada sobre las instituciones como centro estratégico para la construcción de otro orden social. Impulsada por Lapassade, Lobrot y Lourau, esta perspectiva es conocida como análisis institucional o pedagogía institucional. Como señala el propio Lourau, "ese contexto, desde el punto de vista político y de los hábitos de la *intelligentzia* comprometida con el marxismo, está ejemplificado en las últimas apariciones de la revista *Arguments*, en las cuales se manifiesta quien, para la misma época, iba a inventar el análisis institucional como lo comprendemos desde entonces: Georges Lapassade. El análisis institucional nace al comienzo de un proceso, hoy todavía activo, de crítica de lo instituido (en materia de formas políticas de acción)" (Lourau, 2000).

El contexto de estos debates es también el del auge de las teorías reproductivistas de la educación, que, con Althusser, Bourdieu y Passeron, y Baudelot y Establet entre otros, analizan desde perspectivas sociológicas cómo el sistema escolar reproduce el orden social capitalista (Gadotti, 1992).

En ese contexto, Lapassade sostiene que existe una relación entre la organización general del poder en la sociedad y la organización específica del poder en el sistema escolar, pero que existe una cierta autonomía relativa de lo escolar:

[...] si lo pedagógico-político puede apropiarse de lo no directivo, esto se debe a la "relativa autonomía" del sistema escolar. Lapassade llama la atención, entonces, sobre la condición de posibilidad de cambiar las conductas del profesor. Sin embargo, como la no-directividad libertaria provoca un cambio en el sentido de las normas y las instituciones, induce también a la autonomía pedagógica-política y al aprendizaje de la autogestión para "volverse realmente capaz de verdaderamente transformar la sociedad". La pedagogía no-directiva libertaria puede, por sí misma, de acuerdo con Lapassade, por medio de una estrategia de penetración, permitir a la clase obrera reconstruir su proyecto revolucionario y una desalienación política o la anarquía. (Jouvenet, 1985: 279).

No directivismo, marxismo y análisis institucional, en el marco de los análisis de la escuela como institución o aparato de reproducción social, confluyen en el desarrollo de propuestas que desplazan la mirada de la autonomía del sujeto a la institución en el campo educativo. Si la escuela, como institución social, reproduce el orden social capitalista y, por lo tanto, las relaciones de dominación, es entonces en la dimensión de la escuela en tanto institución –y ya no sólo en la dimensión del sujeto– donde debe producirse la emancipación, donde debemos pensar la autonomía como construcción social y no solamente individual (Gadotti, 1992).

Así, Lobrot sostiene que el movimiento de Escuela Nueva o Pedagogía progresista, así como las experiencias anarquistas como la Escuela Moderna de Freinet, crearon alternativas y propuestas que constituyeron un cuestionamiento a la autoridad. Sin embargo, objeta que, en estas experiencias, la dimensión institucional está ausente. Se proponen la autonomía del hombre pero la meta no es la creación de nuevas instituciones, y ese es su propio límite, ya que el hombre es determinado en primera instancia por la sociedad en la que vive (Lobrot, 1994; Barriga, 1979).

La propuesta de Lobrot se organiza en torno a las nociones de autonomía institucional y autogestión pedagógica o social, sosteniendo que es la autogestión pedagógica la que "más directamente pone en tela de juicio las relaciones humanas mismas, las instituciones" (Lobrot, 1994: 271). Para ello, la estrategia es la introducción de la no-directividad pero definida no en relación con cada sujeto, con cada estudiante, sino en el nivel de las organizaciones, de las instituciones en tanto sistema de relaciones.

De acuerdo con este pensador, la empresa de la autonomía, del autogobierno y la autogestión, a nivel de los pueblos, produjo las democracias liberales. Modificar ese orden social supone modificar el modo de gobierno de ese *macrogrupo* que es cada pueblo, lo que resulta complejo, ya que suponen alterar la propia estructura interna. Por eso, la dimensión para poder introducir transformaciones son los *mesogrupos*, es decir, las organizaciones, que son sistemas de relaciones conformados en torno a algo

"exterior" al mesogrupo, como una tarea o una producción común. En la medida en que lo que define al grupo es algo exterior, es posible poner en cuestión el sistema de relaciones y alterarlo para hallar una "fórmula válida de funcionamiento", que supone una forma autogestiva en la que todos los integrantes del grupo (los que hasta allí se diferenciaban por roles y jerarquías, docentes y alumnos) acuerden esa forma de funcionamiento y los satisfaga, a partir de metas decididas entre todos los miembros. Lobrot enfatiza que:

[...] tal sistema no puede existir si se impone "desde arriba", pues entonces los individuos se encuentran inadaptados al sistema mismo y lo hacen fracasar (dado que el sistema no tiene el poder mágico de transformar a los individuos); por el contrario, sólo puede realizarse "desde abajo", es decir, desde la base, a partir de las células más pequeñas de la sociedad, para difundirse en seguida, a semejanza del fenómeno de la mancha de aceite y de la contaminación, por las organizaciones más importantes (1994: 272).

Para Lobrot, este sistema sólo es posible llevarlo adelante en el contexto de las democracias liberales que sostienen un marco de respeto a ciertas libertades necesarias para definir que una organización funcione de acuerdo con esa "fórmula válida de funcionamiento", aún sabiendo que esas democracias implican explotación social. Frente a esta contradicción, advierte:

Quizá caemos entonces en una contradicción [...] pues queremos suscitar en una sociedad organizada de acuerdo con el modelo capitalista y burocrático, células sociales que funcionen según otro modelo. ¿No impide el marco de referencia que tal tipo de célula funcione? ¿No vuelve vanos todos los esfuerzos que pueden hacerse para abandonarlos? Creemos que no. [...] Aún cuando el modelo organizativo adoptado por una célula social cualquiera pueda encontrarse debilitado y viciado por su inserción en una organización "total" de otro tipo, los individuos en cuestión pueden perfectamente apuntar (proyectar), a través de ese modelo imperfecto, a una transformación integral de la sociedad, y eso es lo esencial. Quienes nos reprochan nuestra acción en una sociedad fundamentalmente alienada, con el pretexto de que nada se puede hacer en ella, salvo destruirla, adoptan implícitamente un modelo mecanicista y caen en una contradicción mil veces peor que la nuestra (pues pretenden establecer "desde arriba" un sistema que concierne, por definición, a los fundamentos mismos de la persona) (Lobrot, 1994: 273).

No obstante la convicción de Lobrot, las experiencias de la pedagogía institucional no lograron expandirse. Como señalan Martins (2002) y Gadotti (1992), las propuestas

fundadas en la pedagogía autogestionaria pueden haber sido eficaces en términos de concientización, de revelación política de una sociedad sostenida sobre la dominación y la desigualdad, pero resultaron idealistas al no considerar los límites de la educación en un contexto histórico en el que la escuela no cuenta con el monopolio de la adquisición y la transmisión de hábitos y conocimientos. Al reivindicar la autonomía, entran en contradicción con uno de los postulados fundamentales de las sociedades existentes, que es la heteronomía y la heterodeterminación.

Según Martins, las experiencias autogestivas pueden aparecer como "la posibilidad efectiva de quebrar la tradición centralizada, burocratizada y antidemocrática de administración, planeamiento y evaluación en el ámbito educativo", pero tropiezan con los límites de una regulación y normalización externa, en el marco de relaciones sociales que definen el orden social y, por lo tanto, la dinámica de funcionamiento de las sociedades. "Así, las escuelas no pueden ser completamente autónomas, pues una autogestión que se refiera no solamente a las técnicas y normas de enseñanza, sino también a los objetivos de enseñanza, no parece posible debido a que, quiérase o no, la escuela sigue siendo una institución al servicio de fines sociales determinados" (Martins, 2002: 230).

A fines del siglo XX, la autonomía recupera protagonismo en la escena educativa desde dos perspectivas o corrientes claramente antagónicas: una sostenida por gran parte de los gobiernos y los organismos internacionales, en el marco de las reformas educativas impulsadas a partir de fines de los años 80 y en la década del 90; la otra, de menor alcance y envergadura, pero muy significativa en términos de los debates históricos en torno al concepto de autonomía, vinculada con las experiencias educativas llevadas adelante por algunos movimientos sociales.

La primera corriente tiene su origen en el contexto de hegemonía neoliberal-neoconservadora y en el marco de los procesos de reforma del Estado. Los cuestionamientos al Estado de Bienestar y la redefinición de su rol se tradujeron, en



relación con los sistemas escolares, en diversas orientaciones de política educativa, entre las cuales tuvieron un lugar destacado las llamadas "políticas de autonomía escolar". Estas propuestas planteaban que la efectividad de todo cambio educativo estaba supeditada en buena medida a considerar la dimensión institucional, dimensión que hasta ese momento aparecía desdibujada.

La intersección entre la mirada negativa sobre el Estado benefactor y la burocracia, por un lado, y, por el otro, el interés por pensar propuestas destinadas a impactar en la institución escolar, en un contexto de hegemonía del Consenso de Washington y sus mandatos de desregulación, liberalización y privatización, llevó a pensar alternativas para la escuela que la "liberaran" del peso del Estado y le abrieran el espacio para que desarrollara su potencial innovador. El viejo concepto de autonomía en educación fue recuperado, pero se lo anudó con las lógicas de la privatización y la desregulación neoliberales, dando por resultado un conjunto diverso de propuestas que reivindicaban la autonomía escolar y que crecieron y se expandieron en el terreno abonado por los procesos de reforma educativa llevados adelante en la década de los 90.

Fue así como, por primera vez, la autonomía se volvió un tema significativo de política pública en el campo educativo. La autonomía de la escuela reaparece como una propuesta particularmente potente y como un concepto fuerte pero polisémico, que es interpretado y utilizado de maneras muy diversas, en ocasiones más en términos de autogobierno y autogestión; en otras, como sinónimo de libertad; en otras más, como independencia respecto del Estado y su estructura burocrática.

Las llamadas *políticas de autonomía escolar* se multiplicaron en la última década del siglo XX y en los años que corren del siglo XXI, sosteniendo aún hoy plena vigencia y actualidad en los debates y desarrollos sobre propuestas de innovación en materia educativa, en gran parte del planeta.

Estas políticas y propuestas de autonomía escolar son las que analizaremos a lo largo de este trabajo, tomando como casos, como ya hemos dicho, dos programas implementados en Argentina, en los años 90. Desarrollaremos en profundidad esta perspectiva en el capítulo que sigue, pero brevemente podemos señalar aquí, con Martins, que a nivel internacional se consolidó una tendencia que planteaba la revalorización del poder local y de la descentralización, defendiendo la autonomía como la posibilidad de afirmar las singularidades, las libertades y la innovación. "[...] el concepto de autonomía –resignificado por las políticas educativas vigentes a partir de los años '80– pasó a ser utilizado, algunas veces, como sinónimo de descentralización y desconcentración y, otras, como la etapa subsecuente de procesos descentralizadores, a partir de los cuales la unidad escolar estaría finalmente libre para elaborar el propio 'plan de vuelo'" (Martins, 2002: 230).

La otra corriente, como dijimos, se encuentra asociada a los propios procesos políticos de algunos movimientos sociales que desarrollaron experiencias educativas durante los '90 sostenidas hasta la actualidad, como veremos a continuación.

### ***3.3. Autonomía y educación en los movimientos sociales de fines del siglo XX***

En educación, como hemos visto hasta aquí, la noción de autonomía ingresa como inquietud referida a la formación del sujeto. Con Kant, aparece la pregunta por la paradoja que plantea el propósito de educar sujetos libres y autónomos en el marco de relaciones y procesos de coacción y sujeción, es decir, heterónomos. Esta inquietud recorre desarrollos y articula propuestas de muy diversos pedagogos y pedagogas desde hace más de un siglo. Sin embargo, en la medida en que la autonomía en relación con la educación es mayoritariamente considerada exclusivamente en su dimensión individual, deviene un dilema irresoluble. Sólo es posible salir de esa paradoja si nos corremos del plano del sujeto y pensamos la cuestión como proceso social y político más amplio, es decir, si asumimos otro punto de vista (en el sentido

bourdiano). Este fue el intento de la pedagogía y autogestión institucional, que, no obstante, generó una nueva contradicción entre el proceso social y político micro, al interior de la organización, y las relaciones sociales estructurales, que, en definitiva, como hemos visto, constituyeron su propio límite.

Una respuesta posible a este dilema la encontramos en las experiencias educativas llevadas adelante por varios movimientos sociales, que en los procesos de lucha y de construcción política de un nuevo orden social al interior del movimiento, han impulsado propuestas educativas como una dimensión de ese proceso autónomo de construcción. La autonomía, por tanto, cualifica las experiencias educativas, pero se funda en el proceso socio político más amplio. La dimensión social y subjetiva de la autonomía están mutuamente implicadas y se co-constituyen dialécticamente.

De acuerdo con Zibechi, existe una serie de movimientos populares –los más significativos son el Movimiento Sin Tierra y el de *seringueiros* en Brasil; el de indígenas ecuatorianos; los neozapatistas en México; los guerreros del agua y cocaleros bolivianos– que, pese a las diferencias espaciales y temporales, poseen rasgos comunes. Entre esos rasgos comunes, uno de los principales “es que buscan la autonomía, tanto de los estados como de los partidos políticos, fundada sobre la creciente capacidad de los movimientos para asegurar la subsistencia de sus seguidores. Apenas medio siglo atrás, los indios *conciertos* que vivían en las haciendas, los obreros fabriles y los mineros, los subocupados y desocupados, dependían enteramente de los patrones y del estado. Sin embargo, los comuneros, los cocaleros, los campesinos Sin Tierra y cada vez más los piqueteros argentinos y los desocupados urbanos, están trabajando de forma consciente para construir su autonomía material y simbólica” (Zibechi, 2003: 186).

Muchos de estos movimientos están tomando la educación en sus manos para dar respuesta a la necesidad de formar dirigentes y/o frente al desentendimiento del Estado. Sin embargo, no sólo se debe a esas razones. Además están tomando la

educación en sus manos porque la revalorización de su cultura y la afirmación de la identidad de sus pueblos y de su lucha deviene central, y porque la posibilidad de ser autónomos depende no sólo de la capacidad de subsistencia, sino también de la posibilidad de darse sus intelectuales, para dejar atrás definitivamente “el tiempo en que los intelectuales ajenos al movimiento hablaban en su nombre” (Zibechi, 2003: 186).

La importancia de dar cuenta de las implicancias que tienen la irrupciones de algunos protagonistas que, como parte de la lucha que llevan adelante, instalan en el campo de la educación latinoamericana ideas y prácticas diferentes radica en que, en palabras de Aboites (2006), estas irrupciones están marcando hoy con una impronta especial el horizonte de los materiales disponibles para construir un futuro educativo distinto del neoliberal en esta región del planeta.

En el caso del presente trabajo, la importancia radica, además, en conocer otras experiencias y concepciones sobre la autonomía en el campo educativo, que se desarrollaron en forma contemporánea con las que han sido objeto de esta investigación, lo que les otorga un doble valor. Por un lado, reconstruir el escenario en el que estas políticas se desarrollan, lo que reviste importancia porque toda política concreta conlleva siempre disputas de sentido. Por otro lado, porque permite desnaturalizar los significados y sentidos otorgados a la autonomía en los casos estudiados y en las propuestas de los organismos internacionales, que muy habitualmente son presentados como universalmente establecidos.

Son varias y muy diversas las experiencias de educación autónoma que están desarrollando diferentes movimientos populares. Aquí haremos referencia a dos de ellas, tal vez las que más se han expandido: la del Movimiento Sin Tierra, en Brasil, y la del movimiento zapatista en Chiapas, México.

El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, más conocido como “Movimiento de los Sin Tierra” (MST), es consecuencia de la concentración de tierras expresada en los latifundios, que marcan estructural e históricamente al Brasil. Nace de las luchas por la tierra a mediados de la década del '70, en articulación con el ala progresista de la Iglesia que resistía la dictadura en el país. Luego de un largo período de gestación, se crea formalmente como MST en un encuentro realizado en 1984 en Paraná. A fines de la década de los 90 y principios del nuevo siglo, el movimiento contabilizaba unas 250 mil familias asentadas y unas 70 mil acampadas, es decir, 320.000 familias, en 23 estados brasileños (Caldart, 2002)<sup>9</sup>. En la actualidad, el MST es más extenso, pero nos referiremos aquí a las características en el período histórico abordado en este estudio.

Según Caldart, el MST tiene características que lo distinguen. Una de esas características es la multiplicidad de dimensiones en las que actúa. “El MST tiene en la lucha por la tierra su eje central y característico, pero las opciones que hizo históricamente sobre la manera de conducir su lucha específica (...) acabaron llevando al movimiento a desarrollar una serie de otras luchas sociales combinadas. Estas luchas, (...) que envuelven cuestiones relacionadas con la producción, la educación, la salud, la cultura, los derechos humanos, se amplían a medida que se profundiza el propio proceso de humanización de sus sujetos, que se reconocen cada vez más como sujetos de derechos, derechos de una humanidad plena” (2002: 127; traducción propia).

La configuración de su identidad colectiva es un tema central en el movimiento. Como ellos expresan, no se identifican por ser trabajadores rurales que no tienen tierra. “Sin Tierra” se transformó en un nombre propio que nomina a un colectivo que lucha por la reforma agraria y para transformar la sociedad<sup>10</sup>. Su preocupación e

---

<sup>9</sup> Ver página web del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, <http://www.mst.org.br/> [Consulta: junio de 2006]

<sup>10</sup> Ver página web del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra.

interés por la educación deviene de esta centralidad de la identidad del movimiento y sus miembros. La educación es pensada en términos de humanización y de formación como sujetos sociales y políticos:

A medida que los sin-tierra<sup>11</sup> se arraigan en la organización colectiva que los produce como sujetos, pasan a vivir experiencias de formación humana encarnadas en esta trayectoria. Aún cuando cada persona no tenga conciencia de esto, toda vez que toma parte de las acciones del Movimiento, haciendo una tarea específica, pequeña o grande, está ayudando a construir esta trayectoria e identidad Sin Tierra que le corresponde; y se está transformando y reeducando como ser humano. Tornar conciente y reflexivo este proceso es uno de los grandes desafíos pedagógicos del MST, y una de las razones de valorar cada vez más las actividades específicas de la educación. Sin esto, los nuevos sujetos sociales no conseguirán volverse sujetos políticos (...) No hay cómo ser un sujeto político sin saber-se un sujeto social, y no hay cómo saber-se un sujeto social, colectivo, sin comprenderse en el proceso histórico de lucha y de formación de sus sujetos (Caldart, 2002: 133-134).

Para tener una idea de la magnitud de la experiencia educativa, baste considerar que para el 2005, el movimiento contaba con 1800 escuelas de enseñanza fundamental, a las que asistían 160 mil niños y jóvenes en campamentos y asentamientos, y 50 escuelas de nivel medio, además de numerosos cursos superiores, convenios con universidades públicas y cursos de enseñanza técnica. Las escuelas son públicas y las que se encuentran en los asentamientos tienen reconocimiento oficial. El movimiento quiere también lograr este reconocimiento en las Escuelas Itinerantes de los campamentos (escuelas que se trasladan junto con el campamento), objetivo que ha logrado en uno de los Estados.

En la actualidad, cuentan con más de 2200 escuelas de enseñanza fundamental, continúan funcionando las 50 escuelas de enseñanza media, tienen una escuela de enseñanza superior –la Escuela Florestán Fernández– donde se dictan carreras de grado, cursos de posgrado y otros cursos de nivel superior, y sostienen carreras de

---

<sup>11</sup> El MST distingue entre “sin-tierra” y “Sin Tierra”. La primera expresión refiere a un trabajador rural que no tiene tierra y reclama por ella, mientras que la segunda, con mayúsculas y sin guión, refiere al nombre propio de quienes se identifican con los sin-tierra del MST (Caldart, 2002; página web del MST).

grado y de posgrado en cooperación con 50 universidades públicas brasileras. Los planes de estudio de estas carreras y las modalidades de trabajo son definidos y desarrollados en acuerdo con el movimiento. Según datos del 2009, había más de 300.000 miembros del MST estudiando en los diferentes cursos y niveles, y aproximadamente 10.000 docentes trabajando en las escuelas de campamentos y asentamientos (MST, 2010).

En el Cuaderno de Educación N° 1 (primero de una serie extensa), titulado “Cómo hacer la escuela que queremos”, se presentan orientaciones y sugerencias sobre la escuela y el currículum de indudable inspiración freiriana. Este Cuaderno es resultante de un primer boletín que fue circulado por el país y discutido en encuentros, al que se le incorporaron los aportes de ese proceso de discusión.

En él, el énfasis está puesto en la participación del conjunto de la comunidad; la consideración de los niños como sujetos políticos, con voz respecto del movimiento y de su educación; la ruptura con el currículum tradicional y la conformación de una propuesta pedagógica en la que “todo el aprendizaje y toda la enseñanza deben partir de la realidad” y articular la teoría con la práctica. Así, “todo lo que los niños estudian requiere estar relacionado con su vida práctica y con sus necesidades concretas: suyas, de sus padres, de su comunidad”. Asimismo, “todos los conocimientos que los niños van produciendo en la escuela deben servir para que ellos entiendan mejor el mundo en que viven, el mundo de su escuela, de su familia, de su Asentamiento, del municipio, del MST, del país y para que participen de la solución de los problemas que el mundo va presentando” (MST, 1992).

Estas orientaciones son precedidas por el siguiente pasaje:

El desafío ahora es la práctica y la reflexión colectiva sobre ella. No es cada profesor sólo que va a conseguir llevar adelante esta propuesta. Ella es ambiciosa y va a exigir mucho de todo el Asentamiento. Es necesario crear grupos que discutan y planeen juntos el trabajo de la Escuela.

Profesores, padres, niños, todos comprometidos en esta práctica.

Lo nuevo que queremos solamente será construido por el trabajo.  
Adelante compañeros!  
Ocupar, Resistir, Producir. También en la educación.

La educación es autónoma, en tanto cuentan con sus educadores, establecen su currículum y organizan las escuelas en función de las decisiones, objetivos y necesidades del movimiento. No obstante, luchan por la legalidad, por el reconocimientos oficial de sus propuestas educativas.

Así, en la relación de las instituciones educativas con el Estado, el MST realiza un movimiento exactamente opuesto al llevado adelante por las reformas educativas y las propuestas de los organismos internacionales (OI) en los años '90. En estas últimas, la autonomía escolar constituye un atributo definido por los gobiernos y los OI, que es adjudicado a las escuelas. En el caso del MST, la autonomía deviene de la construcción colectiva y, por decisión del Movimiento, se reclama el reconocimiento de la propuesta educativa autónoma.

El movimiento protagonizado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se inició a fines de 1983 en la Selva Lacandona de México. Se trata de un movimiento indígena que durante 10 años se organizaron y crecieron, hasta que el 1º de enero de 1994 tomaron siete cabeceras municipales y le declararon la guerra al gobierno de México, reclamando democracia, libertad y justicia. “Se trató, como lo explicaron más tarde los zapatistas, de dar un golpe inicial muy fuerte con el fin de llamar la atención. Y lo lograron. A partir de ahí la historia tomaría otro giro y pronto los fusiles callarían para darle paso a la palabra, principal arma de la lucha zapatista” (Muñoz Ramírez, 2004:101).

A diferencia del MST, el movimiento zapatista conforma su identidad y su modo de organizarse a partir de recuperar las tradiciones y la cultura de los pueblos originarios. En el discurso del EZLN, las palabras “autonomía” y “comunidad” son centrales. Como el Subcomandante Marcos expresa en una entrevista:



Digamos que se empiezan a construir las formas más avanzadas de autogestión y autogobierno, que ya funcionaban a nivel comunitario incluso antes de que el EZLN llegara a Chiapas (...). Algunos municipios tienen más experiencia en ese proceso de autogobierno, lo construyen y es producto de su propia lucha y de su propio desarrollo, y es ahí donde jalan al EZLN para que aprenda y se vaya adecuando. (...) [Los pueblos zapatistas] se han organizado de manera colectiva. Esto es fácil de decir pero difícil de entender y más de llevar a cabo. Aquí lo que ayuda mucho es la experiencia ancestral, ahora sí que viene de siglos, de las comunidades, primero para desarrollarse dentro de las culturas y luego para sobrevivir los diferentes intentos de aniquilamiento y de etnocidio que han sufrido a lo largo de la historia, desde el descubrimiento de América hasta nuestros días. Esa manera colectiva que les permitió desarrollarse cultural, social y económicamente, luego sobrevivir a La Conquista, a La Colonia, al México independiente y al México moderno, es lo que luego les permite construir la resistencia según el modo de las comunidades. El aspecto fundamental de esa resistencia es que es posible porque es colectiva (Muñoz Ramírez, 2004: 308-309).

La reconstrucción de la autonomía de manera colectiva, la recuperación de la cultura y la experiencia ancestral para la organización de las comunidades, así como el sostenimiento de la insurgencia, hicieron que la educación se volviera una cuestión central para el movimiento. Es por eso que entre 1995 y 1997 decidieron llevar adelante un proceso de construcción de lo que podemos identificar como la experiencia educativa zapatista. Es conveniente aclarar que deberíamos referir a las experiencias, ya que no se trata de una construcción unificada, sino de propuestas muy diversas de acuerdo con las diferentes comunidades y divisiones territoriales y políticas que integran el movimiento zapatista (Baronnet, 2009).

Este proceso tuvo idas y venidas, particularmente en relación con la participación de personas ajenas al movimiento, aunque afines con él. En primer lugar, especialistas en educación que se ofrecían a colaborar en el proceso de discusión y organización de la educación institucionalizada, pero que no podían dar respuestas que se ajustaran a lo que las comunidades decidían<sup>12</sup>. También por la llegada de maestros de escuelas oficiales, acostumbrados a unas condiciones de trabajo muy diferentes, lo que generó dificultades, de manera que finalmente recurrieron a formar a un conjunto de jóvenes

---

<sup>12</sup> Conferencia de Gloria Muñoz Ramírez en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, abril de 2005.

de las mismas poblaciones como “promotores de educación autónoma”, los que desempeñan un rol de activistas político-culturales. Si bien para formarlos requirieron de la ayuda de gente “de afuera”, la tendencia es a depender menos de esta ayuda y ya existen varias camadas de promotores (Muñoz Ramírez, 2004; Baronnet, 2009).

La organización de la educación se ajusta a la organización territorial y política por regiones –llamadas caracoles– y municipios autónomos. Cada región ha seguido procesos distintos, en forma y en tiempos, en la conformación de la “educación autónoma zapatista”, pero todas presentan similitudes en las orientaciones. Cada una elige el nombre para su programa educativo, y los nombres ya dan una pauta del sentido que la educación tiene para el movimiento: en Oventic, es el “Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista de Liberación Nacional” (SERAZLN); en Morelia, “Organización para la nueva educación autónoma indígena por la paz y la humanidad”. En la región de “La Realidad” fue donde se organizó por primera vez la educación autónoma zapatista. En 1997 empezaron a elaborar sus planes y programas de estudio, y a formar sus promotores. Hoy a cuentan con varias generaciones de promotores formados y con escuelas del movimiento en casi todos los poblados.

En Oventic se levantó la primera secundaria del “Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista de Liberación Nacional” (SERAZLN). “La planificación de los cursos fue un trabajo colectivo. Hubo interminables reuniones en las que participaron comisiones de todos los pueblos que analizaron las necesidades de las comunidades para, a partir de ahí, planear los cursos y programas de estudios”. El testimonio de un egresado del SERAZLN y actual miembro de la coordinación general en la región comenta que en la secundaria se estudia, entre otras materias como Matemáticas o Ciencias Naturales, Humanismo, que “trata la filosofía del zapatismo. Ahí se hace la reflexión sobre la lucha, pues el objetivo principal que nos planteamos es que los jóvenes que terminen sus estudios tengan una visión diferente de la vida. Que no hagan una vida individualista, sino que trabajen en beneficio del pueblo y del

colectivo. Que los jóvenes entiendan más nuestra lucha, quiénes nos dominan y quiénes nos explotan” (Muñoz Ramírez, 2004: 326-327).

Actualmente, todas las regiones cuentan con numerosas escuelas y algunas con varias secundarias. En algunas localidades, las escuelas del movimiento constituyen la única oferta educativa. En muchas otras, estas instituciones coexisten con escuelas del Estado o del “mal gobierno”. Las regiones cuentan con sus centros de formación de promotores. A los promotores de educación los elige el pueblo y los que aceptan son luego formados. Asimismo, recientemente han abierto una universidad, la Universidad de la Tierra.

Los miembros de una de las Juntas de Buen Gobierno afirman: “nuestra educación sale del pensamiento de los pueblos. Nada viene de afuera y no se parece nada a la educación oficial, donde no se respeta al indígena ni su historia”. Un integrante de otra Junta señala que en las escuelas oficiales las clases se dan sólo en español y “se enseña a los niños a dejar de ser indígenas, mientras en nuestras escuelas se trata de fomentar nuestra identidad. (...) a los que no saben no se les pone cero, sino que el grupo no avanza hasta que todos vayan parejo, a nadie se reprueba” (Muñoz Ramírez, 2004: 350-351).

En una entrevista que le hiciera un maestro argentino a Amos, encargado del SERAZLN, el primero le pregunta qué le diría a los maestros argentinos. La respuesta de Amos expresa claramente cómo conciben los zapatistas su educación:

[...] nos gustaría que un grupo de educadores argentinos se organizaran como delegación para compartir experiencias, para contarles cómo trabajamos con los niños más chiquitos, de cómo se despierta la conciencia y también hablar de cómo se trabaja con los grados más avanzados aquí. Si hubiera un compromiso y se quisieran utilizar nuestras guías de trabajo, pues quedan invitados, pero traigan también propuestas de cómo piensan cambiar este mundo injusto, cómo construir esos mundos de educación donde quepan otros tipos de educación, eso es lo que necesitamos. Por eso les decimos a todos que vengan a tratar de buscar juntos la liberación de los pueblos y la liberación educativa, y construir a los hombres y a las mujeres nuevas, para que den su vida por el pueblo [...] y ayúdennos a crear un plan internacional liberador donde todos aprendamos

entre todos, donde digamos nadie educa a nadie, nadie se educa solo, la educación nos la daremos entre todos; la libertad también, nadie puede decir yo te libero o yo te liberé, la liberación la haremos entre todos; nadie concientiza a nadie, nadie se concientiza solo, la concientización nos la debemos dar entre todos y por lo tanto invito a todos los vecinos de Argentina para analizar la palabra autonomía, reúnanse para analizar la palabra revolución, reúnanse para hablar de la palabra dignidad o humanidad, reúnanse para analizar la palabra fraternidad, reúnanse las maestras y maestros para analizar la idea de educar produciendo, educar aprendiendo, aprender educando. Entonces creo que ésa es tarea principal de todo educador, que debe estar del lado del pueblo, porque no se puede desligar la educación de la luchas del pueblo (Nachman, 2004).

Podemos ver cómo la autonomía es central al movimiento educativo zapatista; es el eje en torno del cual cobra sentido. A diferencia del MST, el zapatismo no busca vínculos con el Estado. Amos lo dice en la entrevista con claridad: “los que logren terminar su educación primaria autónoma, pasan a la escuela secundaria ‘1º de enero’ que es totalmente zapatista, tiene sus programas, trata y habla de las grandes luchas de Latinoamérica y otros países del mundo [...] entonces hay mucha diferencia con la educación oficial. La educación autónoma no recibe ni acepta beneficio alguno del gobierno ni subsidios, la Junta del Buen Gobierno es la que ve por la necesidad de los materiales didácticos de cada una de las escuelas” (Nachman, 2004).

Más allá de la disputa o no por el reconocimiento oficial, lo cierto es que tanto el MST como el movimiento zapatista están poniendo sobre la mesa una nueva manera de pensar y actuar la educación, y de posicionarse frente al Estado. Asimismo, están contraponiendo otra forma de autonomía escolar. Una autonomía que se la da el movimiento a sí mismo, que es construcción y proceso colectivo, y que sólo a través del colectivo encarna como identidad de los sujetos sociales que se forman. Como sostiene Aboites, “las experiencias zapatistas abren también un panorama distinto a las luchas de maestros y estudiantes inspiradas en el derecho a la educación para todos. La cultura del derecho a la educación no es ya la que se demanda al Estado, sino la que se construye desde abajo y se le impone al Estado” (2006).

Estos movimientos sociales nos muestran con sus experiencias otra forma de comprender la autonomía en relación con la educación, en el seno de un proyecto

político-pedagógico radical en el que no es sólo una dimensión individual ni organizacional, sino una cualidad de la construcción esencialmente colectiva del movimiento mismo en un proceso de producción social (de instituciones en el sentido de Castoriadis) y subjetiva que encarna como identidad en los sujetos que se forman.

#### **4. Las investigaciones y los análisis sobre las políticas de autonomía escolar**

Como señalamos anteriormente, el concepto de autonomía reaparece a fines de los años 80 y, más intensamente, durante los 90, como un tema significativo de política pública en el campo educativo, en un contexto de hegemonía neoliberal. En el seno de los procesos de reconfiguración del rol del Estado, era necesario pensar nuevos formatos de regulación escolar que permitieran responder al modelo de Estado que se estaba imponiendo. Poner el foco en la escuela y "liberarla" de la burocracia del Estado aparecía como la respuesta "natural".

Es así como el viejo concepto de la autonomía, con una larga historia en el campo educativo, aparece resignificado en este nuevo contexto y adjetivado como "escolar". Ya no refiere al sujeto, pero tampoco necesariamente al colectivo, sino a la escuela como organización. Se produce una expansión significativa tanto de propuestas de políticas públicas de autonomía escolar como de investigaciones, estudios y ensayos sobre política educativa y autonomía de las escuelas. Como sostiene Bolívar:

Entre los contextos «macro» de globalidad del sistema educativo, y los «micro» de las interacciones en el aula, emerge –teórica y políticamente– en los ochenta, como paradigma *meso*, el centro escolar (*school*) en tanto que organización; lo que provoca situarlo en la clave y núcleo de acción educativa. [...] De hecho, se ha producido una conjunción e influencia mutua entre el factor epistemológico con el político-institucional. Así, es claro que, con las medidas políticas de autonomía o delegación creciente de competencias, el centro educativo adquiere un papel específico. Esto induce a que, ante el «nuevo» objeto o realidad política, la investigación educativa construya «teoría». Como mostraba Jean-Louis Derouet (1992) en el caso francés, la construcción de un objeto político (*projet d'établissement* en los ochenta) ha precedido a la de objeto científico. A su vez, y como ejemplo de esta interacción mutua, si la investigación sobre

escuelas eficaces (*effective schools research*) determina que autonomía, visión común o proyecto conjunto contribuyen a la eficacia, algunas de las medidas que se tomen en política educativa irán en dicha dirección (2005: 159).

Esta conjunción entre el factor epistemológico y la dimensión política a la que refiere Bolívar, resulta evidente cuando se observa la producción escrita sobre política educativa y autonomía escolar. El volumen de lo producido es enorme: artículos, libros, *policy brief*, dossiers, etc. La variedad de autores es significativa: investigadores, fundaciones y *think tanks*, gobiernos, organismos internacionales, sindicatos, movimientos sociales.

Esta variada producción responde a intencionalidades diferentes y pueden distinguirse en ella, con trazos gruesos, tres grupos diferentes. Un primer grupo se integra por investigaciones desarrolladas con el propósito de producir conocimiento sobre el tema. Podríamos decir que responde a una lógica más académica, sin que eso implique que se desvincula de sus consecuencias sociales o políticas. La mayor parte de estas investigaciones fueron o son desarrolladas en el ámbito de las universidades.

Estas investigaciones estudian las políticas de autonomía escolar desde diferentes prismas o poniendo la mirada en diversas dimensiones. Por un lado, podemos identificar aquellas que analizan estas políticas en el marco de los nuevos modos de regulación de la educación y la reconfiguración del rol del Estado (Barroso, 2004; Ball, 2002; Bolívar, 2005; Bolívar, 1996; Feldfeber, 2009; Feldfeber, 2006; Marquina y Tríppano, 1999; Munin, 1999; Narodowski, Nores y Andrada, 2002; Oliveira, 1997; Tiramonti, 2001; Tiramonti, 1997; Weiler, 1996), así como la instauración de nuevos modos de gobierno de la educación y sus instituciones (Ball, 1993; Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998; Graizer, 2009; Rivas, 2004). Cómo estas políticas introducen elementos de mercado, instauran lógicas de cuasi-mercado, privatizan la educación o redefinen el sentido de lo público es la perspectiva de otros trabajos (Feldfeber, 2003; Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004; Jaimovich y Saforcada, 2003; Mango, 2003; Pelayes, 2003; Pini, 2003; Whitty, 2000; Whitty, 1999), así como cuáles son los

modelos de gestión de las instituciones que proponen y en qué medida contribuyen a la democratización de la escuela (Gorostiaga, 2007; Gorostiaga y Pini, 2004; Oliveira, 1997; Oliveira, 2002; Pérez y Alonso Bra, 1997).

En los países centrales, se han desarrollado estudios significativos dentro de esta línea, en perspectiva comparada. Whitty, Power y Halpin (1999) coordinaron una investigación sobre estos procesos en Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y Suecia. Munin (1999) analizó el caso alemán. Por su parte, Popkewitz y Pereyra (1994) coordinaron trabajos desarrollados por diversos investigadores sobre los casos de Portugal, España, Islandia, Finlandia, Suecia, Estados Unidos, Reino Unido y Australia. La perspectiva comparada permite analizar ciertas particularidades y diferencias en los diferentes modelos y concepciones de autonomía escolar, pero, al mismo tiempo, dimensionar hasta qué punto se volvió parte de lo que Ball (2002) nomina como la ortodoxia de la política educativa neoliberal.

Un segundo grupo se integra por estudios llevados adelante con la finalidad de intervenir o impactar en la definición de política pública, y provienen mayoritariamente de equipos técnicos de fundaciones y *think tanks*, y organismos internacionales. Para el caso de Argentina, los más significativos han sido Banco Mundial, BID, CIPPEC, FIEL y Grupo Sophia. Se trata de estudios tendientes a presentar la viabilidad de políticas de autonomía escolar o a brindar información que fundamente la necesidad de introducirlas. Varios de ellos, conocidos como "escuelas eficaces" o "gestión eficaz", sostienen la importancia del liderazgo de un director en un marco de autonomía para desarrollar su propio proyecto, para conformar su equipo de trabajo y para disponer y manejar los recursos (Ciccioni, 1999; Espínola, 1999; Namó de Mello, 1991). Otros hacen énfasis en el rol de la sociedad civil en el mejoramiento de la educación y/o la necesidad de abrir espacios para la libertad de elegir de lo padres (Ciccioni, 1999; FIEL, 2000; Friedman y Friedman, 1996). Algunos más se centran en el desajuste entre las escuelas existentes y las necesidades del mundo actual, así como la propuesta de nuevos modos de gestión y organización

del sistema y sus instituciones (Aguerrondo, Tadei y Lugo, 2000; Blanco Etchegaray, 1999; Braslavsky, 1999; Cámpora, 1996; FIEL, 2000; Grupo Sophia, 1998; Llach, Montoya y Roldan, 1999).

En Argentina, varios de estos trabajos recuperan modelos afines. Es el caso del Grupo Sophia (Blanco E. y otros, 1999), que trae los casos de Inglaterra, EEUU, El Salvador y Chile para luego fundamentar su propuesta de reforma, o Ciccioni (1999) y la Fundación Gobierno y Sociedad, que describen la experiencia de las escuelas charter en Estados Unidos y analizan las posibilidades de implementarlas en Argentina. En otros más, se presenta un estudio o indagación sobre la educación en nuestro país, pero con una finalidad propositiva (Blanco Etchegaray y otros, 1999; FIEL, 1993 y 2000; Llach y otros, 1999; Narodowski, 1999). Muchos de estos desarrollos se inspiran en la línea de estudios de los países centrales en torno a modelos de gestión basados en bonos o vales educativos, escuelas charter, escuelas exitosas o eficaces, escuelas imanes y escuelas autogestionadas.

Por otro lado, debemos mencionar dentro de este grupo otras producciones, mayoritariamente desarrolladas en organizaciones sindicales, que también buscan impactar en la política pública, pero desde un posición crítica respecto de las políticas de autonomía escolar, señalando que constituyen políticas de privatización de la educación y de responsabilización de los docentes (Mango, 2003; Vázquez y Martínez, 2003; Maffei, 2003; Yasqui, 2003).

Por último, un tercer conjunto de producciones corresponden a propuestas concretas de autonomía escolar formuladas en su mayoría por diversos actores del ámbito oficial/gubernamental, principalmente ministerios de educación y organismos internacionales, así como por fundaciones (Aguerrondo/MCyE, 1994; Aguerrondo/MCyE, 1995; BID, 2000; Banco Mundial, 1996; CEPAL/UNESCO, 1992; FIEL, 2000; Friedman y Friedman, 1996; Ministerio de Educación y Justicia, 1991; Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991, 1995, 1996; Grupo



Sophia, 1998). Las propuestas varían en un amplio abanico que va desde modelos de autonomía plena, abarcando tanto aspectos pedagógicos, como organizativos, financieros y administrativos –es el caso de los modelos de *voucher* o de escuelas *charter*–, hasta propuestas más moderadas que se orientan a otorgar márgenes de autonomía a las instituciones en algunos aspectos, pasando por diversas alternativas que avanzan en algunas dimensiones pero no en otras.

Si bien los tres grupos mencionados son los que concentran la mayor parte de la producción en torno a la autonomía escolar, no puede soslayarse que en la última década surgieron nuevos aportes pero desde una óptica diferente, vinculada con los movimientos sociales y diversas experiencias autogestivas en educación (movimientos campesinos, indígenas y de empresas recuperadas entre otros). Estos aportes devienen de los debates que se han abierto acerca del sentido de la autonomía, las relaciones de estas experiencias autónomas con el Estado, el pasaje de un paradigma estatalista a un paradigma societalista y los modos de construcción de la autonomía (Aboites, 2006; Berthelot, 2003; Caldart, 2002; Gluz, 2009; Gluz y Saforcada, 2007; Muñoz Ramirez, 2003; Saforcada, 2006; Zibechi, 2003; Zibechi, 2005).

## **CAPÍTULO 2**

### **La autonomía escolar como propuesta de política en los años '90**

Las propuestas de autonomía escolar comenzaron a difundirse en el contexto del Consenso de Washington, cuando los temas centrales de debate y de producción en materia de política pública giraban en torno a la reestructuración del Estado en general, y a la transformación de los modos de gobernar y administrar los sistemas educativos en particular.

En la elaboración del nuevo paradigma de la transformación educativa durante la década del 90, los organismos internacionales y, en general, la hegemonía de ciertas ideas o “conjuntos de influencia” (Ball, 2002) tuvieron un rol central en el desarrollo del modelo educativo modernizador de la Nueva Derecha. En este capítulo nos proponemos adentrarnos en el origen de este modelo y su diseminación en el ámbito internacional.

#### **1. Autonomía, competencia y libre elección: un modelo paradigmático**

Como hemos visto en el capítulo anterior, el concepto de autonomía, en el ámbito educativo, se ha vinculado con una variedad de experiencias de signo diverso, desarrolladas en momentos históricos diferentes. Sin embargo, la forma en que comenzó a aparecer en los inicios de la década del 90, no se vinculaba con esa importante y rica tradición, sino que respondía a una corriente de pensamiento en relación con la educación proveniente de la economía, que proponía introducir, en los sistemas educativos, elementos del mercado con el fin de dinamizar la educación. En esta clave, esta corriente proponía como ejes de la necesaria transformación: dotar de autonomía a las escuelas para diversificar las propuestas

educativas, garantizar la libertad de elección de las familias del centro educativo e introducir la competencia entre instituciones.

Tres décadas atrás, Milton Friedman –economista estadounidense considerado uno de los padres del neoliberalismo y fundador, junto a Friedrich Hayek, Ludwig von Mises y Karl Popper, de la Sociedad Mont Pelerin<sup>1</sup>– publicaba el libro “Libertad de elegir”, en el que le dedicaba un capítulo a la educación. Ese capítulo se titula “¿Qué falla en nuestras escuelas?”. En él, Friedman sostenía que la educación y la seguridad social constituían ejemplos del elemento común que tenían el autoritarismo y las filosofías socialistas. Para este economista, el sistema escolar público estadounidense era "una isla de socialismo en el mar del mercado libre" (1983: 216), creada y sostenida por interés corporativo de funcionarios y educadores. El primer responsable fue Horace Mann, luchador por el establecimiento de la escuela pública e igualitaria a mediados del siglo XIX en Estados Unidos.

---

<sup>1</sup> La Sociedad Mont Pelerin simboliza la cuna del neoliberalismo-neoconservadurismo. Se creó en 1947, a partir de una reunión organizada por Friedrich von Hayek en Mont Pelerin, Suiza, a la que convocó a un grupo numerosos de economistas, algunos historiadores y filósofos, para discutir lo que definieron como "la crisis de nuestro tiempo". Como resultado de la reunión, se resolvió la creación de esta Sociedad y se dio a conocer una Declaración, que establecía los principios y el horizonte de esta asociación. En un contexto de hegemonía del Estado de Bienestar/Keynesiano y de la imperiosa necesidad de reconstrucción social luego de la Segunda Guerra en Europa, la Declaración sostenía en sus dos primeros párrafos: "Los valores centrales de la civilización están en peligro. En grandes extensiones del planeta, las esenciales condiciones de dignidad humana y libertad se han perdido. En otras zonas, están bajo amenaza constante por el desarrollo de las tendencias políticas actuales. El espacio del individuo y de la libre asociación es progresivamente socavado por la expansión del poder arbitrario. Incluso las posesiones más preciosas del Hombre Occidental, libertad de pensamiento y de expresión, se encuentran amenazadas por la propagación de credos que, reclamando la primacía de la tolerancia desde una posición minoritaria, sólo tratan de instaurar una posición de poder desde la cual poder contener y eliminar todo punto de vista que no sea el suyo. Sostenemos que estos desarrollos han sido impulsados por el crecimiento de una visión de la historia que niega todo principio moral y por el crecimiento de teorías que cuestionan la conveniencia del Estado de Derecho. Sostenemos también que se han visto favorecidos por una disminución de la creencia en la propiedad privada y el mercado competitivo, porque sin el poder difuso y la iniciativa asociados con estas instituciones, es difícil imaginar una sociedad en la que la libertad pueda ser efectivamente preservada". Ver sitio oficial de la Sociedad Mont Pelerin: [www.montpelerin.org](http://www.montpelerin.org) [Último acceso julio de 2011].

Friedman señalaba que, con la expansión de los sistemas escolares públicos, creció el control sobre ellos de los funcionarios y los "educadores profesionales"<sup>2</sup>, a la par que se debilitó el de los padres, bajó la calidad y disminuyeron los resultados de aprendizaje. No obstante, para él, el problema no tenía su origen en la expansión ni en cuestiones cuantitativas:

Después de todo, en la industria las grandes dimensiones han demostrado frecuentemente ser fuente de mayor eficacia, costos más bajos y calidad superior. [...] ¿Por qué habría de ser diferente en lo relativo a la educación? No lo es. No se trata de una diferencia entre la educación y otras actividades, sino entre unas disposiciones bajo las cuales el consumidor tiene la libertad para elegir y unas medidas con arreglo a las cuales el productor está en el poder, por lo que el consumidor tiene poco para decir. Si el consumidor tiene libertad para elegir, una empresa puede crecer solamente si produce algo que éste prefiere debido a su calidad o precio (Friedman, 1983: 219).

Desde su perspectiva, el problema de la educación era que los consumidores, es decir, los padres, no tenían poder para incidir en la educación que recibían sus hijos, ya que todo el poder estaba en manos de los productores (docentes, directivos y administradores de educación)<sup>3</sup>. “La instrucción pública sufre”, decía Friedman, una enfermedad: “el mal de una sociedad sobregobernada. (...) En el caso de la enseñanza, esta enfermedad ha adoptado la forma de una privación a muchos padres del control sobre el tipo de educación que reciben sus hijos. (...) El mal se ha agravado debido a la creciente centralización y burocratización de las escuelas” (1983: 213).

La solución, entonces, se articulaba en torno a un sistema de *vouchers* o vales que permitiría que las familias tuvieran el poder y la libertad de elegir la escuela para sus hijos, y que las escuelas tuvieran autonomía para desarrollar sus propuestas educativas.

<sup>2</sup> A lo largo del texto, Friedman refiere a "educadores" cuando habla de experiencias que presenta como positivas (por ser experiencias particulares o religiosas) y a "educadores profesionales" cuando alude a profesores y directivos de la educación pública. Subyace al conjunto del escrito la idea de que los primeros son educadores por responder a un "auténtico" interés en educar, sea por compromiso con su comunidad o por una convicción religiosa, mientras que los segundos sólo responden a un interés personal y corporativo de acumular poder.

<sup>3</sup> Friedman identifica en forma constante a los padres como consumidores y a los docentes y funcionarios educativos, como productores: "En la educación, los padres y los hijos son los consumidores y el profesor y el administrador de la escuela, los productores" (1983: 220)

El sistema de vales o *vouchers* es una propuesta de financiamiento a la demanda o por alumno que consiste en que el Estado entrega un vale a las familias para pagar la educación de sus hijos, el que puede ser utilizado en una escuela privada o en una escuela pública. Las escuelas obtienen así su financiamiento a través de estos vales y, según cómo se implemente, de la cuota extra que puedan cobrar. De acuerdo con este modelo, los gobiernos entregarían a las familias los fondos públicos destinados a educación y las familias decidirían en qué propuesta educativa los invierten (Friedman & Friedman, 1983; Narodowski et al, 2002).

De este modo, al igual que en el sector comercial, la competencia entre escuelas para atraer padres y vales llevaría a la diversificación de escuelas y al mejoramiento de la calidad educativa. Friedman aseveraba que la razón para suponer que surgirían una variedad de alternativas educativas y nuevas escuelas era que "se desarrollaría un mercado donde hoy no lo hay" (1983: 235) que, por el volumen de los recursos en juego, ofrecería una gran diversidad de alternativas, así como existe un mercado gastronómico con una enorme variedad de restaurantes y bares que ofrecen servicios a personas de sectores sociales heterogéneos:

Se crearía un enorme mercado que podría atraer a muchos concurrentes provenientes de escuelas públicas como de otras ocupaciones. [...] Muchas de las nuevas escuelas serían iniciativa de grupos no lucrativos. Otras serían montadas para conseguir beneficios. No hay modo de predecir la composición definitiva de la industria educativa: la determinaría la competencia. La única predicción que puede hacerse es que sólo sobrevivirían las escuelas que satisficieran a sus clientes; del mismo modo que sólo continúan los restaurantes y bares que agradan a sus clientes. La competencia se ocuparía de ello (Friedman, 1983: 235-236)

Así, en el centro del modelo se colocaban el financiamiento a la demanda y la libertad para elegir educación por parte de las familias. Estos dos elementos permitirían desarrollar los otros dos que completan el esquema: la diversidad de escuelas y la competencia entre ellas.

La autonomía escolar no aparecía nominada como tal hasta aquí. Sin embargo, en los años posteriores y, sobre todo, en la década siguiente, la "autonomía escolar" es reconocida como un elemento significativo y condición indispensable para que existiera una diversidad de escuelas. De alguna manera, aparece nominando algo así como la "libertad de producir y ofrecer" como complemento necesario, en el marco de la constitución de un mercado, de la libertad de elegir por parte de los consumidores.

Con base en esta misma lógica, se desarrolló, unos años más tarde, el modelo de *charter schools*, también conocido como escuelas autónomas o autogestionadas.

Las escuelas *charter* son instituciones independientes dirigidas en sus aspectos administrativos, pedagógicos y financieros por una asociación a quien el gobierno le otorga una licencia de funcionamiento. Estas escuelas operan exentas de gran parte de las reglamentaciones y normativas del sistema público y son financiadas con fondos públicos a través de un mecanismo de pago por alumno, de manera que la forma de financiamiento es similar al sistema de *vouchers*, ya que los recursos van a la escuela siguiendo a cada alumno. Si bien las *escuelas charter* presentan diferencias significativas en función de las leyes con las que son instauradas, en general se caracterizan por la presencia de tres elementos fundamentales (Cicioni, 1999; Cosse, 1999; Narodowski, Nores y Andrada, 2002; Pini, 2003; Jaimovich y Saforcada, 2003; Gorostiaga, 2007):

- 1) la existencia de competencia entre las escuelas;
- 2) la libre elección del centro educativo por parte de los padres, y
- 3) la autonomía financiera, pedagógica y de gestión escolar.

A los tres elementos anteriores, que muchos autores identifican como el corazón del modelo, habría que sumar un cuarto: el financiamiento por alumno<sup>4</sup> o financiamiento a la demanda.

---

<sup>4</sup> Por lo general, se establece una unidad de subvención o valor por alumno inscripto según el nivel educativo, de tal modo que la escuela recibe en dinero el equivalente de la unidad de subvención para el nivel multiplicada por la cantidad de alumnos inscriptos.

De este modo, tanto el sistema de vales o *vouchers* como el modelo de las escuelas *charter* son propuestas de financiamiento a la demanda. En ambos casos, se separan las tradicionales funciones estatales de provisión y financiamiento de la educación, desarrollando una modalidad de financiamiento público (o compartido) del servicio con provisión no estatal del mismo (Narodowski et al, 2002). También en ambos, la propuesta se estructura sobre los mismos componentes estratégicos en relación con las escuelas: autonomía, competencia y libre elección de las familias.

## **2. La escuela como objeto de la política educativa**

Si bien la propuesta de los *vouchers* se remonta a los años 60, comenzó a tener una mayor difusión a fines de los 80, cuando comenzaron a ganar adhesión las perspectivas neoliberales y neoconservadoras en lo que refiere a las políticas sociales. Por su parte, el modelo de las escuelas *charter* comenzó a circular ya en la década de los '90.

A partir de allí, el neoliberalismo, tanto en su pensamiento como en la formulación de políticas, fue ganando terreno. Con diagnósticos como el sostenido por Friedman en relación con un “exceso de Estado”, un Estado que ha crecido en demasía avanzando sobre los espacios de libertad de los individuos y del mercado, se desplegaron recomendaciones que recuperaban los principios del Consenso de Washington: liberalización, desregulación y privatización, es decir, las políticas de ajuste y de reforma del Estado que caracterizaron esta etapa y que se imponían tanto por voluntad de los propios gobiernos, como a través de las condicionalidades de los préstamos otorgados por algunos organismos internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el ámbito educativo, también comenzaron a multiplicarse los diagnósticos sobre la crisis de la educación y la baja calidad de los servicios educativos

estatales. Estos diagnósticos eran acompañados por propuestas que se articulaban en torno a la mayor participación del sector privado en educación, la introducción de mecanismos de competencia, la autonomía de las escuelas en sus aspectos pedagógicos, financieros y de gestión, la mayor participación de las familias, la evaluación de la calidad de la educación, la responsabilización de las escuelas y los docentes por los resultados, y el rendimiento de cuentas o *accountability*<sup>5</sup>.

De este modo, el término autonomía ocupaba un lugar central en las propuestas educativas de cuño neoliberal que circulaban en los años 90, inspiradas en preceptos liberales tradicionales que conciben la libertad como derecho natural de cada individuo frente al Estado, es decir, una concepción negativa de libertad<sup>6</sup>. Desde esta perspectiva, se postulaba la necesidad de reducir el rol del Estado como prestador, reconfigurándolo en términos de un rol subsidiario, y dar mayores márgenes de autonomía a las escuelas para desarrollar sus proyectos y mayor libertad a los padres para elegir la propuesta educativa que consideraran mejor.

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. Se planteaba que, en relación con la posibilidad de introducir cambios en la educación, las dimensiones que tradicionalmente se habían considerado hasta ese momento era la dimensión "macro" del sistema o la dimensión "micro" del aula, sin lograr efectos significativos ni duraderos. Así, aparece con fuerza la dimensión institucional como centro de las miradas, los análisis y las propuestas.

---

<sup>5</sup> Como aclara Narodowski (2002), el término "*accountability*" suele traducirse como "rendición de cuentas", pero refiere a un concepto más amplio que incluye también el sentido de responsabilidad.

<sup>6</sup> "Libertad negativa" refiere a una concepción de libertad de acuerdo con la cual el espacio de libertad de un sujeto se contrapone con el de los demás. Es una concepción de libertad centrada en el individuo y pensada como relación inversa respecto de las leyes y el Estado, es decir, como un espacio que el individuo se reserva para sí y que queda constituido por todo aquello que no está prohibido. La libertad es pensada como un derecho natural del individuo.



Esta perspectiva, además, era funcional al pensamiento neoliberal hegemónico: si la tendencia para pensar lo social era a individualizar y a responsabilizar a los individuos, en el caso del sistema educativo, la forma de operar esta misma estrategia era recortar en la escuela como unidad del sistema y en los educadores como individuos responsables por la educación.

De este modo, en el marco de la reforma del Estado era necesario pensar nuevos formatos de regulación escolar que permitieran responder a este modelo de Estado. En este contexto, lo que aparecía como respuesta "natural" era centrar la mirada en la escuela, pero con una perspectiva que permitiera "liberarla" de la burocracia del Estado.

El paradigma emergente de las políticas de reforma educativa implicaba un nuevo modo de regulación de la educación a partir de un cambio en la gestión que permitiría establecer nuevas articulaciones entre los centros de gobierno y las instituciones educativas, **poniendo en el foco a las escuelas**. Como ya dijimos, el viejo concepto de la autonomía, con una larga historia en el campo educativo, reaparece, pero ahora adjetivado como "escolar".

El modelo se organizaba en torno a la reestructuración del sistema sobre la base de la descentralización financiera y administrativa, la autonomía de las instituciones escolares y la responsabilidad de las mismas por los resultados educativos, en el marco de la conformación de un núcleo técnico a nivel nacional o federal (de acuerdo con el país) que diseñara e implementara acciones para orientar las políticas del conjunto del sistema e iniciativas de evaluación (Tiramonti, 2001; Rigal, 2004).

Esas nuevas articulaciones entre los centros de gobierno y las instituciones educativas tomaba la forma de proyectos especiales para introducir la innovación o compensar las desigualdades, combinando proyectos diseñados centralmente y aplicados en un grupo focalizado de escuelas con otros generados en las instituciones pero a partir de una serie de prescripciones y un menú de alternativas

fijados por la gestión central. En cualquiera de los dos casos, los proyectos eran financiados y controlados por las autoridades (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1998; Tiramonti, 2001).

### **3. Política internacional y agencias de cooperación: la autonomía escolar en los organismos internacionales**

Las propuestas de descentralización y de autonomía adquirieron un lugar central tanto en el ámbito internacional como en los diferentes procesos de reforma encarados por la mayor parte de los países de la región.

Como sostiene Barroso, “la adopción simultánea y en espacios geopolíticos tan distintos de medidas semejantes configura lo que algunos autores designan como un proceso de ‘convergencia’ en la configuración y regulación de las políticas educativas a escala mundial, ya sea por fuerza de las constricciones derivadas de la llamada ‘globalización’, ya por un efecto de ‘contaminación’ o ‘préstamo’ político-discursivo, generados por las redes internacionales de consulta y de decisión política, normalmente dominadas por los países centrales” (2004: 118).

Rosa María Torres lo describe con agudeza e ironía:

El ministro de Educación de este pequeño país caribeño se acerca a su escritorio y, con gran satisfacción, me alcanza tres volúmenes, ‘Diagnóstico’, ‘Recomendaciones’ y ‘Plan’, respectivamente, para la educación de su país en los próximos cinco años. Primeros ejemplares. Acaban de ser concluidos por un equipo de expertos, cuyos nombres e instituciones constan en la tapa de los informes: dos instituciones internacionales y una nacional. Con sólo hojear el primer volumen, confirmo lo que me temía: se trata del diagnóstico estándar en torno a la educación y sus problemas, el que se repite con asombrosa uniformidad [...]. Al leer los tres volúmenes, ese mismo día, en el hotel, la sospecha queda confirmada: se trata del molde para la reforma educativa que ha venido instalándose en toda América Latina en los últimos años [...]. El volumen 1, ‘El Diagnóstico’, identifica y detalla el listado conocido de ‘problemas de la educación’ –inequidad, repetición, deserción, ineficiencia interna y externa, mala calidad, bajos rendimientos escolares [...]. El volumen 2, ‘Las Recomendaciones’, también está lleno de familiaridades: descentralizar y fomentar la autonomía de las instituciones escolares; estimular la participación y los recursos privados; mejorar y controlar la calidad; [...] revisar los contenidos curriculares para adecuarlos a las condiciones del medio y al mercado laboral; fortalecer y racionalizar las capacitación de los agentes educativos a todos los niveles; [...]. El volumen 3, ‘El Plan’, es como si lo hubieran plagiado [...] (2000a: 37-39).

Dale (2004), discutiendo la perspectiva que entiende estas “coincidencias” en las políticas como productos de una “cultura educacional mundial común”, refiere a una “agenda globalmente estructurada” que está siendo construida a través de tres conjuntos de actividades –económicas, políticas y culturales– relacionadas entre sí y cuyas respectivas perspectivas son el hiperliberalismo, el gobierno sin gobierno y la mercantilización y el consumismo. Desde este marco, estudia “los mecanismos mediante los cuales se transmiten y distribuyen los efectos externos sobre los sistemas educativos nacionales” (2007: 87) y construye una tipología de mecanismos (imposición, préstamos, aprendizaje disseminación, armonización, etc.) a partir de una serie extensa de variables o dimensiones como el carácter explícito o implícito del proceso, el punto de viabilidad, la naturaleza de la relación (voluntaria, formalmente voluntaria u obligatoria), el origen de la reforma, la dimensión de poder, etc.

En esta convergencia en la configuración de las políticas educativas a escala mundial, no puede desconocerse que el rol desempeñado por los organismos internacionales ha sido central. Algunos autores refieren –particularmente para los países dependientes– a la pérdida de autonomía de los Estados nacionales frente a los organismos internacionales (OI), cediendo su capacidad decisoria en mano de las agencias de financiamiento internacional (Rigal, 2004) y a la imposición directa de políticas por parte de las agencias multilaterales, particularmente el Banco Mundial, el BID, el FMI, a través de los préstamos con condicionalidades.

Creemos que para analizar este vínculo, también deben considerarse dos cuestiones. La primera es que los organismos internacionales se integran por los propios Estados. Es claro que no todos los Estados tienen la misma capacidad de incidir en las decisiones que se toman al interior de los OI; es más, en los OI llamados “agencias de financiamiento” como el Banco Mundial, el FMI y el BID, que funcionan por voto ponderado, hay Estados cuyas capacidades de incidir por

sí mismos son virtualmente nulas<sup>7</sup>. No obstante, tomar en consideración que quienes integran estas organizaciones son los Estados nos remite a pensar que buena parte de las negociaciones operan al interior del propio espacio de cada OI o entre ellos. Con esto queremos decir que para analizar las relaciones entre los OI y los Estados Nacionales en el desarrollo de las políticas educativas, deberían considerarse dos momentos en los que se fraguan esas orientaciones de política: uno que corresponde a los procesos internos a cada OI, con los modos y capacidades de incidencia de cada país en cada momento (recordemos, además, que los gobiernos van cambiando, de manera que un mismo país no opera siempre igual, ni asume las mismas posiciones ni sostiene alianzas con los mismos “socios”); otro, que se vincula con las relaciones entre la agencia de cooperación y el gobierno de turno en ese Estado.

La segunda cuestión a considerar para el período que aquí estamos analizando –la década del 90– es cuáles eran los gobiernos en el poder en cada uno de los países de la región. Había una gran coincidencia entre los lineamientos propuestos por esos gobiernos, no sólo para la cartera educativa. De tal modo que había una continuidad significativa entre las orientaciones impulsadas desde los OI, los mandatos firmados en ámbitos de concertación como cumbres presidenciales y ministeriales, los acuerdos regionales y las políticas desarrolladas por los gobiernos en los espacios nacionales.

Ball (2002) refiere a la “propagación internacional de influencias” e intenta dar cuenta de cómo estas influencias no pueden ser comprendidas sólo como múltiples relaciones unidireccionales, sino más bien como un espacio complejo conformado por las relaciones y circulaciones de una diversidad de actores, pero también por la ortodoxia imperante, algo así como el “sentido común político-

---

<sup>7</sup> Las agencias de financiamiento internacional tiene como sistema de funcionamiento el voto ponderado, es decir que cada país miembro tiene una cantidad de votos proporcional al capital aportado (a diferencia de las agencias de cooperación técnica, donde cada miembro tiene un voto). Así, por ejemplo, para el año 2009, en el Banco Mundial, el país que más votos tenía era Estados Unidos, con 266.219 votos, y el que menos votos tenía era Palau, con 266. Argentina tenía 18.161, Brasil, 33.537, Uruguay, 3.062. Las decisiones se toman por mayoría en la suma total de los votos. Fuente: portal del Banco Mundial, <http://web.worldbank.org/>

académico”. Esto implica considerar, por un lado, el flujo de ideas a través de redes sociales y políticas:

- los “préstamos” y las copias de políticas entre países;
- las actividades de *think tanks*, que busca incidir en las políticas estatales sea desarrollando actividades por convenio o incorporando miembros propios en el Estado, pero que se incorporan con el mandato de la institución de la que provienen;
- el movimiento de egresados de universidades de los países centrales;
- las acciones de los “*entrepreneurs* de la política”, es decir, personas o grupos que venden sus soluciones en el mercado académico o político (los *think tanks* integran también este grupo);
- el patrocinio de fundaciones privadas y OI de algunas políticas particulares (es lo que sucedió en parte en el caso que aquí nos ocupa);
- la imposición de algunas “soluciones” por parte de agencias de financiamiento (particularmente importantes en este modo de acción han sido el Banco Mundial y el BID, como ya fuera señalado).

Pero, por otro lado, debe también considerarse un segundo aspecto que refiere a cómo estas “influencias” se institucionalizan e inciden en los procesos de reforma, que es “su establecimiento como la nueva ortodoxia, es decir, un marco discursivo que limita y dentro del cual se ‘piensan’ soluciones” (Ball, 2002: 115).

Esta nueva ortodoxia está constituida por cinco conjuntos de influencias (Ball, 2002):

- El neoliberalismo o la ideología de libre mercado (que obviamente se vincula con las siguientes), es decir, la opción por las “respuestas

espontáneas de mercado” y las soluciones de mercado a cuestiones educativas, sociales o institucionales.

- Las nuevas economías institucionales, que buscan explicar el funcionamiento de la vida social y sus instituciones en términos económicos o desde la teoría económica.
- *Performativity* como principio de gestión, es un término que busca entrelazar *performance* (rendimiento) y *accountability* (rendición de cuentas y responsabilización).
- La teoría de la elección educativa o *school choice*,
- La apropiación de teorías y técnicas de la administración de empresas en las instituciones públicas.

Como ya dijimos, en este contexto de impulso de nuevos modos de regulación y gobierno de la educación, una de las medidas más difundidas fue la de otorgar mayores grados de autonomía a las escuelas (Tiramonti, 2001; Barroso, 2004; Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004; Feldfeber, 2006); propuesta que se inscribe de manera directa en los conjuntos de influencias identificados por Ball.

A lo largo de la década del 90, la autonomía escolar fue un tema recurrente en el ámbito internacional, que tiene su correlato material en el abundante conjunto de documentos publicados por los organismos multilaterales que refieren a ella (Krawcyk, 2002).

En el marco de la investigación, hemos relevado y analizado documentos producidos entre los años 1990 y 2000 por el Banco Mundial; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) conjuntamente con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL/UNESCO), el Proyecto Principal de Educación, iniciativa para Latinoamérica y el Caribe de UNESCO

(PPE/UNESCO) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

En el marco de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) se realizan periódicamente Cumbres de Jefes de Estado y Conferencias de Ministros de Educación. En los documentos de estos encuentros es posible observar cómo, a mediados de la década del 90, la autonomía escolar aparece en un lugar importante dentro de los compromisos suscriptos y de las orientaciones impulsadas.

En la Declaración de la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, realizada en 1995, los presidentes firmaron que se debía “dotar de mayor autonomía a las unidades educativas promoviendo una mayor participación de los ciudadanos en la gestión escolar, mejorar los métodos de evaluación y seguimiento, obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia, y perfeccionar la calificación de los responsables del proceso educativo” (OEI, 1995). Al año siguiente, en la Declaración de la Conferencia de Ministros, se recomienda, entre otras cosas, poner en práctica acciones tendientes a “otorgar a las instituciones educativas una mayor autonomía administrativa, económica y pedagógica para lograr una mejor adecuación de sus proyectos a su propio contexto” (OEI, 1996a). En el documento “La gobernabilidad de los sistemas educativos” de esa misma reunión, se expresa lo siguiente:

La organización escolar (cómo enseñar) no es un problema adjetivo o un problema menor: hace referencia a los tipos de escuela y de universidad que necesitamos para hacer frente a los retos actuales de un mundo sin fronteras, cada vez más influido por la revolución tecnológica. [...] Supone finalmente hacer de la escuela el nervio central de los sistemas educativos, lo que implica acuerdos básicos sobre el contenido y límites de la autonomía escolar (pedagógica, económica y administrativa). [...]

La autonomía de la escuela debe ser administrativa, económica y pedagógica, dentro de los límites generales impuestos por el Estado. La autonomía de gestión implica robustecer la organización escolar, dotarla de medios y reforzar el papel del director del centro docente (atención preferente merece hoy la figura del director escolar en su labor de liderazgo de la vida de centro; para ello hay que replantearse su perfil profesional, su formación y su selección). La autonomía económica significa agilidad de los procesos administrativos y capacidad de maniobra, pero también responsabilidad por la gestión de los recursos públicos, es decir, rendición de cuentas. La autonomía pedagógica del centro docente supone la descentralización

del currículo, esto es, la formación de un currículo básico nacional que pueda ser adaptado a las necesidades de la escuela mediante la formación del proyecto educativo institucional de cada centro docente (OEI, 1996b).

Por su parte, en el marco del Proyecto Principal de Educación (PPE), iniciativa de UNESCO para la Latinoamérica y el Caribe, se firmó la Recomendación de Quito, de 1991, donde se aconsejaba para “el campo de la planificación y gestión de la educación para la transformación educativa”, que “se estimulen, planifiquen y apliquen medidas que contengan un alto potencial de dinamización de los sistemas educativos”, como propiciar, “donde sea posible, experiencias de desarrollo educativo local para una gestión democrática que otorgue gradualmente mayor autonomía a las instituciones educativas y a los docentes y los responsabilice de sus logros educativos” (PPE, 1991). Dos años más tarde, en la Recomendación para 1993-1996, se observa un eje nominado “Profesionalizar la acción de la escuela”, donde se postula lo siguiente:

[...] se requiere crear las condiciones materiales y de incentivos para que la escuela pueda aprovechar mejor su nueva autonomía. [...] Es necesario desarrollar una nueva cultura de organización en la escuela que consista en el desarrollo de prácticas de gestión caracterizadas por:

- objetivos de aprendizaje compartidos, por medio de un proceso de participación de los docentes y los demás segmentos de la comunidad escolar;
- definición de indicadores de logro que fundamenten las decisiones pedagógicas y de asignación de recursos;
- estimulación de una cultura que valore el desempeño académico y el desarrollo de expectativas positivas para el éxito de los alumnos;
- articulación de los objetivos compartidos y este nuevo “ethos”, en un plan de desarrollo institucional dentro del cual se explicita el proyecto pedagógico de la escuela [...]

La descentralización, las mejores modalidades de gestión y una acción más autónoma de la escuela ponen de relieve el rol central del docente en los aprendizajes de los alumnos (PPE, s/f).

Así, la concepción de autonomía aparece hasta aquí pensada en términos de escuela, como individualidad dentro del sistema, y asociada a la idea de responsabilidad por los resultados.

Esta concepción de autonomía contrasta con la que se alentaba pocos años antes, en 1989, en un Plan de Acción también del Proyecto Principal de Educación, donde se sostenía que “es urgente definir políticas educativas para la población



indígena, congruentes con los principios del bilingüismo y del interculturalismo, que promuevan la capacitación de promotores y maestros nativos, dando un mayor aporte financiero y una mayor autonomía de gestión a las respectivas organizaciones comunitarias indígenas” (PPE, 1989). En este caso, la autonomía aparecía asociada a grupos sociales y organizaciones comunitarias. Sin embargo, este tipo de formulaciones desaparece de los documentos a partir de los 90.

El Banco Mundial, en “Prioridades y estrategias para la educación”, un documento de 1996 que expresaba los lineamientos centrales de este organismo en educación en aquellos años, sostenía que “los gobiernos pueden ayudar a mejorar la calidad de la educación sobre todo mediante el establecimiento de normas, mediante el apoyo a los insumos que han demostrado mejorar los resultados, mediante la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y el uso de los insumos y mediante la vigilancia del rendimiento” (1996: 7). De este modo, se postulaba que el rol del Estado era el de formular normas, manejar recursos y evaluar resultados. No se contemplaba la intervención en lo pedagógico, en aspectos vinculados con los procesos de enseñanza, que quedarían en manos de las escuelas, las que podrían desarrollarlos con cierta autonomía dentro del marco delimitado por el Estado bajo la fórmula normas-insumos-control:

[...] se puede hacer que las escuelas y las instituciones de educación superior logren un aprendizaje más eficaz haciendo que sean responsables ante los padres, las comunidades y los estudiantes, y mejorar así la calidad de la educación. Se necesitan tres condiciones para lograr estos resultados: aspiraciones compartidas en cuanto a los objetivos de aprendizaje de la escuela, profesionalismo por parte de los maestros y autonomía de la escuela en la asignación flexible de los recursos de educación (1996: 9).

En este mismo documento, se establecían seis “prioridades para la reforma”: 1) “dar más prioridad a la educación”; 2) “prestar atención a los resultados”; 3) “inversión pública centrada en la educación básica”; 4) “atención a la equidad”; 5) “participación de los hogares”; 6) “instituciones autónomas” (Banco Mundial, 1996: 10-14). Tres de estas prioridades se vinculaban con lo que aquí estamos analizando:

- **Prestar atención a los resultados:** se señalaba que los resultados debían ser tenidos en cuenta a la hora de establecer prioridades nacionales, para lo cual debían establecerse normas y debían medirse los resultados a través de la evaluación del aprendizaje. “La atención a los resultados entraña también el establecimiento de normas sobre rendimiento (...) y el desarrollo de un sistema de evaluación para vigilar lo que aprenden los estudiantes. Las normas, los planes de estudio y la vigilancia son más eficaces cuando están directamente vinculados mediante incentivos apropiados” (1996: 11).
  
- **Participación de los hogares:** se sostenía que, en todo el mundo, los padres estaban participando cada vez más en la gestión de las escuelas. Asimismo, que “los experimentos con la elección de escuelas son otra reforma educacional reciente”, pero que, para que fuera eficaz, las instituciones debían tener características que las distinguieran y, por lo tanto, debían "disfrutar de considerable autonomía en cuanto a lo que enseñan”. “La disponibilidad de una variedad de instituciones permite que padres y estudiantes ejerciten su derecho de elección y da así a las instituciones un incentivo para adaptarse a la demanda” (1996: 13).
  
- **Instituciones autónomas:** el documento afirmaba que la calidad de la educación mejora cuando las escuelas tienen autonomía para usar los insumos educacionales y son responsables ante los padres y las comunidades. Esta autonomía y responsabilidad de las instituciones podía ser alentada a través de medidas administrativas o medidas financieras, como “el fomento en la diversificación de los ingresos”, “el financiamiento basado en el producto y en la calidad” o “el uso de mecanismos de financiamiento en que los fondos siguen a los estudiantes” (1996: 14-15).

El Banco Interamericano de Desarrollo proponía la autonomía como una de las acciones críticas para mejorar la educación y, por lo tanto, como centro de los

esfuerzos de reforma. En la propuesta, adquirirían un lugar central las acciones identificadas como aquellas “dirigidas a mejorar la calidad y la equidad”, que, según el BID, constituyeron las prioridades en el otorgamiento de préstamos (BID, 2000). Entre esas acciones, se identificaban la autonomía de las instituciones, la rendición de cuentas, los incentivos, la innovación y el “adiestramiento de profesores” (2000: 3 y 16). Así, por ejemplo, en un documento de 1998, el BID sostenía:

Instituciones, incentivos y rendición de cuentas: La autonomía escolar constituye el centro de importantes esfuerzos de reforma, tanto al nivel primario como secundario, con frecuencia respaldada por una mayor descentralización. Esta es una tendencia regional que vale la pena estimular. No faltan enfoques innovadores en materia de autonomía y descentralización, muchos de ellos respaldados por el BID [...] El tema subyacente a estas reformas es el de la rendición de cuentas (BID, 1998: 3).

De hecho, autonomía escolar y *accountability* fueron dos de los principales objetivos del Programa de Reformas e Inversiones en Educación desarrollado en Argentina con un financiamiento significativo del BID a partir del año 1994<sup>8</sup>.

En cuanto al rol del Estado, el BID planteaba la redefinición del papel del gobierno central, señalando que era necesario que asumiera un papel decidido “en materia de fijación de normas, diseño de políticas, información y evaluación” (BID, 1998: 4).

Por último, es necesario considerar un documento producido por CEPAL/UNESCO, que tuvo una importante influencia en la región. Se trata de “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, de 1992. En este documento programático, estos dos organismos internacionales sugerían una serie de acciones y medidas para poner en práctica. Una de esas medidas era la de dotar de mayores niveles de autonomía a los establecimientos. Así, bajo el título “Autonomía de las unidades educativas”, señalaba:

[...] existen numerosos indicios que confirman la potencialidad innovadora de los

<sup>8</sup> Ver Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Reformas e Inversiones en Educación (AR-0122), noviembre de 1994.

esquemas basados en la administración autónoma de los establecimientos y en reglas o regulaciones centrales eficaces en función de objetivos globales y requisitos mínimos de carácter nacional (1992: 142).

Según el documento, la autonomía escolar permitiría que el equipo docente tuviera competencia para definir el proyecto educativo de la escuela, y que el equipo directivo asumiera el manejo y la responsabilidad en los aspectos académicos, administrativos y financieros. Este equipo directivo debía asumir la responsabilidad ante un Consejo de Administración integrado por representantes de las autoridades locales y otros miembros de la comunidad.

En la propuesta, la función del director, definida como capacidad organizativa y de liderazgo, adquiriría un lugar central:

Los nuevos esquemas institucionales que contemplan una mayor autonomía de los establecimientos educativos implican un cambio radical en la función de director de escuela, a quien ahora se le pide que asuma su cargo no sólo como un paso dentro de una carrera, sino como una posición moral, intelectual y funcional, desde la cual tiene la posibilidad de conducir un establecimiento y de imprimirle una dirección. Así, más que meros administrativos se requiere de personas capaces de dirigir y que sean, a la vez, eficientes organizadores (CEPAL/UNESCO, 1992: 186).

De acuerdo con esta propuesta, el Estado debía concentrarse en establecer reglas o regulaciones centrales eficaces en función de requisitos mínimos de carácter nacional, y definir políticas y prioridades nacionales que fueran el marco para la formulación del proyecto educativo de cada escuela. Estas políticas nacionales debían definir objetivos y contenidos mínimos; dictar normativa; asignar los recursos públicos; y establecer mecanismos de medición del rendimiento educativo

Retomando, entonces, el conjunto de recomendaciones y propuestas de los OI en la década, podemos ver cómo, si bien existían diferencias significativas entre ellos en los modos de actuar y en algunas de las propuestas, también presentaban continuidades significativas respecto de cómo concebían la autonomía (Saforcada, 2006b). Se trata, en primer término, de una autonomía enfocada en la escuela, cada escuela, como individualidad; en segundo lugar, de una autonomía

identificada como estrategia para el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia; y en tercer término, de una autonomía definida en relación con tres elementos que eran centrales en el modelo:

1. la introducción de sistemas de incentivos, de evaluación y de seguimiento;
2. el perfeccionamiento y/o profesionalización de los docentes;
3. la responsabilización por los resultados y el rendimiento de cuentas, es decir *accountability*.

En los documentos de los organismos internacionales (OI), la propuesta se organizaba en torno a la idea de otorgar a las instituciones educativas mayores grados de autonomía administrativa, autonomía económica y autonomía pedagógica:

- *Autonomía administrativa o de gestión*, definida en términos de un mayor liderazgo del director.
- *Autonomía económica*, entendida como gestión de los recursos públicos y responsabilidad por esa gestión a partir de una rendición de cuentas.
- *Autonomía pedagógica*, asociada a la implementación de proyectos educativos institucionales o planes de desarrollo institucional.

En las propuestas de los OI, el rol del Estado era el de formular normas centrales; establecer sistemas de incentivos; evaluar resultados y generar mecanismos de medición del rendimiento; asignar recursos, así como adoptar estrategias flexibles para la obtención, la distribución y el uso de los recursos.

En los documentos de los OI que aludían a la autonomía escolar, las referencias a los docentes eran pocas y acotadas. Estas se centraban en la figura del director o administrador escolar, en la medida en que la autonomía escolar aparecía

identificada con una ampliación y mayor flexibilidad en las funciones y facultades de esta figura. Las menciones a los docentes en general aludían a: i) el fortalecimiento de la profesión docente y/o la mejora de su formación; ii) el rol central del docente en el aprendizaje de los alumnos; y iii) la necesidad de dotar de mayor autonomía a los docentes.

Sobre este último punto, vale aclarar que en general aparecía siempre en una misma expresión, “dotar de mayores grados de autonomía a las escuelas y los docentes”, sin que se explicitara cómo se concebía esa mayor autonomía para la segunda parte del par, es decir, los docentes. Llama la atención que tratándose de propuestas en las que la participación de los padres asumía un lugar importante, en la mayoría de los documentos no se hiciera mención a la participación de los docentes, excepto para aconsejar que se definieran objetivos de aprendizaje con la participación de los maestros.

Sólo dos documentos hablaban de participación de los docentes. Uno de la OEI, que proponía “crear estructuras que faciliten la participación de estudiantes, familias y docentes en la gestión de las instituciones educativas, delimitando claramente sus funciones” (OEI, 1996a). Sin embargo, no avanzaba en cómo se pensaban esas estructuras de participación ni cuáles serían esas funciones claramente delimitadas.

El otro era del Banco Mundial, donde se señalaba que en estas propuestas de autonomía:

[...] hay sin duda cabida para una mayor participación del personal docente en la adopción de decisiones en las escuelas. Su participación mejorará la calidad del aprendizaje, pero sólo si se centra expresamente en la instrucción. Para ello se requiere cierta influencia y dirección externas. A falta de esa dirección, es probable que las energías de los maestros se orienten hacia esferas que en el mejor de los casos tienen una relación sólo tangencial con la instrucción (1996: 145-146).

En ese mismo documento se explicitaba cuál era el espacio de los docentes:

[...] el personal docente debe estar facultado para determinar las prácticas de

enseñanza, dentro de ciertos límites establecidos por un plan de estudios nacional amplio, fomentado por los exámenes y vigilado y respaldado por las normas, las evaluaciones del aprendizaje y los inspectores escolares (Banco Mundial, 1996: 142).

Los docentes no eran concebidos como sujetos centrales en el desarrollo de estas propuestas de autonomía, sino que eran considerados como agentes del modelo a implementar, desconociéndolos como sujetos políticos activos con capacidad y derecho de discusión y participación. El concepto de autonomía refiere a la autogestión y el autogobierno. Resulta difícil pensar cómo ella es posible sin sujetos.

En síntesis, podemos ver cómo la autonomía era pensada como parte de un esquema que se organizaba alrededor de una mayor autonomía y responsabilidad para las escuelas, y un rol del Estado centrado en la definición de normas, la asignación de recursos y la evaluación de resultados. Se trata así de una autonomía débil, en un espacio delimitado y controlado, y de una autonomía centrada en la escuela como unidad o individualidad dentro del sistema educativo –cada escuela deberá responsabilizarse por sus resultados–, lo que implica quebrar la idea de sistema, al atomizar el horizonte de bien común que orientaba los sistemas de educación pública (Saforcada, 2006a).

Los organismos internacionales definieron una suerte de canon de la reforma, en el que la autonomía, generalmente asociada con incentivos y *accountability*, ocupaba un lugar relevante. Como buena parte de los programas de reforma se financiaron a través de la cooperación internacional, la gravitación de este canon en la definición de políticas a nivel nacional fue particularmente significativa. Así, en prácticamente todos los países se desarrollaron acciones tendientes a dotar de mayores grados de autonomía a las escuelas en diferentes áreas.

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 años 90, tuvieron implicancias significativas en el trabajo de los

docentes en general y particularmente en la figura del director (Oliveira, 2006; Oliveira, 2002).

#### **4. Autonomía escolar en los países de la región**

Como dijimos anteriormente, las reformas educativas llevadas adelante en los países del continente americano presentaron importantes similitudes tanto en las orientaciones de política en las que se sustentaron, como en los discursos desplegados para fundamentar las acciones. En ellas, la autonomía escolar aparecía en un lugar central con el fundamento de que mayores grados de libertad y de autogestión permitirían que las escuelas desarrollaran proyectos innovadores, abrieran mayores espacios de participación a los padres, se comprometieran con los resultados obtenidos y respondieran por ellos.

En Latinoamérica se impulsaron numerosos programas con el objetivo de dotar de mayores grados de autonomía a los centros escolares. Podemos mencionar, a modo de ejemplo, los casos de 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 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); Colombia y el Nuevo Sistema Escolar: Transformación de la Gestión y Participación Educativa; Argentina, con los casos que nos ocupan en este trabajo –el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI y el Programa Escuela Creativa de la provincia de Mendoza– y con otras experiencias provinciales tales como las escuelas autogestionadas de la provincia San Luis, el Proyecto "Promoción de la Autonomía Escolar", de Córdoba, entre otras.

Sin embargo, estas experiencias presentaron importantes diferencias. Algunos países desarrollaron programas que implicaban la implementación del modelo de escuelas charter. Otros pusieron en práctica proyectos que dotaban de un alto



grado de autonomía a algunas escuelas, pero sin introducir un sistema de financiamiento a la demanda. Por lo general, en estos casos se trató de políticas dirigidas a un cierto sector: educación rural, escuelas con población indígena, escuelas creadas en zonas donde no había suficiente oferta escolar, etc. Es decir, estos proyectos sólo afectaron a un grupo, más o menos numeroso según el caso, de escuelas.

No obstante, más allá de los programas específicos más radicales, en prácticamente todos los países sí se desarrollaron líneas de acción nacionales que tuvieron como objeto de impacto el conjunto del sistema y que se orientaban a dotar de mayores grados de autonomía a las escuelas en diferentes áreas: administrativa, económica, pedagógica, curricular, plantel docente, etc. En algunos casos se trataba de autonomía para definir horarios; en otros, para diseñar un proyecto institucional con la propuesta educativa de la escuela; en algunos más, para contratar los docentes o para establecer regímenes laborales; etc. En muchos casos, se combinaban varias de estas áreas.

En relación con las políticas más radicales de autonomía escolar con financiamiento a la demanda, desde una perspectiva crítica suele argumentarse que constituyen modalidades de privatización de la educación, ya que, si bien estas alternativas suelen ser presentadas como parte de la educación pública porque el financiamiento proviene del Estado, tanto la propuesta educativa desarrollada como las decisiones respecto del manejo de la institución son potestad de los particulares que gestionan la escuela. Desde la perspectiva de Whitty (2000), implican una privatización de la educación en un sentido ideológico, ya que invisten de carácter público acciones que responden a intereses particulares y que por lo tanto son propias de la esfera privada. Quienes gestionan estas escuelas lo hacen desde sus intereses particulares (sean estos económicos, filantrópicos o políticos). De este modo, son razonamientos propios de la esfera privada los que comienzan a operar en el campo educativo, deslegitimando aquellos que se arraigan en la consideración de lo público, no solamente como el espacio abierto a todos, sino como el espacio en el que deben desarrollarse los

debates y actividades orientados a la consecución del bien común (Jaimovich y Saforcada, 2003; Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004).

Asimismo, para el caso de las escuelas *charter* y del sistema de *vouchers*, se sostiene que conllevan a una mercantilización de la educación, en tanto se trata de conformar un mercado en el que los padres compran el servicio educación al elegir la escuela para sus hijos, ya que la escuela recibirá sus recursos de acuerdo a la cantidad de alumnos que tenga. Muchos de quienes sustentan estos modelos – entre ellos Friedman– sostienen explícitamente que efectivamente de eso se trata, lo que es visto como un aspecto positivo debido a que se considera que el mercado es el sistema más eficiente para la distribución de bienes y servicios: cada uno podrá elegir la educación que considere mejor; los productores que brinden un mal servicio tenderán a desaparecer, mientras que los que ofrezcan una buena educación podrán expandirse.

Más allá del modelo de escuelas *charter* y de los *vouchers*, en relación con el conjunto de estas políticas, sean más radicales o más moderadas, diversos sectores señalan que su objetivo –en ocasiones, explícito; en otras no, como sucede en la mayor parte de los casos– es introducir elementos y dinámicas propias del mercado en el ámbito educativo. Esos elementos y dinámicas son la competencia entre escuelas, la autonomía en la gestión y la libertad de elección de las familias. Como sostiene Berthelot, “la libertad de elección se transforma en un nuevo ‘leitmotiv’, en detrimento de los mecanismos reguladores que apuntan a asegurar una mayor igualdad” (2003).

## CAPÍTULO 3

### La reforma educativa en Argentina: contexto, procesos y actores

*“El coraje de un pueblo no tan sólo se comprueba en los campos de batalla, o al sufrir catástrofes, o al enfrentar desgracias. El coraje de un pueblo también se comprueba por la cantidad de verdad que es capaz de soportar. Por eso, hoy más que nunca, vengo a hablarle a todo el pueblo argentino con la verdad en la mano”*. Estas fueron las primeras palabras pronunciadas en mayo de 1990 por el entonces presidente Carlos Menem en su primer discurso de apertura de un período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Hacía once meses que había asumido el cargo en un traspaso anticipado por acuerdo con el presidente saliente, Raúl Alfonsín, en un contexto de conflicto y de hiperinflación. El mensaje continuaba:

Como presidente de la Nación, yo no pienso si una determinada política es de derecha, de izquierda, o de centro. Yo pienso si una política es buena o mala para mi patria. Yo pienso si una política es buena o mala para nuestros hijos, y para los hijos de nuestros hijos.

Sería inútil negar el dilema trascendental que se me presentó hace diez meses, al asumir la responsabilidad de guiar los destinos de la patria. [...] Hubiera sido mucho más sencillo apelar a la demagogia, a la mentira, al facilismo, a la irresponsabilidad. Pero ese error hubiera desembocado en una auténtica tragedia nacional. Este país moribundo ya no toleraba más los aventurerismos de cualquier signo. Este país enfermo no se sana con antiguos remedios. Por eso, nuestra apuesta fuerte. Por eso, nuestra decisión por los cambios. [...]

Los argentinos vivimos durante años encandilados por un eclipse fatal. Vimos Estado allí donde había burocracia. Vimos gobierno allí donde había trabas. Vimos servicio allí donde había explotación.

El resultado fue doloroso y sus consecuencias aún las padecemos.

¿Qué maestro fue bien recompensado por ese Estado sobreprotector?

¿Qué médico se sintió gratificado profesionalmente trabajando en el hospital público? [...]

¿Qué argentino humilde pudo acceder a una justicia rápida, a un sistema de salud digno, a un servicio público eficaz? [...]

Este proceso de profundas transformaciones que estamos impulsando, no sería cabalmente comprensible si dejásemos de atender a los espectaculares cambios que se producen hoy en el resto del universo.

[...] Mi gobierno se desentiende de las fronteras ideológicas, porque las únicas fronteras que nos interesa conquistar son las fronteras del progreso, el desarrollo, la expansión comercial, el intercambio cultural, la libre determinación de los pueblos, la no injerencia en sus asuntos internos y la paz universal. [...]

¿Qué modelo de educación queremos para nuestros hijos?  
¿Qué principios de legislación laboral imaginamos para potenciar el crecimiento argentino?  
¿Qué integración social ofreceremos a quienes hoy están sumergidos ?  
¿Qué salud, qué nutrición, qué organización de la justicia?  
Se hace imprescindible que abandonemos los moldes antiguos, porque se requieren soluciones nuevas para problemas antes insospechados.  
Un país nunca puede estarse quieto. Si no avanza, retrocede. Si no evoluciona, envejece. Si no se desarrolla, muere. Por Dios, recordémoslo una vez más: si no se desarrolla, muere.

## **1. El discurso de la Nueva Derecha en Argentina y la reconfiguración del Estado**

La cita con la que se inicia este capítulo resulta elocuente del discurso y del programa político impulsado por el gobierno, en el marco del proceso de consolidación hegemónica de la Nueva Derecha, proceso iniciado con la dictadura cívico-militar e instaurado con toda su fuerza a partir de la asunción de Menem. En el mensaje presidencial, pueden identificarse tres elementos que caracterizaron tanto la política nacional en general como la reforma educativa en particular: 1) la lógica discursiva propia del “pensamiento único”; 2) la necesidad de un nuevo modelo de Estado y la crítica al Estado de Bienestar–Keynesiano; y 3) la mirada "asépticamente" positiva sobre la transformación.

La lógica del “pensamiento único” atraviesa todo el mensaje presidencial y se sustenta en la construcción de una escena en la que el programa del gobierno es la única alternativa posible frente a la hiperinflación, la crisis, la enfermedad, la corrupción, la injusticia y otras imágenes que son presentadas alternativamente a lo largo del mensaje, en un contexto en el que, de acuerdo con el presidente, el “fin de las ideologías” es un hecho. Esta lógica caracterizó el discurso del gobierno y se manifestó en el conjunto de las expresiones y mensajes de todos sus integrantes (Feldfeber, 2000).

El “fin de las ideologías” fue una idea acuñada por Bell<sup>1</sup> en los años '60, que se expandió, resignificada, en la década del 90, con la caída del muro de Berlín. Fukuyama, con su conocido libro “El fin de la historia”, le dio un renovado impulso en esos años. Si el orden mundial ya no era bipolar y el triunfo del capitalismo aparecía como una realidad indiscutible y una verdad incontrastable, sólo restaba darle “vía libre” al mercado y garantizar el orden y el control social para ello. Brune, en un artículo titulado “Mitologías contemporáneas”, sostiene con ironía: “un discurso recorre Occidente: ya no hay ideologías. Profundos pensadores lo proclaman (...) Ya no hay nada que discutir; si el capitalismo triunfa en todas partes, ¿no es porque responde a la ‘naturaleza profunda’ del hombre?. Más que nunca, la ideología adquiere la apariencia de un simple reflejo, único e irrecusable, del orden de las cosas. Así es como Alain Minc, para cortar toda crítica, declara: ‘No es el pensamiento, es la realidad la que es única’. No hay, pues, que pensar más: basta lo real. El hecho y el valor son lo mismo” (1998: 19).

Un segundo componente del discurso oficial de aquellos años fue la crítica al modelo de Estado. El presidente, en su mensaje, sostenía una imagen poderosa: “*Los argentinos vivimos durante años encandilados por un eclipse fatal. Vimos Estado allí donde había burocracia. Vimos gobierno allí donde había trabas. Vimos servicio allí donde había explotación. El resultado fue doloroso y sus consecuencias aún las padecemos*”. El Estado no es Estado. El Estado oculta su verdadera realidad: sólo es burocracia y explotación. Es burocracia respecto de la gestión de lo público; es explotación de la población. En la reificación del Estado como responsable de estas consecuencias, se diluye la dimensión política y humana. Se trata de una retórica neoliberal-neoconservadora prototípica.

El tercer elemento del discurso del gobierno se vincula con la mirada positiva que se presenta en torno a la idea de transformación y su valor, independientemente

---

<sup>1</sup> Daniel Bell, además de diversos artículos sobre la temática, ha publicado los libros “El fin de las ideologías” en 1964; “El fin de las ideologías: sobre el agotamiento de las ideas políticas en los años cincuenta”, en 1992; y, conjuntamente con F. Fukuyama y J. Revel, “¿Ideologías sin futuro?, ¿futuro sin ideologías?”, en 1993. Ver también “Ideología” de Raymundo Mier, en Baca Olamendi, L. et al. (2000) *Léxico de la Política*, FLACSO México, CONACYT, Fundación Heinrich Böll y Fondo de Cultura Económica, México.

del proyecto que impulsa o el proceso que produce esa transformación. La transformación es presentada como un valor *en sí* en tanto sinónimo de modernización. Podemos sostener con Brune (1998) que uno de los componentes ideológicos del discurso dominante de la década del 90 es el mito del progreso. Este mito opera como un principio de sumisión, en la medida en que lo que plantea es que el progreso no se detiene y que cada uno debe progresar bajo la amenaza de quedarse atrás. La transformación en esta clave entra en serie con el sentido positivo y de urgencia que, desde los orígenes de los Estados liberales, el concepto de progreso ha tenido. Este imperativo de progresar, de “no perderse el tren de la historia”, de “no quedarse atrás”, de ser parte de la modernización, refuerza la eficacia del pensamiento único.

En el discurso del presidente, el argumento se desplaza de lo político a lo moral: en el mundo del fin de las ideologías, las acciones políticas no remiten a concepciones políticas, sino que son buenas o son malas en sí mismas y conllevan un valor absoluto. El recurso discursivo es sencillo: la opción es entre “LO Bueno” y “LO Malo”, con una única definición. En esa definición, “lo bueno” es lo que desarrolla el gobierno (que es lo que es bueno para “nuestros hijos”, es lo que “sana a este país enfermo”); lo malo, todo lo que no responda al deber ser construido discursivamente por el gobierno, que es caracterizado como lo causante de la crisis y de las injusticias, como lo anacrónico, como lo corrupto (este último punto no se observa en los pasajes transcritos del discurso presidencial, pero tiene una presencia significativa en el texto completo).

En 1982, analizando la dictadura pinochetista de Chile, Norbert Lechner publicaba un texto pionero sobre el pensamiento y el proyecto neoconservador:

Reconstruyendo históricamente el pensamiento neo-conservador notamos lo que tiene de conversión casi religiosa su ataque contra-revolucionario. Esta conversión burguesa, como toda conversión, opone a los males sociales del presente el retorno a los valores verdaderos. Restaurar el ideal perdido supone extirpar el pecado enquistado: matando al Mal resurge el Bien. El proyecto neoconservador se basa en un enfoque polar de tipo religioso: Bien-Mal, orden-caos, virtud-vicio [...] el esquema neo-conservador contraponen dos mundos antagónicos, de los cuales uno por ser "necesario" para la salvación de la sociedad es el "verdadero". La argumentación de lo necesario y, por consiguiente, verdadero, no invoca un acto de

fe sino que recurre a criterios de cientificidad (Lechner, 1982: 15).

Chantal Mouffe propone una distinción entre “la política” y “lo político” que resulta productiva. Sostiene que en toda sociedad existen antagonismos, contraposiciones, disputas entre perspectivas, concepciones y proyectos divergentes. Esta dimensión de la contraposición y la disputa sería *lo político*, aquello que constituye el sustrato y "da cuerpo" a la política, entendida como ciertas prácticas, estrategias e instituciones que permiten modos de organización y encauzamiento de los antagonismos y las disputas de manera de garantizar la existencia colectiva:

[...] concibo ‘lo político’ como la dimensión de antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo a ‘la política’ como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político (2007: 16).

Retomando esta distinción, podríamos decir que el discurso del presidente Menem organiza una propuesta política que invisibiliza “lo político”, deslegitimando las diferencias entre perspectivas políticas antagónicas al plantear que la divisoria de aguas corre por una cuestión técnico-moral: la política buena y la política mala. Si bien no se explicita en ningún momento cuáles son los parámetros desde los cuales se definen lo bueno y lo malo, en algunos pasajes parece estar más ligado a una cuestión de técnica y de eficiencia; en otros, a una cuestión moral. En cualquier caso, se borra lo que, de acuerdo con Mouffe, es lo constitutivo de la política: el conflicto y el antagonismo.

En la tradición liberal, la tendencia dominante se ha caracterizado por un enfoque racionalista e individualista, y una visión armoniosa o no conflictiva del mundo fundada en la posibilidad de un consenso racional inclusivo del agregado de individualidades (Mouffe, 2007; de la Garza Toledo, 1992). De acuerdo con Mouffe (2007), esta racionalidad es la que, luego de la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano, ha vuelto a ser hegemónica inscribiéndose en dos paradigmas principales, uno más cercano al pensamiento económico y el otro, al

ético. El primero piensa la política como la negociación y el compromiso entre diferentes fuerzas en conflicto. Es el que toma forma en las teorías de la elección racional y sus variantes, en las que los individuos son comprendidos como seres racionales guiados por sus intereses y por la búsqueda de la maximización de sus beneficios, “que actúan en el mundo político de un manera básicamente instrumental” (2007: 20). El segundo, traza un vínculo entre la política y la moral, y presenta el debate político como un campo específico de aplicación de la moralidad. En ambos casos, la naturaleza conflictiva de la política es negada con la convicción de la posibilidad y la necesidad de lograr consensos racionales, se trate de un consenso instrumental o de un consenso moral racional.

En la Argentina de los años 90 –en general, en buena parte del mundo en las tres últimas décadas de siglo pasado– asistimos a una combinación de ambas perspectivas, que se expresa en una articulación del neoliberalismo –como liberalismo económico a ultranza que se expande desde la economía a todos los ámbitos sociales– con un neoconservadurismo que, preocupado por reinstaurar un orden que recolocque al individuo, la libertad y el deber moral en el centro, niega el debate político y lo redefine en términos del bien y el mal.

Estos dos componentes del pensamiento de la Nueva Derecha sustentaron un discurso que ha sido caracterizado como aquel pensamiento único que mencionábamos al inicio de este capítulo, en el que la realidad es presentada en términos dicotómicos con una única opción válida, buena y/o correcta. Ramonet lo describía magistralmente:

Atrapados. En las democracias actuales, cada vez son más los ciudadanos que se sienten atrapados, empapados en una especie de doctrina viscosa que, insensiblemente, envuelve cualquier razonamiento rebelde, lo inhibe, lo perturba, lo paraliza y acaba por ahogarlo. Esta doctrina es el pensamiento único, el único autorizado por una invisible y omnipresente policía de la opinión. (...) la arrogancia, la altanería y la insolencia de este nuevo evangelio se extiende con tal intensidad que podemos, sin exagerar, calificar este furor ideológico de moderno dogmatismo. ¿Qué es el pensamiento único? La traducción en términos ideológicos con pretensión universal de los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en particular las del capital internacional (1998: 15).



Retomando lo que sostiene Ramonet, podríamos decir "que el pensamiento único es la traducción en términos ideológicos con pretensión universal de los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, las del capital internacional", y también de un conjunto de fuerzas políticas, las del conservadurismo de viejo cuño, empoderado ahora por una alianza estratégica con el sector económico, aquel que, en los orígenes de los Estados liberales, fuera su adversario.

Morgenstern de Finkel (1990) define a la Nueva Derecha como una conjunción de dos corrientes: el neoliberalismo y el neoconservadurismo. Mientras la primera tiene como principios doctrinarios al individuo, la libertad de elección y la sociedad de mercado, y propugna el establecimiento de un gobierno mínimo, la segunda corriente está más orientada a pensar en un gobierno fuerte, una sociedad disciplinada, la jerarquía y subordinación, y el autoritarismo social. A pesar de existir contradicciones entre ambas vertientes filosófico-políticas, la confluencia responde a las coincidencias en las críticas que le formulan al Estado de Bienestar-Keynesiano y en las propuestas de política que permiten dar respuesta a las preocupaciones de ambas facciones: restaurar el orden y la disciplina social, y recuperar la libertad del individuo en el mercado (Morgenstern, 1990; De la Garza, 1992; Feldfeber, 1997; Apple, 2002; Lechner, 1982).

Giroux y Rigal recurren a otra nominación –menos difundida– pero que refiere al mismo concepto. En vez de “Nueva Derecha”, utilizan la expresión “neo-neo”, sosteniendo que el modelo neoliberal-neoconservador (neo-neo) hegemonizaba el escenario social, político, económico y cultural mundial (Rigal, 2004). Este modelo neo-neo, de acuerdo con Giroux, “expresa la fusión del neoliberalismo, con su acento en la libertad económica de la economía de mercado como prerequisite para la libertad política, con un neoconservadurismo que, a través de su preocupación por el mantenimiento del orden social, propone severas limitaciones a la democratización de la sociedad” (Giroux citado por Rigal, 2004: 37).

Esta articulación de la Nueva Derecha o del proyecto neo-neo resulta evidente si se toma en consideración que finalmente los llamados procesos de modernización del Estado, que se orientaban supuestamente a desmantelarlo y/o minimizarlo para que el mercado funcionara libre y sin trabas artificiales, sólo pudieron llevarse adelante en el marco de gobiernos autoritarios con una fuerte intervención política (Lechner, 1999).

En palabras de Apple, se trata de un nuevo acuerdo hegemónico que combina a las élites políticas y económicas dominantes con sus proyectos de modernizar la economía y el Estado; el conservadurismo económico y cultural que aboga por recuperar la seguridad económica, el control político, la autoridad y los valores cristianos; y, por último, buena parte de las clases medias, obsesionadas por la seguridad, la familia y el espacio para el emprendimiento individual del que depende su propia prosperidad (1993).

En Argentina, al igual que en Brasil y en otros países de la región, esta nueva hegemonía que se configura en la década de 1990, rompió con las tentativas de la década de 1980 de democratización de la sociedad y de recuperación del modelo nacional desarrollista. “Frente a la crisis económica y política vivida por estos países a fines de la década de 1980, se abrió un espacio para la privatización de la esfera pública y para la intervención de los organismos internacionales en las reformas relativas a las funciones del Estado” (Krawczyk y Vieira, 2008: 130)

La reforma educativa argentina debe inscribirse en dos procesos más amplios: por un lado, la reforma del Estado (como hemos visto); por el otro, el “movimiento” de reformas educativas llevadas adelante en la región y en el mundo.

## **2. Las reformas educativas de los años 90 en América Latina**

Barroso (2008) sostiene que el término “reforma” como metáfora de cambio es una de las palabras claves del discurso político sobre educación a partir de finales

de los años '60 en diferentes países, independientemente del sistema político y económico (sea economía de mercado o planificada, sean países capitalistas o socialistas, se trate de países en el centro o en la periferia del sistema mundial):

A pesar de la polisemia del concepto y de la gran diversidad de medidas que se reivindican desde esta designación, las reformas escolares que marcaron la segunda mitad del siglo XX pueden ser descritas, en general, del siguiente modo: una decisión política intencional, planificada, tomada por una autoridad formal, destinada a cambiar duraderamente la totalidad o una dimensión significativa del proceso educativo, en función de una determinada concepción de futuro. Las reformas aparecen casi siempre asociadas a la percepción de una crisis (interna y externa) del sistema educativo y se integran en procesos más amplios de transformación política, económica y social. Es en este contexto que emerge la gran ola de reformas escolares que alcanza su máxima expresión a escala mundial en la década del '80 (2008: 9; traducción propia).

De acuerdo con este autor, es posible encontrar en las reformas desarrolladas en las últimas dos décadas algunas características comunes en lo que se refiere al proceso de regulación política y a la estrategia de cambio. Nos interesa destacar las siguientes:

- La concepción determinista del cambio con el supuesto de que los sistemas sociales son totalmente regulables de acuerdo con criterios de racionalidad y de eficacia definidos por el poder central.
- El carácter exógeno del proceso de elaboración de la reforma, aún cuando se introduzcan mecanismos legitimadores de tipo participativo.
- Una lógica 'normativo-deductiva' para la elaboración y el desarrollo de la reforma, que distingue y separa concepción y ejecución.
- Implementación a través de un proceso de "integración normativa", con una dinámica lineal y descendente (top-down). "En otras palabras: la reforma es concebida por unos, ensayada por otros e impuesta a todos" (Barroso, 2008: 10. Traducción propia).

A fines de los '80 y para toda la región latinoamericana, múltiples diagnósticos presentaban un panorama educativo construido en torno a la falta de equidad al interior del sistema; la mala calidad educativa; el excesivo centralismo; la escasa autonomía de las escuelas; la desmotivación de los maestros; el deterioro de las condiciones de trabajo y desprestigio de la profesión; y la desvinculación entre lo que se enseñaba y lo que demandaba la sociedad y la economía (Rigal, 2004). A partir de los diversos diagnósticos nacionales e internacionales elaborados por los organismos internacionales, se construyó un consenso sobre la crisis de la educación latinoamericana y la urgente e imperiosa necesidad de encarar procesos de reforma que permitieran abordar el problema de la calidad.

Tiramonti (2001) y Rigal (2004) sostienen que el paradigma de la transformación educativa diseñado a fines de los años 80 y principios de los 90 trataba de compatibilizar:

- las exigencias de calidad educativa que imponía un mundo estructurado alrededor del conocimiento y de las comunicaciones;
- los diagnósticos e instrumentos de las agencias internacionales de financiamiento (en especial, Banco Mundial y BID); y
- las propuestas de los organismos internacionales de cooperación técnica como UNESCO, OEI, PREAL, OEA, que intentaban conjugar las propuestas más duras con las necesidades políticas de los gobiernos, la preservación del orden social y la integración internacional.

Se trataba, a su vez, de un paradigma que permitía compatibilizar la educación con la reestructuración capitalista del último cuarto del siglo XX y sus consecuencias de expansión de la pobreza y la desocupación; con la reforma del Estado que se imponía en el marco del Consenso de Washington; y con los nuevos modelos de organización “flexible” en el sistema productivo (Gentili, 1997; Gentili, 1998).

En el marco de ese paradigma y del modelo más amplio de reforma del Estado, la “transformación educativa” exigía a nivel regional la redefinición del rol del Estado en materia educativa, a partir de ciertos tópicos o lineamientos (Rigal, 2004; Feldfeber y Saforcada, 2005; Saforcada, 2006b):

- la orientación estratégica, la regulación a distancia, el impulso a las autonomías y la evaluación de los resultados;
- la incorporación de esquemas flexibles de subvención
- la focalización de las acciones;
- la movilización de diversas fuentes de financiamiento;
- el desarrollo de sistemas e instrumentos de evaluación;
- el diseño de modalidades de *accountability* para las escuelas y de responsabilización de los educadores;
- la revalorización de la profesión docente desde una lógica meritocrática.

De acuerdo con diversos autores, las reformas educativas introdujeron un cambio en la lógica de regulación educativa que implicó un quiebre en el carácter universalista e integrador de la educación pública y del Estado, para pasar a una lógica de regulación a la distancia a través del control y de la intervención focalizada en poblaciones en condiciones de pobreza (Oliveira, 1997; Duschatzky y Redondo, 2000; Krawczyk y Vieira, 2008).

### **3. La “transformación educativa” argentina de los '90: orientaciones, dinámicas y racionalidad política**

En el mismo discurso reseñado anteriormente, el presidente Menem enunciaba lo que sería la agenda de los años 90 y sentaba las bases de la reforma educativa que el gobierno comenzaría a implementar un año después de su alocución:

Creo también importante referirme brevemente a otros aspectos de fundamental valor, para esta agenda de los años 90 que YA debemos comenzar a debatir. En materia educativa, entendemos necesaria su vinculación con el mundo del trabajo

y de la producción, en el marco de una transformación estructural que debe acompañar a la producida en la comunidad en su conjunto.

Nuestros cinco ejes de acción son:

- La descentralización educativa.
- La refederalización de nuestra educación.
- El papel protagónico de nuestra comunidad.
- La jerarquización de los docentes.
- Y la integración del sistema educativo, particularmente el universitario.

Cada una de estas instancias está en pleno curso de ejecución, pero para su éxito requieren la participación, el aporte, el compromiso y la comprensión de todos los integrantes de nuestra comunidad.

Cada uno de nosotros lo sabe muy bien: los pueblos subeducados son analfabetos del espíritu. De ahí la trascendencia de esta cuestión impostergable.

Efectivamente, un año más tarde, en 1991, se publicaron dos documentos que presentaban oficialmente la reforma educativa y que recogían estos lineamientos. El primero, “Bases para la transformación de la educación nacional”, fue publicado en abril por el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación; el segundo, “Bases para la transformación educativa”, en septiembre por el Ministerio de Cultura y Educación. Como se observa, ambos documentos presentan títulos muy similares, sin embargo los contenidos difieren, aunque no son contradictorios.

En el segundo, el presidente Menem tiene un lugar significativo. El documento se inicia con un texto firmado por él y aparecen permanentes referencias a las definiciones y concepciones del presidente en el contenido. Asimismo, el anexo I, titulado “La Política Nacional y la Educación en el Pensamiento del Presidente Menem”, se integra de una multiplicidad de pasajes de discursos agrupados por temas tales como “Unidad y soberanía nacional”, “Justicia social y revolución productiva”, “Reforma del Estado = Descentralización”, “Cultura del trabajo”, etc. (MCyE, 1991: 69-82).

El texto que presenta este documento lleva la firma del presidente y se titula “La Batalla de la Educación”:

La Argentina está transformándose y este desafío crucial es tarea de todos los argentinos. El país viejo, aún vigente, que no asegura trabajo ni bienestar para treinta

millones de compatriotas, debe dar lugar a una esperanza que ya se va perfilando, en la que la vocación democrática, la estabilidad institucional y la previsibilidad económica hagan posible una vida más digna para cada uno de nosotros.

Para servir a esta esperanza estamos abocados a la Transformación Educativa [...]

La reforma del Estado y la revolución productiva han de requerir el soporte de una educación transformada, que a su vez se verá potenciada por los logros que se alcancen en aquellos campos. [...]

Asumimos nuestra responsabilidad en momentos de extrema gravedad, en los que se encontraba a riesgo la viabilidad misma de la Nación. [...] Hoy, los argentinos debemos concentrarnos en encontrar soluciones y en trabajar incansablemente sobre dos planos: atender la coyuntura y coherentemente, iniciar el cambio estructural.

Era urgente detener la decadencia, cicatrizar las heridas que afectaban al tejido social, promover la reconciliación entre los argentinos, cimentar la unidad nacional, frenar la inflación, racionalizar el Estado en su tamaño y en su funcionalidad, crear condiciones para la reactivación económica y el desarrollo, restablecer la credibilidad y apuntalar la vigencia de los valores esenciales, reinsertarnos en el mundo.

Como vemos, presenta similitudes significativas con el pronunciado en el Congreso de la Nación: la noción de un único camino posible que redimirá al país y a la educación, y que sanará sus heridas.

El otro documento es introducido por Antonio Salonia, primer Ministro de Educación del gobierno menemista. Allí el ministro sostiene:

El esfuerzo compartido estará encaminado hacia el logro de objetivos de transformación, referidos al mejoramiento de la calidad de la educación; la equidad en el acceso, la distribución y la relevancia de los bienes culturales que transmiten las instituciones educativas; la federalización de la educación y el replanteamiento de la conducción del sistema. Esta trilogía calidad-equidad-gobernabilidad representa un universo complejo e interrelacionado; para lograrla es que estamos empeñados en la transformación de las estructuras y no en meros ajustes o arreglos parciales (MEyJ, 1991).

Las referencias al esfuerzo compartido y la necesidad urgente e imperiosa de la transformación, así como a la envergadura del proceso, son recurrentes en los diversos documentos producidos por la presidencia y el Ministerio de Educación. Como señala Feldfeber, “al analizar el discurso oficial acerca de la reforma, observamos que desde la lógica del pensamiento único, se presentó como única alternativa frente a la crisis” (2000: 12).

El gobierno de Menem tuvo cuatro ministros en la cartera educativa:

Antonio Salonia: julio de 1989 - diciembre de 1992

Jorge Rodríguez: diciembre de 1992 - abril de 1996

Susana Decibe: abril de 1996 - mayo de 1999

Manuel García Solá: mayo a diciembre de 1999

La reforma se implementó a través de una serie de líneas de trabajo, una de las cuales fue la jurídica, que implicó la sanción de una trilogía de leyes que, junto con la Constitución de 1994, conformaron las nuevas bases legales de la educación:

- Ley N° 24.049, de Transferencia de servicios educativos a las provincias, de 1992.
- Ley N° 24.195, Ley Federal de Educación, sancionada en 1993 (LFE).
- Ley N° 24.521, de Educación Superior, sancionada en 1995.

Esta trilogía se completó con el Pacto Federal Educativo, firmado en 1994 y convertido en ley en 1997.

La Ley Federal de Educación se erigió en el símbolo de la reforma, tanto para sus defensores, como para sus detractores. Decibe, que en el momento de sanción de esta ley ocupaba la Secretaria de Programación y Evaluación Educativa, sostuvo años después que “con la sanción de la Ley Federal de Educación, se inauguraba en la Argentina democrática una política educativa y un modelo de gestión que permitía asegurar un proyecto educativo de alcance nacional, respetando la diversidad provincial y promoviendo la atención local de demandas específicas” (2000: 89).

Los sindicatos docentes asumieron una posición crítica respecto de esta ley y organizaron diversas acciones públicas de protesta (Paviglianiti, 1996; Puiggrós,



2003). “En las reuniones nacionales, regionales y asambleas locales de la CTERA, la ley fue rechazada como símbolo del ajuste neoliberal del sistema educativo. Otros sindicatos públicos (ATEM) y privados (SADOP) tomaron la misma dirección” (Puiggrós, 2003: 191). Decibe misma lo describe: “acordar la Ley Federal no fue cosa fácil. Cien mil personas manifestaban en las puertas del Congreso en defensa de la escuela pública y en contra del proyecto del Poder Ejecutivo” (2000: 89).

Si bien diversos actores destacaron que era la primera vez que se sancionaba una ley que organizaba el conjunto del sistema educativo (la anterior ley 1420 sólo regía para las instituciones dependientes de Nación), fueron muchas las voces críticas en diversos ámbitos escolares, sindicales (como ya fue referido), académicos, etc.

De acuerdo con Paviglianiti (1996) y Feldfeber (2000), la ley implicó un retroceso en relación con el derecho a la educación, introduciendo tendencias a la subsidiariedad del Estado y al debilitamiento de la responsabilidad del Estado por la garantía de este derecho, aunque con yuxtaposiciones de principios diversos producto de las negociaciones entre sectores que sostienen posiciones antagónicas respecto del rol que asignan al Estado en materia educativa. Asimismo, la LFE implicaba una dilución del sentido de lo público en el ámbito educativo, al definirlo como un tema de gestión: todas las escuelas son públicas, lo que cambia es si la gestión es estatal o privada (Feldfeber, 1999).

Esta ley introdujo una nueva estructura del sistema educativo, que pasó de estar conformada por el nivel inicial, la primaria de siete años y la secundaria de cinco, a organizarse con un nivel inicial similar al anterior pero con la sala de 5 años obligatoria, la Educación General Básica (EGB) de nueve años obligatorios (incorporando dos años que antes integraban la secundaria) y el polimodal, de tres años, no obligatorio y con orientaciones diferentes. Si bien hubo consenso en reconocer como positiva la extensión de la obligatoriedad (se pasó de siete a diez años de escolaridad obligatoria), el formato asumido generó numerosos

cuestionamientos. Tiramonti y Suasnábar (2001) señalan que el objetivo del cambio de estructura era aumentar los años de escolarización de la población económicamente activa sin garantizar el acceso a la secundaria.

Las líneas de acción de la "transformación educativa" abarcaron el conjunto de dimensiones que conforman todo sistema escolar:

- la estructura;
- el currículum;
- la gestión y la organización escolar;
- la evaluación;
- la formación y capacitación docente;
- la atención de las desigualdades o, en el marco de la reforma, de la equidad (esta dimensión pasó a nominarse como "acciones compensatorias");
- los recursos y el financiamiento de las instituciones;
- la información sobre el sistema;
- la articulación con el sistema productivo y la educación técnica.

Para dar cuenta de las iniciativas y las acciones, podemos, sin ser exhaustivos, enumerar las siguientes (MCyE, 1996a; Decibe, 2000; Rivas, 2004):

- la configuración de un nuevo marco legal;
- la transferencia de todas las instituciones educativas a las provincias;
- la definición de una nueva estructura y extensión de la obligatoriedad;
- los cambios en la organización curricular a partir de la definición de los contenidos básicos comunes desde la Nación (CBC);
- el desarrollo del Plan Social Educativo, que abarcaba desde el otorgamiento de becas de ayuda social para los estudiantes hasta la entrega de materiales escolares a los alumnos, la dotación de libros y otros

recursos a las escuelas, la atención de cuestiones de infraestructura escolar (construcción de aulas, refacción de establecimientos, etc.) y la asignación de un financiamiento para el desarrollo de proyectos escolares otorgado a través de un sistema de competencia entre instituciones;

- la conformación de una red de formación y capacitación docente: la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC);
- la creación de un sistema de información y de evaluación de la calidad educativa;
- la reestructuración de la educación técnica, desvinculándola de las instituciones tradicionales y conformando los Trayectos Técnicos Profesionales (TTP), y creando el Instituto Nacional de Educación Técnica (INET);
- el desarrollo del Programa Nueva Escuela Argentina para abordar cuestiones vinculadas a la gestión y la organización de las escuelas, a los roles de los supervisores y de los miembros de los equipos directivos y a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI).

Como señala Decibe, “se inició en los 90 una reforma estructural y sistémica, que tuvo como meta todo el campo de producción y distribución de conocimientos: el sector de ciencia y tecnología, el sistema universitario, el sistema de formación técnica profesional, los niveles de educación inicial, primario y secundario, la formación inicial y la capacitación permanente de los docentes. Fueron todos ellos los espacios puestos en revisión y vueltos a pensar (...). De esta manera, la Reforma abarcó a las instituciones, los procesos y la gestión del sistema en sus diferentes ámbitos y niveles” (2000: 78).

Efectivamente, la masividad y simultaneidad de la dinámica reformista decidida fue una de las características del proceso. La reforma fue diseñada como un proceso global que debía impactar en todas las dimensiones del sistema educativo:

currículum, financiamiento, evaluación, organización y gestión, formación docente, legislación, así como alcanzar a todos los niveles (inicial, primario, secundario y superior). La estrategia de implementación fue lanzar el conjunto de los componentes simultáneamente, poniendo en marcha todas las líneas de acción entre 1992 y 1996, es decir, en un período de tiempo relativamente corto.

Una segunda característica de la metodología reformista fue la del consenso como recurso de legitimación de las políticas implementadas, en el marco, por un lado, de espacios claramente delimitados respecto de quiénes participaban de la concertación (sólo los poderes ejecutivos) y cuáles eran los márgenes para el disenso, y, por el otro, de un discurso propio del pensamiento único de acuerdo con el cual no había otra alternativa, inscribiendo la política (como hemos visto en los mensajes analizados) en la dicotomía transformación-progreso versus crisis-caos-enfermedad.

Chantal Mouffe (2007) plantea que estas políticas del consenso son las que retiran de la política “lo político”, es decir, el aspecto antagónico conflictual que es constitutivo de la política. Si lo que se presenta es un consenso sin antagonismo es porque hay voces que han sido silenciadas.

Por último, una tercera característica de la transformación fue la dominancia de la racionalidad técnica (Feldfeber, 2000), que se inscribe en la misma lógica de correr la política del registro de “lo político”, desplazando el eje del debate hacia una cuestión técnica que es materia de expertos. Como señala Rigal, “el discurso de la reforma se formaliza como una propuesta eminentemente instrumental y técnica. Pero el modelo neo-neo en educación, como proyecto hegemónico, no es sólo desestatización, desregulación y privatización como estrategia de contención de gastos sociales. En la medida en que la educación pierde su autonomía aporta una contribución funcionalmente eficaz a la realización de los intereses de los sectores económicos dominantes; en tanto subalterniza el objetivo político contribuye también al establecimiento de una democracia restringida. Esta influencia neo-conservadora refuerza la necesidad de “despolitizar” el proyecto de

modernización educativa: convertirlo en un problema administrativo de gobierno y de ingeniería” (2004: 137).

En cuanto a la dinámica, la reforma educativa ha sido identificada como un ejemplo del modelo de política pública conocido como “*top-down*”, “de arriba hacia abajo” o “arriba-abajo” (Feldfeber, 2000; Gorostiaga, 2007; Barroso, 2008). Se trata de programas políticos definidos centralmente e implementados de manera organizada desde ese centro hacia “abajo”, siguiendo el orden jerárquico de los diferentes niveles institucionales. En este sentido, Gorostiaga sostiene que “aunque se implementaron algunas consultas en distintos sectores sociales (por ejemplo, para el diseño de los contenidos curriculares comunes a nivel nacional), en general la reforma educativa de los noventa puede caracterizarse como un conjunto de cambios planteados de arriba hacia abajo sin procesos horizontales de debate. Muchas provincias adoptaron las líneas fijadas a nivel nacional, al menos formalmente, en forma acrítica y pasiva” (2007: 8). En este trabajo y para los casos que analizaremos esto resulta evidente.

#### **4. Análisis en torno a la transferencia y la centralización**

La reforma educativa se inició con la sanción de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos en diciembre de 1991, por la cual pasaron a las provincias todas las instituciones educativas que se inscribían, hasta ese momento, en la jurisdicción nacional (excepto las universidades), es decir, las instituciones de nivel medio, los institutos de educación terciaria de formación técnica y de formación docente (incluyendo sus departamentos de aplicación que son escuelas de educación inicial, primaria y secundaria), y todas las instituciones privadas de nivel inicial, primario, secundario y terciario, que dependían de la Secretaría Nacional de Educación Privada (SNEP).

La transferencia de instituciones de la Nación a las provincias no comenzó en los 90. En los años 60 hubo intentos de traspaso que finalmente sólo se concretaron

en un reducido número de instituciones. Más tarde, a poco del último golpe militar y en el marco de las primeras acciones que implementó la dictadura, se realizó un traspaso compulsivo a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires de todas las instituciones correspondientes a la educación primaria dependientes de la Nación (Paviglianitti, 1988; Bravo, 1994).

Como dijimos, en la década del 90, la descentralización implicó que todas las instituciones de educación media y superior no universitaria nacionales, así como todas las instituciones privadas, 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, varios autores coinciden en sostener que lo que se propuso como una descentralización educativa fue una política de transferencia fundada en el ajuste fiscal (Bravo, 1994; Tiramonti y Suasnábar, 2001; Feldfeber e Ivanier, 2003; Rivas, 2004; Gorostiaga, 2007; Krawczyk y Vieira, 2008).

Las sanciones de las leyes de Reforma del Estado N° 23.696 y de Emergencia Económica N° 23.697 tuvieron como objetivo reducir gastos y lograr una gestión más eficiente, y fueron el soporte legal para la privatización de las empresas del Estado y el desarrollo de un proceso de “racionalización administrativa” consistente en retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y cierre de dependencias estatales (Delgado, 2000). “En Educación, estas medidas se traducen en la transferencias de servicios educativos a las diferentes provincias (acordadas para acceder al Plan Brady) con el objetivo de reducir en 900 millones los gastos del Estado Nacional por ese concepto, ya que es vetado, en la Ley de Presupuesto del año 1992 N° 23.990, el artículo 39° que aseguraba a las provincias los recursos que les permitirían sostener los servicios traspasados, dejando librada la suerte de la educación a la mayor recaudación de impuestos coparticipables” (Delgado, 2000: 4).

Luego de la transferencia se sancionó la Ley Federal de Educación, la que, conjuntamente con otros instrumentos normativos, permitió conformar una serie de dispositivos de centralización de las decisiones sustantivas de política educativa (Paviglianiti, 1996; Barco, 2003; Gorostiaga, 2007; Krawczyk y Vieira, 2008). 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 de definir los llamados “Contenidos Básicos Comunes”, obligatorios para todas las jurisdicciones; la creación del 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, entre otros (Sábato y Tiramonti, 1995; Feldfeber, 2000; Tiramonti, 2001; Rigal, 2004).

La distribución de responsabilidades entre la Nación y las provincias establecida a partir de la sanción de la Ley de Transferencia y de la Ley Federal de Educación configuró un modelo con “un centro fortalecido, con menor cantidad de tareas, pero a cargo de temas estratégicos” (Gorostiaga, Acedo y Senén, 2004: 3) en el cual, como señala Gorostiaga, “el nivel nacional [asumió] un rol de planificación estratégica, control de la política y evaluación de resultados, mientras que las provincias quedaron a cargo del financiamiento y la administración de las escuelas” (Gorostiaga, 2007: 7).

En este contexto, es discutible que pueda identificarse a este proceso como de “descentralización”, en la medida en que descentralizar implica distribuir poder y capacidad de decisión. Esto no fue lo que sucedió en nuestro país, por lo que diversos autores sostienen que debe hablarse más bien de “transferencia” o de “desconcentración” (Bravo, 1994; Kisilevsky, 1998; Feldfeber e Ivanier, 2003; Rigal, 2004).

Ya en 1994, Hector Bravo, analizando los resultados de la aplicación de la ley 24.049, sostenía con crudeza y advertía:

[...] tras la redefinición de funciones, atribuciones y responsabilidades entre el Gobierno Nacional, las Provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, ¿se ha producido un fortalecimiento o –por el contrario– un debilitamiento de los poderes locales? [...] [una] señal –por cierto desalentadora– está indicando el avance de la Nación en el aumento de sus recursos financieros paralelamente con la disminución de los correspondientes recursos provinciales. Aquí el criterio prevaleciente parece ser que todo lo que da ganancia se vende y todo lo que significa gastos se transfiere a las provincias. Coincidentemente [...] ha disminuido el envío de fondos a las jurisdicciones locales.

[...]

Lamentablemente, todo lleva a señalar un creciente abandono de sus responsabilidades por parte del Estado. Lo último –juzgado dentro del marco de la política desarrollada en el área por el Gobierno Nacional– me lleva a coincidir con las voces que se han levantado en la República para denunciar que tras el proclamado federalismo, se esconde una definida política de subsidiariedad del Estado en materia de educación. Efectivamente, tanto en la ley como en los convenios suscriptos en su consecuencia se garantiza el respeto de los principios de la llamada ‘libertad de enseñanza’, así como de los derechos emergentes –incluido el aporte financiero–, más nada se establece acerca del derecho a la educación y su fundamento ideológico: la igualdad de oportunidades y posibilidades educativas. Y ello constituye, sin embargo, una responsabilidad ineludible, indeclinable, imprescriptible e irrenunciable del Estado, en orden al desarrollo y al bienestar de toda la sociedad. Más preocupante aún resulta que tal política de subsidiariedad, unida a las crecientes dificultades financieras de los erarios provinciales conduzca a un proceso definido, ya previsto, de privatización creciente del servicio educativo público u oficial (1994: 40-43).

En consonancia con Bravo, Kisilevsky (1998) sostenía que la transferencia no fue un proyecto educativo, sino una política fiscal. Esta política de supuesta descentralización se articuló, como hemos visto, con un fuerte protagonismo de la Nación configurando lo que identifica como “federalismo centralizador”.

Las lecturas que se hacían de este doble movimiento de transferencia y centralización<sup>2</sup> no eran coincidentes. Para algunos, era parte del proceso

---

<sup>2</sup> Suele referirse a este proceso como de “recentralización”, para dar cuenta de que el sistema educativo previo a la reforma era un sistema centralizado y que estas medidas buscaban “volver” a un sistema centralizado luego de la transferencia de las instituciones. Sin embargo, la centralidad del Estado Nacional en el sistema educativo previo a la reforma estaba dada por brindar servicios y administrar instituciones en todo el territorio. En los años ’90, esta centralidad se construye a través de otros dispositivos y con otra lógica: ya no brindar servicios educativos de manera directa, sino construir dispositivos que direccionaran las políticas jurisdiccionales y el conjunto del sistema. Se trata de una centralidad del Estado Nacional cualitativamente diferente. Por este motivo, nosotros hemos optado por identificarlo como un proceso de “centralización”, en la



modernizador tendiente a que el Ministerio se transformara en un actor estratégico que impulsara la innovación. Así, por ejemplo, Filmus escribía en 1996:

El Ministerio de Cultura y Educación deberá desarrollar capacidades hoy atrofiadas por décadas de centralización, burocratización e ineficiencia en la gestión. El abandono de las tareas de administración de unidades educativas en forma directa le genera condiciones para construir un estilo de conducción y de gestión que le permita liderar el proceso de transformación educativa. (...) la conducción nacional debe recuperar la capacidad de innovación y transformación pedagógica. Al haberse liberado de la conducción de establecimientos, el Ministerio se encuentra en óptimas condiciones para focalizar su preocupación por recuperar el liderazgo técnico-pedagógico que le permita encabezar los procesos de innovación educativa en el país (1996: 70-71).

Por el contrario, otros entendían que se trataba de una estrategia tendiente a responder al ajuste fiscal, desembarazarse de las complejidades de la gestión de las instituciones y desresponsabilizarse del funcionamiento de las escuelas y sus resultados (como señalaba Bravo), pero, al mismo tiempo, concentrar poder de decisión, de acción y de control en la Nación. De este modo, el Estado Nacional “descentralizaba” la prestación del servicio y los problemas que esa prestación llevaban consigo; concentraba el manejo de los recursos técnicos y financieros; y centralizaba la toma de decisiones (Feldfeber, 2000). Tiramonti sostenía aproximadamente para el mismo momento en que Filmus escribía lo anterior:

[...] 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: 43).

Más allá de los factores económicos que motivaran las transferencias, es posible leer esta decisión en clave política, como motivada no sólo por razones fiscales y de distribución de competencias, sino también por la necesidad de legitimación del nuevo rol del Estado y de contar con una estrategia de gestión del conflicto que necesariamente suscitarían las medidas de política que implicaba la implementación de la transformación

---

medida en que no se trata de “volver” a aquella centralidad del estado Nacional, sino de la construcción de otra modalidad de centralización.

educativa.

Weiler (1996) sostiene que las políticas de descentralización, lejos de responder a una efectiva descentralización (que supone delegación de poder), fueron iniciativas de traslado de las responsabilidades de la gestión a unidades menores y tuvieron un doble propósito. Por un lado, lograr adhesión a las políticas de reforma del Estado con el discurso de la mayor cercanía a la comunidad y de permitir así una mayor participación. No obstante, tales espacios de mayor participación no suponían espacios de poder ni capacidad de participar en las decisiones. Por otro lado, al pasar a depender las instituciones de unidades jurisdiccionales menores, permitía atomizar el conflicto docente, ya que no era el colectivo docente frente al Estado Nacional sino el profesorado de una jurisdicción frente a esa unidad de gobierno. Esta distancia entre el estado central y las instituciones y sus docentes, permitía, además de atomizar el conflicto y así debilitar la oposición, introducir filtros entre cada nivel de administración, lo que daba mayores márgenes de maniobra al gobierno nacional.

## **5. La escuela como centro de la escena educativa argentina**

Como vimos en el capítulo anterior, en el marco de las reformas educativas de los 90, se propagaron las iniciativas de política centradas en la escuela como unidad de análisis y de acción. En términos generales, el modelo impulsado respondía a la necesidad de instaurar un nuevo modo de regulación de la educación, y se organizaba en torno a la reestructuración del sistema sobre la base de la descentralización financiera y administrativa, la autonomía de las instituciones escolares y la responsabilidad de las mismas por los resultados educativos, en el marco de la conformación de un núcleo técnico a nivel nacional que diseñara e implementara acciones para orientar las políticas del conjunto del sistema y para introducir dispositivos de control a través de la evaluación y el financiamiento (Tiramonti, 2001; Rigal, 2004).

Así, en este paradigma emergente, un elemento central que aparecía recurrentemente era la necesidad de que las escuelas se constituyeran en instituciones autónomas capaces de tomar decisiones, desarrollar propuestas innovadoras, formular proyectos institucionales y administrar recursos, en el marco de sistemas de incentivos y de evaluación definidos centralmente (Tiramonti, 2001; Saforcada, 2006a)

En Argentina, 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 abril de 1991, en el documento “Bases para la transformación de la educación nacional” al que hemos referido anteriormente, 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 [...] (MEyJ, 1991).

Asimismo, en la presentación, el ministro Salonia señalaba:

Esta es una tarea de todos: de la conducción política, de los docentes, de los padres, de las organizaciones gremiales, empresariales y comunitarias. [...] Pero resulta especialmente importante el protagonismo de la escuela y de los docentes. Por ello la jerarquización de la institución escolar, la redefinición de su modelo institucional y la participación creativa e innovadora de todos sus agentes se constituyen en las estrategias más fecundas para transformar la educación (MEyJ, 1991).

En esta línea, varios documentos producidos por el gobierno nacional durante la década del 90 afirmaban que “la refundación del sistema educativo tenía como centro la redefinición de la unidad escolar” y que “el eje de la transformación

educativa era la institución escolar”. En la presentación oficial hecha por la delegación argentina en la 45ª Conferencia Internacional de Educación se expresaba:

**Un sistema educativo federal definido desde una unidad escolar autónoma.** [...] La refundación del sistema educativo tiene como centro la redefinición de la unidad escolar. Esta opción no es ingenua. Trata de superar las lógicas de anteriores reformas educativas centradas ya sea en los aspectos macro (como reorganización de los niveles educativos) o en los aspectos micro (como cambios de contenidos y metodológicos a nivel del aula). La unidad de cambio del sistema educativo es la institución escolar. Para poder hacerse cargo de la tarea que se le encomienda, es necesario abrirle los espacios para una mejor autonomía pedagógica y administrativa. Esto sólo será posible con el crecimiento de una auténtica capacidad de decisión de cada escuela, en el marco de las políticas consensuadas federalmente. Los Contenidos Básicos Comunes acordados a nivel nacional, el fortalecimiento de las conducciones educativas de los sistemas provinciales, y el funcionamiento pleno del Sistema Nacional de Evaluación de la calidad de la Educación son el marco en el que se promueve la creciente autonomía de la unidad escolar (MCyE, 1996a; el destacado es del original).

Así, el foco en la escuela y la autonomía escolar era pensada a partir de un doble anclaje. Por un lado, como parte del proceso de descentralización y federalización de la educación, yendo más allá de las provincias como unidades autónomas de gobierno; eran las escuelas las unidades autónomas para acercar la educación no sólo a las realidades provinciales, sino a las comunidades. Por otro lado, como posibilidad de "abrirles un espacio" de libertad, necesario para que pudieran innovar y desarrollar creativamente sus propias iniciativas.

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/MCyE, 1994: 8).

Fue para el logro de esta redefinición de la unidad escolar que el Estado Nacional puso en marcha el Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI. Si bien 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>3</sup>. En el caso de las provincias, se desarrollaron también diversas iniciativas que tenían entre sus propósitos otorgar mayores grados de autonomía a las instituciones escolares diferentes. El Programa Escuela Creativa en Mendoza constituyó una de ellas.

La perspectiva de los gremios era otra. Para los docentes la autonomía era parte del plan privatizador neoliberal para la educación: privatización, desresponsabilización del Estado y responsabilización de la escuela y de los docentes, sin que se mejoraran las difíciles condiciones de trabajo e introduciendo un mayor control de su tarea por parte del gobierno y de los padres (Torres, 2000b). Tal como se expresa en un documento del II Congreso Educativo Nacional de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina:

[...] desde el discurso oficial de la reforma educativa se señala la necesidad que la escuela tenga mayor autonomía pedagógica y administrativa. Pero este discurso contiene una alta dosis de ambigüedad y a la vez, de prescripciones; marcha en sentido contrario a construir una modalidad realmente autónoma en la escuela. Si no se promueve una nueva organización escolar y del trabajo docente, si no se asignan recursos financieros específicos para el cambio organizacional en la escuela, si no se modifica el orden jurídico-administrativo ¿Cómo será posible construir currículum colectivamente en la escuela o innovar en la enseñanza? ¿Cómo encarar la nueva complejidad de la responsabilidad escolar frente al conocimiento, sin una adecuada valoración del trabajo docente, sin un salario que incluya mayor tiempo de dedicación y una calificación profesional que permita encarar la tarea? (Vázquez y Martínez, 2000: 18-19)

---

<sup>3</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.

Volveremos sobre esto más adelante, cuando nos introduzcamos en el estudio de los casos tomados para el presente trabajo.

## **6. Los actores de la reforma**

Romero y Romero (2004), en su trabajo “Los reformadores sin espíritu”, analizan el proceso decisorio de la reforma educativa de los años 90 en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Estos autores centran su enfoque en el universo de lo que denominan los autores-decisores de la reforma, identificando cuatro grandes actores-colectivos que se interrelacionaron y condicionaron mutuamente a la hora de tomar decisiones en el seno del Ministerio: la burocracia aggiornada; los analistas simbólicos; los equipos técnicos de los organismos de crédito multilateral y de los organismos de cooperación específica; y los sectores políticos tradicionales, cercanos al partido gobernante.

Por su parte, Viñao (2002), repara en quiénes son los agentes implicados en las reformas educativas y de qué modos, distinguiendo dos grandes grupos: “reformadores” y “profesores”.

Esta es una interesante cuestión que no suele ser abordada por la abundante literatura que refiere a la reforma educativa en Argentina. Los únicos que aparecen referidos de manera sistemática son los docentes. Si bien es claro que son sujetos particularmente significativos a la hora de estudiar los procesos de reforma educativa, no son los únicos; en el desarrollo e implementación de la reforma deben considerarse muchos otros con roles diferentes.

En el intento de definirlos, se genera una tensión entre una definición de corte institucional o una centrada en los sujetos. Si nos atuviéramos a la primera, deberíamos identificar al gobierno nacional, el gobierno provincial, las escuelas,

etc. Sin embargo, resulta interesante “abrir” estas categorías, que, de sostenerlas así, aglutinarían actores que cumplieron roles muy diferentes. Por ejemplo, dentro de “gobierno nacional” quedarían englobados tanto aquellos que tomaron decisiones políticas acerca de las iniciativas a llevar adelante como aquellos otros que integraron lo que tradicionalmente se nomina como “equipos técnicos”, vinculados a la implementación de las decisiones tomadas por los anteriores.

Haciendo un ejercicio provisorio de definirlos o, más bien, distinguirlos, y sabiendo que estamos enumerando a la par niveles que, tanto por agregación como por función, son muy diferentes, mencionamos los siguientes:

- **Responsables gubernamentales nacionales:** nos referimos a aquellos miembros del gobierno con cargos políticos o político/técnicos, involucrados tanto en las definiciones sobre las orientaciones de política como en el diseño macro de las líneas de acción reformistas a desarrollar. Interactúan tanto con los agentes del funcionariado nacional, como con los responsables gubernamentales provinciales.
- **Agentes del “equipo técnico” nacional:** incluyen funcionarios de menor rango que integran los llamados “equipos técnicos”, responsables del diseño “fino” de las líneas de acción y de la implementación de las acciones. Trabajan en relación con los responsables gubernamentales nacionales y provinciales, con sus pares provinciales y, de acuerdo con la iniciativa de la que se trate, con supervisores, directores y profesores.
- **Responsables gubernamentales provinciales:** abarcan aquellos integrantes de la cartera educativa provincial con capacidad de decisión política al interior de la jurisdicción. Son quienes interactúan políticamente y negocian con la Nación, a la vez que trabajan con sus equipos técnico-administrativos provinciales.

- **Agentes del “equipo técnico” provincial:** son aquellos que integran los equipos técnicos provinciales, que desarrollan las mismas funciones que sus pares nacionales respecto de las políticas jurisdiccionales, pero que, en el caso de las iniciativas nacionales, operan como aplicadores de las decisiones tomadas entre Nación y jurisdicción, y del diseño hecho por el equipo técnico nacional.
- **Supervisores:** responsables de la introducción en las instituciones de las líneas de acción. Trabajan con directivos y con el funcionariado provincial, y según el caso, con los profesores.
- **Directivos institucionales:** encargados de la aplicación de las líneas de acción reformistas en la escuela, trabajando con supervisores y profesores.
- **Profesores o maestros:** encargados de llevar adelante las acciones pautadas en interacción con los directivos y, en ocasiones, con los supervisores.
- **Referentes sindicales:** son cualitativamente diferentes a los anteriores, ya que no tienen la responsabilidad de llevar adelante ningún nivel de las acciones reformistas, pero en el debate público participan, negocian tanto con los responsables gubernamentales nacionales como provinciales, e interactúan con supervisores, directivos y profesores.
- **Estudiantes y familias:** destinatarios de las acciones, son largamente referenciados en el discurso oficial de reforma como meta, pero también en la convocatoria a participar, se supone que en relación con los profesores y directivos.

En el nivel de análisis que estamos desarrollando en este apartado –un análisis macropolítico a nivel nacional– sólo podemos considerar cómo se posicionaron y actuaron los responsables gubernamentales y los sindicatos. Los roles



desempeñados por el conjunto de los actores enumerados serán analizados en las miradas meso y micro que se desarrollan en los capítulos que siguen.

Los discursos, las acciones y las orientaciones del gobierno nacional ya han sido abordadas en los apartados anteriores. No queremos cerrar este capítulo sin referirnos a los sindicatos. En el desarrollo de la reforma, las organizaciones sindicales jugaron un papel central, no por la participación al interior de la reforma, sino por las acciones de oposición y denuncia asumidas. La participación directa fue obturada por el propio gobierno, que no convocó a las asociaciones magisteriales a participar del debate y que, por el contrario, los identificó como los responsables de las dificultades para el desarrollo de la política que era planteada como la única solución a la crisis. También fue obturada por la desvaloración general del profesorado que el gobierno asumía en la caracterización que hacía de la crisis educativa y la responsabilidad que le cabía a los docentes en ella.

Esta no fue una característica exclusiva de Argentina. Rosa María Torres (2000b), en un estudio sobre los docentes y las reformas educativas en América Latina, sostiene que los docentes y sus organizaciones tuvieron a la vez un alto grado de visibilidad y de invisibilidad en el discurso y el accionar de las reformas. Por un lado, tuvieron un alto grado de visibilidad por ser signadas como el centro de los obstáculos y del conflicto, responsabilizándolas en numerosas ocasiones de los resultados adversos por “obstaculizar” o “frenar” la reforma. Por otro lado, fueron consideradas como invisibles por los gobiernos y los organismos internacionales, que no las contemplaron a la hora de la consulta o la negociación en comparación con otros actores como la Iglesia, el sector empresario o algunas ONG’s. Decibe, en un artículo escrito a poco de dejar la cartera, refleja la perspectiva oficial al respecto:

[...] el gremio docente mayoritario, temeroso de que con la transferencia de los servicios se debilitara su poder sindical –organizado hasta entonces fundamentalmente sobre la oferta nacional de los servicios educativos–, ubicado en el espacio político de la confrontación sindical más dura y con escasa capacidad de diálogo y voluntad de construcción, inició una dura campaña en contra de la ley. Las falsas afirmaciones en las que basó esta campaña agregaron mucha más confusión.

De esta forma, mientras la nueva conducción política del Ministerio de Educación, iniciaba la difusión ampliada de los principios de la transformación, el gremio docente recorría el país con sus temibles premoniciones (2000: 89)

La transferencia de las instituciones dificultó el accionar de los sindicatos docentes al atomizar el conflicto y la capacidad de protesta, ya que cada sindicato debería negociar en la arena provincial (Weiler, 1996; Tiramonti, 2001). Asimismo, generó una disyuntiva al interior de las centrales sindicales docentes sobre cómo reorganizarse en función de esta modificación sustantiva en los interlocutores políticos. Esta situación probablemente se volvió más compleja frente a la opción, hecha por el gobierno, por la masividad y simultaneidad en la implementación de la reforma. Si todo entra en movimiento al mismo tiempo es difícil organizar una resistencia igualmente masiva.

Aún así, la resistencia existió y fue significativa, alcanzando su punto máximo con la Carpa Blanca, que logró instalar la discusión Estado-sindicatos docentes nuevamente en el plano nacional. Como señala Puiggrós, “durante cuatro años los trabajadores de la educación llevaron adelante movimientos de fuerza que culminaron con la instalación de la Carpa Blanca en la Plaza de los Dos Congresos en pos de la mejora salarial, pero incluyendo el rechazo global a la reforma impulsada por la ley [Federal de Educación]” (2003: 191).

En una publicación de la CTERA sobre la descentralización, se sostenía que “en la América Latina de fines de siglo XX la descentralización ha sido una herramienta de privatización y ajuste del sistema educativo. No en vano la iniciaron Pinochet en Chile y Onganía y Videla en Argentina. No es casual que cada vez que se habló de descentralización se habló de ajuste, precarización laboral, reducción del gasto, control de calidad. Cavallo y Menem concluyeron la transferencia iniciada por las dictaduras de la educación a las provincias sin financiamiento” (Mango, 2003).

En un proyecto de investigación conjunta llevado adelante por los principales sindicatos magisteriales de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay<sup>4</sup>, se sostiene que “el proceso de reforma educativa implementado durante la última década en los países de América del Sur, estuvo determinado por un modelo de sociedad basado en la aplicación de los principios básicos del neoliberalismo, en lo económico, y el neoconservadurismo, en lo político. Este modelo operó generalizando las leyes del mercado a todos los ámbitos de la sociedad y tomando las más perversas decisiones bajo el amparo de sistemas pseudodemocráticos” (AAVV, 2005: 70).

En general para la región, a lo largo de la década del 90 las organizaciones docentes, a la vez que fueron dinamizando su participación en el debate y su accionar opositor, fueron desarrollando una mayor capacidad propositiva: organización de congresos nacionales y otros eventos de debate con participación docente; elaboración y discusión de propuestas; creación de centros de investigación y capacitación; desarrollo de investigaciones propias; impulso de alternativas de comunicación e intercambio con otras organizaciones docentes en el ámbito internacional; y dinamización de movimientos pedagógicos con la perspectiva de construir un pensamiento propio y una propuesta formulada desde los docentes (Torres, 2000b). De este modo, “a través de modalidades tradicionales o mediante nuevas formas de movilización, actores y sectores de la comunidad escolar (y no sólo de ella) han disputado buena parte de los espacios, recursos, símbolos y sentidos asumidos por los procesos de reforma educacional promovidos en América Latina en estos últimos años” (Gentili y Suárez, 2004: 22; traducción propia).

Las acciones de resistencia, llevadas adelante prioritariamente por los sindicatos docentes, se articularon, ya avanzados los noventa, con movimientos más generales contra la globalización económica y las orientaciones de política

---

<sup>4</sup> Se trata del proyecto “Las reformas educativas en los países del cono sur”, llevado adelante por las siguientes organizaciones: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação, Brasil (CNTE), Colegio de Profesores de Chile, Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria, Uruguay (FENAPES), Asociación de Funcionarios de la UTU, Uruguay (AFUTU), y el Laboratorio de Políticas Públicas (LPP).

internacional encarnadas principalmente, aunque no exclusivamente, en las organizaciones de Bretton Woods. Estos nuevos movimientos comienzan a multiplicarse e interrelacionarse hacia fines de la década pasada y permitieron que comenzaran a tejerse, en esa nueva coyuntura, una red de organizaciones que se identificaban fundamentalmente por su oposición a la mercantilización de la educación, la defensa de la educación pública y la reivindicación del derecho a la educación como un derecho social.

En síntesis, en casi todos los países de la región se llevaron a cabo importantes programas de reforma de los sistemas escolares a la vez que se redefinían las incumbencias políticas, fiscales y administrativas del Estado en materia educativa. “Las modalidades históricas de gobierno y administración de los aparatos escolares, los marcos normativos que dirigían y organizaban el funcionamiento escolar, las condiciones y formas convencionales de reglamentación del trabajo docente y la propia organización de la enseñanza en las aulas, se vieron profundamente alterados, al mismo tiempo que el malestar por el carácter autocrático y vertical de la implementación de las reformas iba consolidándose” (Gentili y Suárez, 2004: 45; traducción propia). Argentina no fue la excepción. La desvinculación del Estado Nacional de la responsabilidad de financiamiento y gestión de los establecimientos de enseñanza introdujo modificaciones radicales que impactaron en las instituciones educativas. Los cambios operados por el gobierno nacional en el denominado proceso de transformación educativa fueron, en palabras de Adriana Puiggrós, los más desestructuradores del sistema creado a fines del siglo XIX (2003).

## **CAPÍTULO 4**

### **El Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI: autonomía, participación y dinámica política**

El Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (PNEA) constituyó una de las líneas de acción de la reforma educativa, que se puso en marcha una vez transferidas las instituciones del ámbito nacional a las jurisdicciones. Esta iniciativa tenía por objetivo la “transformación” de la organización de las escuelas, introduciendo nuevos modos de gestión y proponiendo o estimulando el desarrollo de experiencias innovadoras. Susana Decibe, en un trabajo posterior a su gestión como Ministra, sostiene que dicha “transformación de la escuela” hacia un nuevo modelo constituyó una de las ideas fuerza de la reforma:

#### **Quinta Idea Fuerza**

##### **La Promoción de un Modelo de Escuela Comprometido con la Calidad de los Resultados de Aprendizaje**

A partir de los acuerdos federales de política educativa –que incluyen los contenidos básicos comunes para cada ciclo y nivel–, se promueve que cada escuela pueda convertirse en una institución abierta a su comunidad, flexible e inteligente, preparada para la diversidad de demandas educativas que debe atender y atenta a los resultados que obtiene. Una escuela con autonomía para tomar sus propias decisiones, orientada a la mejora continua. Una escuela con recursos para atender los requerimientos cotidianos, que pueda intervenir en el perfil de su planta de docentes, programar la capacitación de su personal, diseñar proyectos educativos especiales. Se promueve la autonomía en un sistema donde las relaciones predominantes entre las instituciones sea de cooperación (Decibe, 2000:80).

La descripción de este nuevo modelo da cuenta de cómo eran concebidas las instituciones escolares en este proceso y cuáles eran, en consecuencia, las expectativas respecto de PNEA.

Como hemos visto, en los procesos de descentralización de la gestión escolar, dos fueron las formas más frecuentemente adoptadas en la región: por un lado, las

*charter schools*, también conocidas como “escuelas concesionadas” o “escuelas autogestionadas”; por otro, la “gestión basada en la escuela” o *school-based management* (Gorostiaga y Pini, 2004; Gorostiaga, 2007). Gorostiaga sostiene que la segunda forma –definida como aquella que identifica a la escuela como la unidad de mejoramiento del sistema– ha estado fuertemente relacionada con las políticas educativas implementadas en Argentina durante las últimas décadas:

Los cambios en el modelo de gestión de las escuelas primarias y secundarias fue uno de los elementos de la reforma educativa llevada adelante durante la década de 1990, a partir de la sanción de la Ley Federal. Tanto a nivel nacional como en los casos provinciales, se partió de un diagnóstico de excesiva centralización y burocratización del sistema que generaba ineficiencia e impedía la innovación pedagógica. [...] Desde el Ministerio Nacional de Educación se argumentó que la posibilidad de implementación de los cambios pedagógicos necesarios para el mejoramiento de la calidad educativa dependía en buena medida de la instrumentación de un modelo de gestión basado en la escuela. El Programa Nueva Escuela fue uno de los principales instrumentos usados por el Ministerio Nacional para promover su adopción en las provincias (Gorostiaga, 2007: 7).

En diversos documentos oficiales puede observarse que Nueva Escuela ocupó un lugar central en el marco de la reforma educativa, junto a otras cuatro iniciativas: los Contenidos Básicos Comunes, el Plan Social Educativo, la Red Federal de Formación Docente Continua y el Programa de Evaluación de la Calidad Educativa<sup>1</sup>. Estas conformaban las cinco líneas de acción principales de la administración nacional con las que se buscaba dar respuesta a una serie de objetivos o ideas fuerza (tal como eran nominados en varios documentos) del proceso de transformación del sistema educativo (MCyE, 1996a):

- 1) **Equidad y calidad.** Un sistema educativo que aumente las oportunidades de un aprendizaje de calidad para todos.
- 2) **Descentralización y participación.** Un sistema educativo federal definido desde una unidad escolar autónoma.

<sup>1</sup> Ver, entre muchos otros, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, 1996a; Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, 1996b; Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, 1998; PREAL, 1999; Naciones Unidas, 1997.

- 3) **Excelencia académica para todos.** Una concepción "amplia" de contenido de la educación.
- 4) **Transformación organizacional.** Un modelo alternativo de organización y gestión.

El Programa Nueva Escuela estaba comprometido en todos y constituía la principal apuesta en relación con el segundo y el cuarto punto. Se trató de una política implementada en todo el país, que trabajó con las instituciones y sus docentes, con los supervisores y con las gestiones provinciales.

## **1. Sobre los orígenes, el desarrollo y la implementación del Programa Nueva Escuela**

El Programa comenzó a incubarse a poco de sancionada la Ley Federal de Educación. De acuerdo con las entrevistas realizadas, PNEA fue una propuesta ideada y decidida por una persona que ocupaba un alto cargo en el Ministerio de Educación Nacional en ese momento:

[...] en el Ministerio, cuando se plantea la cuestión de pensar un cambio –la movida que se hizo con la Ley Federal–, había que definir todo. Teníamos un mandato legal bastante vaciado de contenido que decía ‘hay que cambiar’, ‘nuevos contenidos, nuevas...’, pero no decía qué había que hacer al respecto; todo eso había que elaborarlo. Yo sí venía trabajando hacía rato en la idea de que tan importante como la propuesta pedagógica era el modelo de organización.

[...] en un momento tengo que ir a Colombia [...] Me lo encontré a [*no se explicita el nombre para preservar el anonimato*], que estaba en uno de los cargos directivos de UNICEF, en un aeropuerto, y entonces me dijo que la UNICEF estaba apoyando en Colombia la Escuela Nueva, ‘¿no lo viste?’; ‘no, no lo ví’; ‘bueno, entonces arreglo para que te lleven a ver’. Entonces llego allá y empiezo a hacer una serie de entrevistas..., bueno lo conocí, me llevaron a ver las escuelas y me pareció realmente un modelo muy interesante, básicamente porque es un modelo de una propuesta institucional diferente.

Entonces volví, hablé con él y le dije: ‘[...] a mí me interesaría pensarlo no como una solución para las escuelas rurales, sino como la punta de una propuesta de reordenamiento del modelo institucional en función de un modelo de docente

diferente, de organización de los chicos de manera diferente...’ [...] Me dice: ‘bueno, yo desde UNICEF te pago unos cuantos pasajes para que vaya gente’. [...] Esto fue el año anterior a que empezara el Programa (funcionaria del Ministerio de Cultura y Educación).

Tal como la entrevistada relata, la idea del Programa surgió en la intersección de tres cuestiones. Una de ellas fue el interés y el trabajo previo en temas referidos a la innovación en la organización y la gestión escolar desde la convicción de que no había cambio posible en la educación si no se trabajaban estas dimensiones.

La segunda –y seguramente la más significativa– fue el contexto político, que supone un proceso más amplio que la sanción de la Ley Federal de Educación (LFE). Como la entrevistada sostiene, en la segunda mitad del año 1993 y con la LFE recientemente sancionada, se pusieron en marcha discusiones y propuestas para desarrollar acciones con el objetivo de implementar lo que la Ley estipulaba y profundizar el proceso de “transformación educativa”. Sin embargo, los lineamientos referidos a las instituciones escolares retomados por PNEA, precedieron a la ley. La idea de trabajar en un nuevo modelo de escuela aparecía ya en los dos documentos de 1991 referidos en el capítulo anterior de este trabajo: “Bases para la transformación de la educación nacional” y “Bases para la transformación educativa”. En ellos se sostenía que el eje de la transformación era la conformación de la escuela como una unidad de gestión educativa autónoma, “óptima”, “generadora de su propia transformación”, “más autosuficiente que la escuela actual para el cumplimiento de sus objetivos pedagógicos”, que desarrolle un modelo de gestión con mayor libertad para que los diversos actores institucionales e individuales lleven a cabo “sus propias iniciativas, sus propias experiencias y sus propias respuestas a los objetivos y necesidades educativas de la sociedad” (MCyJ, 1991; MCyE, 1991). En el segundo documento, se sostenía que la transformación le reportaría a las escuelas y sus actores “beneficios” como “la mayor autonomía y libertad para desarrollar las propias iniciativas”, “la participación de la escuela y de la comunidad educativa en la elaboración de los currículos, en el marco de la política educativa común”, “la capacidad



institucional de dar respuestas a los requerimientos del contexto de la producción, el trabajo y las actividades sociales y culturales”, entre otros (MCyE, 1991).

El texto de la ley sancionada en 1993 no enfatizaba la autonomía como los documentos citados. El artículo 42, que es el que refería a la gestión de las instituciones, señalaba:

La comunidad educativa estará integrada por directivos, docentes, padres, alumnos/as, ex alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia y organizaciones representativas, y participará según su propia opción y de acuerdo al proyecto institucional específico en la organización y gestión de la unidad escolar, y en todo aquello que haga el apoyo y mejoramiento de la calidad de la educación, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes (LFE, 1993).

Por último, el contacto con la experiencia colombiana, que funcionó, de acuerdo con quien impulsara el Programa, como disparador:

La experiencia colombiana es como que me disparó el tema de decir ‘ah, bueno, claro, ¿no ves?, esto se puede, está hecho y existe, hagámoslo’.

[...] De todas maneras nosotros no trabajábamos con guías como trabajan ellos, no trabajábamos sólo en el sector rural, no trabajábamos con la comunidad como trabajan ellos... Bueno, toda una serie de cosas que no es que se copió el modelo, sirvió de disparador (entrevista a funcionaria del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación).

Efectivamente, en las entrevistas realizadas a diversos funcionarios y miembros del equipo nacional, todos coinciden en que la propuesta de Colombia fue inspiradora de PNEA y constituyó una de sus referencias, entre otras consideradas. Sin embargo, no funcionó como modelo a seguir aún cuando fuera el origen del nombre del programa.

PNEA se inició durante la gestión de Jorge Rodríguez en el Ministerio de Cultura y Educación, con Susana Decibe como Secretaria de Programación y Evaluación Educativa. Comenzó a pensarse y diseñarse en 1993, y se inició oficialmente en 1994. En un primer período, el trabajo se centró en el acuerdo político con las provincias para asegurar la viabilidad de la iniciativa. Luego de esas primeras

negociaciones, el Ministerio nacional comenzó a trabajar con los equipos provinciales sobre los lineamientos del Programa y los criterios para elegir las escuelas que participarían en él. De acuerdo con las entrevistas realizadas, hubo un conjunto de criterios y orientaciones definidos por el equipo de Nación que se constituía como un "núcleo no negociable" debido a que se trataba de aquellos lineamientos que le daban el sentido a la propuesta que se estaba buscando implementar.

La estructura de trabajo del Programa tenía como centro al equipo de Nación, cuyos integrantes funcionaban como coordinadores regionales (cada miembro del equipo coordinaba una región del país). Las provincias debían seleccionar 5 escuelas y cada una de ellas, a su vez, debía vincularse con otras 5 instituciones. Se identificaban así "escuelas cabeceras", aquellas con las que trabajaba el Ministerio Nacional y el provincial, y "escuelas de impacto", que eran aquellas otras articuladas con las escuelas cabeceras. Estos números fueron variando a lo largo del desarrollo del Programa, producto de los diferentes acuerdos con los gobiernos de cada jurisdicción, los cambios de gobiernos y los procesos diferenciales que cada provincia llevó adelante respecto de la reforma educativa.

PNEA tuvo un amplio alcance desde sus inicios. En 1995 participaban en él todas las jurisdicciones excepto Neuquén. En general, tenían entre 4 y 6 escuelas cabeceras, cada una de ellas vinculadas con entre 3 y 6 escuelas de impacto, pero con grandes variaciones: San Luis y La Pampa tenían un esquema en el que cada cabecera se articulaba con más de 10 escuelas impacto (llegando a 13 o 14), mientras que en Santa Cruz, sólo lo hacían con 2 y Córdoba no tenía escuelas impacto (ver anexo con datos cuantitativos). Para el año 1996, ya las 24 jurisdicciones estaban dentro del Programa. Sin embargo, en ese año se redefine la forma de funcionamiento de PNEA, como veremos más adelante.

En marzo de 1995, es decir, a unos seis meses de que el Programa fuera lanzado oficialmente, el total de escuelas que participaba era de 598, con 110 cabeceras y 488 de impacto. Aproximadamente el 88% correspondía al nivel primario o inicial

y primario, y un 9% al nivel medio. El 49% de las instituciones eran urbanas, un 39% rurales y el 12% urbanas periféricas<sup>2</sup>. Sin embargo, para junio de ese mismo año, el número de escuelas se había incrementado notablemente. En el cuadro que sigue, se presenta la cantidad de instituciones, docentes y alumnos implicados en el Programa para ese momento:

<b>PROGRAMA NUEVA ESCUELA PARA EL SIGLO XXI – AÑO 1995</b>									
<b>Jurisdicciones</b>	<b>Cantidad de escuelas</b>			<b>Cantidad de docentes</b>			<b>Cantidad de alumnos</b>		
	CAB	IMP	TOTAL	CAB	IMP	TOTAL	CAB	IMP	TOTAL
Buenos Aires	6	26	36	101	423	524	2.800	9.217	12.017
Catamarca	5	20	25	111	279	390	1.099	3.716	4.815
Córdoba	5	-	5	91	-	91	1.934	-	1.934
Corrientes	5	16	21	140	394	534	2.862	6.703	9.565
Chaco	5	21	26	143	389	532	2.987	6.481	9.468
Chubut	8	24	32	109	286	395	1.542	4.186	5.728
Entre Ríos	5	21	26	114	725	839	1.208	7.755	8.963
Formosa	6	18	24	151	413	564	2.641	6.914	9.555
Jujuy	5	27	32	130	495	625	2.041	6.911	8.952
La Pampa	5	57	62	139	1.022	1.161	2.184	12.369	14.553
La Rioja	5	18	23	184	496	680	2.033	6.778	8.811
Mendoza	5	31	36	148	1.104	1.252	1.608	11.776	13.384
Misiones	6	254	260	119	3.005	3.124	1.206	46.931	48.137
Neuquén	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Río Negro	6	32	38	120	219	339	2.211	2.838	5.049
Salta	5	26	31	76	289	365	1.149	5.678	6.827
San Juan	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis	5	56	61	98	1.197	1.295	1.850	17.417	19.267
Santa Cruz	6	12	18	211	473	684	3.050	3.979	7.029
Santa Fe	5	31	36	206	696	902	3.032	11.004	14.036
Sgo. del Estero	5	23	28	142	236	378	2.572	3.892	6.464
Tierra del Fuego	4	15	19	103	366	469	1.100	4.533	5.633
Tucumán	6	31	37	159	377	536	2.134	3.548	5.682
CABA	5	28	33	389	1.487	1.876	2.680	9.627	12.307
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>787</b>	<b>905</b>	<b>3.184</b>	<b>14.765</b>	<b>17.949</b>	<b>45.923</b>	<b>192.253</b>	<b>23.8176</b>

CAB: escuelas cabecera IMP: escuelas impacto

Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995) y documentos internos del equipo PNEA en el Ministerio de Cultura y Educación de Nación.

<sup>2</sup> Datos obtenidos de documentos del Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995) y planillas de trabajo del equipo nacional facilitados por varios de sus miembros.

Así, entre marzo y junio de 1995, la cantidad de escuelas incorporadas a PNEA se incrementa en un 51%, con 905 instituciones de las cuales 118 eran escuelas de cabeceras y 787 de impacto (PNEA, 1995b). Podemos observar que este crecimiento se produjo principalmente en relación con las escuelas de impacto, ya que las cabeceras sólo aumentaron en un 7%, mientras que las de impacto lo hicieron en un 61%, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Jurisdicción	CANTIDAD DE ESCUELAS					
	1994			1995		
	CAB	IMP	TOTAL	CAB	IMP	TOTAL
Buenos Aires	6	26	32	6	26	36
Catamarca	5	20	25	5	20	25
Córdoba	5	-	5	5	-	5
Corrientes	5	16	21	5	16	21
Chaco	5	21	26	5	21	26
Chubut	6	24	30	8	24	32
Entre Ríos	5	21	26	5	21	26
Formosa	6	18	24	6	18	24
Jujuy	5	27	32	5	27	32
La Pampa	5	57	62	5	57	62
La Rioja	5	18	23	5	18	23
Mendoza	5	31	36	5	31	36
Misiones	6	254	260	6	254	260
Neuquén	-	-	-	-	-	-
Río Negro	-	-	-	6	32	38
Salta	5	26	31	5	26	31
San Juan	-	-	-	-	-	-
San Luis	5	56	61	5	56	61
Santa Cruz	6	12	18	6	12	18
Santa Fe	5	32	37	5	31	36
Sgo. del Estero	5	23	28	5	23	28
Tierra del Fuego	4	-	4	4	15	19
Tucumán	6	31	37	6	31	37
Cdad. de Bs.As.	5	28	33	5	28	33
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>741</b>	<b>851</b>	<b>118</b>	<b>787</b>	<b>905</b>

CAB: escuelas cabecera IMP: escuelas impacto

Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995) y documentos internos del equipo PNEA en el Ministerio de Cultura y Educación de Nación.

De acuerdo con los testimonios de algunos entrevistados del equipo nacional, tal expansión se debió al interés de varias provincias en incorporar más escuelas en el Programa. Esta decisión de ampliar las instituciones se canalizó a través de las

escuelas de impacto, ya que éstas no comprometían recursos de la Nación ni de la provincia. No obstante, debe tenerse presente que esta decisión sí implicaba la responsabilidad para cada escuela cabecera de articular con más instituciones de impacto y de transferir lo trabajado en los espacios de capacitación brindados. Si tomamos los casos más extremos –por ejemplo, una de las provincias donde una escuela cabecera debía transferir a y articular con otras 10 instituciones– se hace difícil pensar que efectivamente tal trabajo conjunto fuera factible en los tiempos con los que contaban las escuelas y sus cuerpos docentes. De manera que es posible suponer que se trataba de una estrategia por parte de algunas provincias para acrecentar las cifras y mostrar acciones cuantitativamente más fuertes, dado que no estaban garantizadas las condiciones para generar instancias más productivas para las propias escuelas.

El Programa no sólo se expandió por el crecimiento en el número de instituciones, sino que también lo hizo por la difusión de acciones y documentos producidos con el objetivo de formar a los docentes –pertencieran a escuelas de PNEA o no– y capacitar a los equipos directivos y supervisores sobre diversos aspectos y contenidos vinculados con la reforma educativa y, en particular, con el proceso de formulación del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Con esta finalidad, el equipo del Programa produjo una variedad de materiales (documentos, cuadernillos, artículos en Zona Educativa y Zona Dirección) que tuvieron amplia difusión e incluso varios de ellos se enviaron a todas las escuelas del país públicas y privadas.

En comparación con el total del país, la cantidad de escuelas con las que trabajó PNEA fue relativamente pequeña. Sin embargo, la importancia y el impacto del Programa radicó en que logró instalar un discurso y ciertas prácticas en el conjunto del sistema escolar. Instalar el concepto mismo de “gestión”, tal como era definido por el Programa, así como la implementación del PEI corresponden a las líneas de trabajo de PNEA, en articulación con la política curricular. Así lo relata quien fuera una de las coordinadoras:

- [lo que queríamos lograr era] poder mover aquellos aspectos más resistentes al cambio, que aparecían como más inamovibles. Qué pasa con el modelo de gestión, que hoy, tantos años después, está más incorporado. Yo creo que un logro fue esto de incorporar el tema del proyecto institucional, fue el primer programa que incorpora... es más, me acuerdo cuando decidimos el nombre de lo que era el PEI. Hoy todo el mundo habla –bien, mal, si sirvió...–, pero no estaba instalado. El tema del proyecto institucional, más allá de si valió la pena o no, esto fue algo que nos pusimos como objetivo importante: empezar a trabajar por proyecto, empezar a pensar el modelo de gestión, incorporar lo que ahora, donde yo trabajo, [veo que] está totalmente incorporado para toda América Latina. Pero en ese momento no estaba tan pensado en Argentina el tema de las competencias de gestión: liderazgo, mediación, negociación, ese tipo de cosas, trabajo en equipo. Lo que son las competencias directivas, el proyecto institucional y los aspectos más duros de organización [...]

- ¿Vos decías que hubo discusiones para decidir el nombre del PEI?

- No discusiones. Nosotros tomábamos todo lo que venía de la escuela española, toda la línea de lo que se llamaba Proyecto Educativo de Centro, y nosotros decíamos “acá no son centros, entonces, ¿qué nombre le podemos poner?”. [...] Discutíamos, bueno, ponerle PEC no tenía sentido, ponerle un nombre que tuviera gancho pero incluyera lo institucional, que nos diferenciara de la línea española que no tomaba tanto lo institucional sino lo organizacional. Y bueno, finalmente le pusimos PEI. Y quedó instalado porque todo el mundo habla de PEI (entrevista a miembro del equipo PNEA de Nación).

En el desarrollo de Nueva Escuela es posible distinguir tres etapas:

- Una primera que comienza en 1993 con la idea inicial, abarca las primeras conversaciones con diversos referentes del Ministerio Nacional y de los ministerios provinciales, la conformación del equipo nacional, reuniones de trabajo con referentes provinciales, el lanzamiento formal del Programa a mediados de 1994, y llega hasta principios de 1995, cuando cambia la coordinación de PNEA, lo que determina también un cambio en la dinámica.
- La segunda etapa se inicia con la nueva coordinación, a principios de 1995, y se extiende hasta, aproximadamente, el segundo semestre de 1996. En este período, PNEA adquiere visibilidad y se expande significativamente tanto en la cantidad de instituciones incorporadas, como en el volumen de documentos que produce, las acciones de capacitación y de asistencia técnica que desarrolla, y el incremento de los miembros que conforman el equipo nacional.

- La última etapa se inicia en la segunda mitad de 1996, con la decisión de que parte del equipo nacional del Programa se trasladara a la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) para llevar adelante desde allí la capacitación a directores y supervisores. Se definen nuevas líneas de trabajo: un programa de pasantías interprovinciales y una línea de relevamiento de experiencias innovadoras. Esta última etapa se extiende hasta el fin del mandato de Menem, en diciembre de 1999, momento en que, con el cambio de gobierno, cambian también los equipos en el Ministerio nacional.

Veamos más en profundidad cada una de ellas.

### ***Primera etapa: acuerdos políticos y sensibilización***

La primera etapa, como ya dijimos, abarca todo el proceso de creación de PNEA y la puesta en funcionamiento. Esto implicó, en primer término, la idea inicial de llevar a cabo esta iniciativa, así como las negociaciones y los acuerdos básicos con las cabeceras políticas de las provincias. Este es también el momento en el que se define ese “núcleo duro” de “los innegociables” (así son nominados por los entrevistados):

[...] el primer trabajo que hicimos fue hacer lo que nosotros llamábamos la imagen objetivo, con aquellos aspectos que eran no negociables: qué cosas sí o sí tiene que tener. Todo lo demás, cada provincia podía adaptarse, cada escuela podía decidir si..., pero había tres o cuatro cosas, que era esto de cambiar los tiempos, cambiar los espacios, trabajar con una enseñanza mucho más dialógica y todas esas cosas, eran como 6 o 7 cosas que eran las condiciones no negociables del proyecto. Era como la línea, el marco de donde todos empezaban a trabajar (entrevista a funcionaria del Ministerio de Cultura y Educación de Nación).

Yo lo que creo es que [...] estuvieron bien elegidas las ideas-fuerza, esas ideas-fuerza estuvieron bien elegidas porque además fueron re-trabajadas y puestas en el lenguaje de la gente por esto de lo que te conté de lo no negociable, que la gente lo podía entender y ponerlo en su propio lenguaje (entrevista a funcionaria del Ministerio de Cultura y Educación de Nación).

Fuentes documentales y algunas entrevistas refieren a estos innegociables como criterios construidos en talleres con representantes provinciales, supervisores, directores y maestros<sup>3</sup>. Otras entrevistas –y otros pasajes de las entrevistas referidas anteriormente– hablan de esta definición como una decisión tomada por el grupo más chico que llevó adelante los primeros pasos del Programa en acuerdo con los ministros jurisdiccionales.

Si bien en las fuentes documentales relevadas no hemos encontrado cuáles fueron esos innegociables –al menos no con esa nominación–, las entrevistas realizadas nos permiten suponer que se trata de los llamados “Principios Organizadores de la Nueva Escuela” que aparecen profusamente difundidos y referidos en una multiplicidad de documentos a lo largo de los años 1994 a 1999. Se trataba de ocho criterios con dos corolarios, entre los cuales nos interesa retomar los siguientes (PNEA, 1994; PNEA, 1995c; Lugo y Tadei, 1995; MCyE, 1995):

**Criterio dos: la democracia escolar**

La gestión pedagógica de cada establecimiento se caracterizará por la puesta en marcha de mecanismos de participación, de consulta y de construcción de acuerdos para el diseño y la implementación de su proyecto pedagógico-institucional. [...]

Los profesionales responsables de las escuelas (directivos y docentes) fomentarán el intercambio de opiniones, propuestas y alternativas entre los diferentes actores de la población vinculada al establecimiento, especialmente en los procesos de diseño e implementación de los proyectos pedagógicos-institucionales (los alumnos, los padres, las fuerzas vivas, los sectores de la producción y los servicios, los legisladores y los funcionarios locales, etc.) de esta forma, el proyecto pedagógico-institucional y la gestión directiva y docente estarán en condiciones de incorporar las demandas de los diferentes actores sociales.

Los directivos escolares y los funcionarios de los organismos jurisdiccionales vinculados a la institución escolar (asesores y supervisores) fomentarán la participación de los docentes en los procesos de elaboración y ejecución de los proyectos pedagógico-institucionales a través de distintos mecanismos (reuniones, trabajos cooperativos, investigaciones evaluativas, actividades de capacitación, etc.), adecuando las estructuras organizativas y el funcionamiento de los establecimientos.

**Criterio tres: la eficiencia escolar**

La eficiencia escolar es entendida como la congruencia entre los objetivos planteados en el proyecto pedagógico-institucional y los resultados alcanzados a través de su implementación. [...]

**Criterio ocho: la autonomía de la institución escolar**

La autonomía es la capacidad de tomar decisiones. Esta capacidad autonómica de la

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, la presentación de Inés Aguerrondo, “Transformación institucional: el Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI” en el Foro organizado por el IPE “Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para las instituciones”, Buenos Aires, 16 al 18 de marzo de 1999. En Aguerrondo, Tadei y Lugo (2000).



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, respetuoso de los desarrollos curriculares nacionales y jurisdiccionales, pero con márgenes suficientes para adecuar sus servicios educativos a las demandas y las necesidades de la población atendida.

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. [...]

**Primer corolario: la escuela como unidad operativa del servicio educativo**

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 autónoma y autogestada para la prestación de servicios escolares.<sup>4</sup>

En esta primera etapa también se toman las decisiones acerca de cuáles serían las instituciones involucradas: cuántas y cuáles serían las escuelas cabeceras; cuántas y cuáles serían las de impacto; y con qué criterios serían seleccionadas. De acuerdo con las entrevistas, los criterios definidos para la selección de las escuelas cabeceras fueron los siguientes:

- que la institución no estuviera participando en otro programa o plan nacional;
- que fueran escuelas heterogéneas por el nivel con el que trabajaban (es decir, que no fueran todas de primaria, sino que abarcaran también inicial y medio), por la jornada escolar que brindaban, por su ámbito de localización (no todas rurales, ni todas urbanas) y por sus dimensiones;
- que fueran escuelas de gestión estatal;
- que estuvieran ya desarrollando alguna experiencia innovadora.

Según relatan los informantes, estos criterios muchas veces no se cumplieron porque las provincias elegían a las instituciones en función de otras cuestiones como necesidades de las escuelas, vínculos políticos, etc.

---

<sup>4</sup> Se transcribieron sólo aquellos pasajes que resultan más significativos para este trabajo. En el anexo III se reproducen estos criterios completos.

Las escuelas de impacto, eran elegidas por las escuelas cabeceras, así como los supervisores involucrados eran también aquellos que trabajaban con estas escuelas.

La decisión de introducir como criterio de selección que las escuelas ya estuvieran desarrollando una experiencia innovadora se vinculaba con la convicción de que potenciar lo que algunas instituciones venían haciendo generaría un movimiento de transferencia y de composición de la nueva escuela. De acuerdo con los testimonios de quienes integraron el equipo desde sus inicios, la idea era detectar estas innovaciones para darles visibilidad y, con ello, mostrar que “era posible” esa nueva escuela. Sin embargo, de cada institución se rescataba un aspecto. Por ejemplo, una entrevistada relataba cómo habían relevado la experiencia de una escuela hogar en Chubut que trabajaba con una intensa participación de la comunidad. Otra propuesta referida fue la de una escuela no graduada y el trabajo que realizaba en el uso de los espacios. La idea que subyacía era algo así como componer la “Nueva Escuela” –que ya estaba definida teóricamente en los principios organizadores, en esa “imagen objetivo” (para usar las palabras de una de las entrevistadas)– a partir de mostrar cómo cada una de sus partes era posible y de qué modos ciertas instituciones ya estaban haciendo algo al respecto.

Varios documentos refieren a este momento como de “sensibilización”. En las entrevistas, los miembros del equipo nacional también utilizaron este término para aludir a esta primera etapa de contacto con los referentes provinciales, las escuelas y sus equipos directivos, y los supervisores. El objetivo radicaba en mostrar que “era posible” y, de ese modo, sensibilizar e incentivar a que las escuelas desarrollaran experiencias innovadoras y que las gestiones provinciales y las supervisiones las impulsaran.

Paralelamente, comenzó a configurarse el equipo en Nación, coordinado por quien ya venía trabajando con la persona que ideó el Programa e integrado por unas

cinco personas, dos de las cuales eran asistentes de coordinación. Este equipo inicial luego se fue ampliando.

Durante esta primera etapa se produjeron pocos documentos, pero se desarrolló un intenso trabajo, sobre todo una vez lanzado el Programa, que fue el momento en que se comenzó a interactuar con los supervisores y las escuelas, además de los referentes provinciales. Se realizaron visitas a muchas de las instituciones que se incorporaban, se organizaron reuniones, y se mantuvo, en general, un contacto intenso con las provincias y, particularmente, con los supervisores.

En febrero y marzo de 1994 –ya hecho el acuerdo político entre el Ministerio Nacional y los ministerios provinciales para el desarrollo de PNEA– se organizaron dos encuentros con representantes provinciales para presentar la propuesta y los lineamientos de Nueva Escuela, y trabajar en las estrategias de implementación en cada jurisdicción, así como en el diseño del proyecto jurisdiccional. En estos encuentros, además, se invitó a un conferencista para hablar sobre experiencias de escuelas innovadoras eficaces en otros países y se presentaron algunas “experiencias innovadoras existentes en las provincias relacionadas con algún aspecto del Proyecto Nueva Escuela”<sup>5</sup> (lo que avala nuestra hipótesis anterior).

Luego, durante cinco meses no se registraron actividades públicas, pero fue el período en el que se terminaron de diseñar los proyectos jurisdiccionales, se seleccionaron las escuelas y se contactó a los supervisores involucrados, es decir, aquellos que trabajaban con las escuelas seleccionadas.

En agosto de 1994 se llevó a cabo un encuentro nacional al que asistieron los coordinadores provinciales (debemos suponer que para ese momento ya habían decidido pedir que cada provincia nombrara formalmente un coordinador) y los supervisores de las escuelas cabecera. Allí se trabajaron tres de los ejes temáticos

---

<sup>5</sup> Tomado de un documento interno del equipo que sistematiza los encuentros nacionales y regionales realizados en esta primera etapa, cuáles fueron los objetivos de esas reuniones, qué actividades se propusieron y cuáles fueron las principales conclusiones.

del Programa: 1) el liderazgo y su relación con el nuevo rol del supervisor; 2) el aprendizaje organizacional y 3) la redistribución de personas, tiempos y espacios en la institución. Este encuentro implicó la puesta en marcha oficial del Programa. A partir de allí, se organizaron una serie de seminarios regionales con supervisores, directores de escuelas y algunos docentes, y luego, ya en diciembre, un nuevo encuentro nacional con coordinadores provinciales y supervisores.

### ***Segunda etapa: la expansión***

La segunda etapa, como ya dijimos, se inició con un cambio en la coordinación del Programa a principios de 1995. Se observa un giro, no en la orientación conceptual ni en los objetivos generales, pero sí en el tipo de trabajo. A lo largo de esta etapa, PNEA creció significativamente, adquiriendo gran visibilidad. Por un lado, la cantidad de instituciones incorporadas –tal como ya hemos detallado– se multiplicó, al igual que los miembros del equipo nacional y las acciones de asistencia técnica. Por otro lado, se organizaron una diversidad de actividades y se produjeron una cantidad de documentos significativos.

El equipo en el Ministerio Nacional se amplió rápidamente y en forma significativa. En marzo de 1995, es decir, al inicio mismo de esta segunda etapa, triplica sus integrantes, pasando a estar constituido por 17 personas, de las cuales 3 eran especialistas en temas financiero-contables y 2 eran asistentes técnico-administrativos. Se resuelve, asimismo, armar equipos por regiones, con un coordinador y un asistente.

En todo este lapso, que incluye a las dos primeras etapas, Nueva Escuela desarrolló una multiplicidad de acciones, que se describen a continuación:

#### **➤ Asistencia técnica y visitas a las escuelas**

Los relatos de los entrevistados dan cuenta de una relación muy cercana y cotidiana con los supervisores. Una de las coordinadoras de una región nos

decía en la entrevista que ella hablaba como mínimo tres veces por semana con los supervisores, sea telefónicamente o porque se encontraban presencialmente. Sin embargo, debe decirse también que de nuestro relevamiento surge que no todos los coordinadores trabajaban de este modo y que, sin decirlo explícitamente, algunos pensaban que su lugar debía ser de más distancia respecto de los supervisores y las escuelas –algo así como dar elementos y “dejar hacer”–, mientras que otros coordinadores consideraban que el vínculo tenía que ser más cercano, con mayor presencia y seguimiento en la implementación de las líneas que impulsaba el Programa. La primera parecería haber sido la postura que impulsó la primera coordinación en la etapa inicial; la segunda, la postura que tomó fuerza y se instaló durante la segunda etapa del Programa, con la nueva coordinación que asume a partir de inicios de 1995.

➤ **Encuentros y seminarios nacionales, regionales y provinciales**

Se realizaron una multiplicidad de estos eventos, mayoritariamente con supervisores y coordinadores provinciales; en algunos se convocó también a los directores de las escuelas y en unos pocos se invitó a un número reducido de maestros y profesores. Entre principios de 1994 y principios de 1996 se llevaron a cabo aproximadamente 8 encuentros nacionales, además de numerosos seminarios regionales y congresos o encuentros provinciales.

Estos encuentros solían organizarse en torno a un tema sobre el que se iba a trabajar como, por ejemplo, “Principios Organizadores de la Nueva Escuela”, “Evaluación de proyectos escolares innovadores”, “La supervisión. Una mirada transformadora desde los supervisores del Programa Nueva Escuela”. Solían integrarse por tres tipos de componentes:

- actividades dirigidas por el equipo nacional;
- conferencistas o capacitadores sobre el tema, nacionales y extranjeros; y

- bibliografía que se entregaba a todos los participantes.

Los conferencistas o capacitadores eran elegidos por su vinculación con experiencias de otros países que al Ministerio le interesaba difundir. Por ejemplo, algunos de los invitados fueron Patricio Chavez de la Escuela Nueva colombiana; Guiomar Namó de Mello, especialista brasileña en la línea de trabajo conocida como “escuelas eficaces”; María Angélica Tellez, Coordinadora de Programas de Mejoramiento Educativo de Chile. También se invitaba a especialistas para capacitación en ciertos temas. Uno de los invitados que, según relatos, estuvo presente en varios seminarios fue Bernardo Blejmar, para trabajar sobre la gestión escolar.

Por último, muchas veces se invitaba a quienes estaban coordinando otras áreas del Ministerio Nacional u otras iniciativas (Plan Social Educativo, Evaluación de la calidad, etc.).

Las actividades eran organizadas de tal modo que los asistentes “vivieran la Nueva Escuela”:

Nosotros hacíamos seminarios de dos o tres días en donde uno de los inventos era esos seminarios hacerlos con el funcionamiento de una escuela distinta, no como una clase tradicional. La idea era: nosotros somos el director y los maestros de una escuela diferente, y ellos son los alumnos. Entonces nos interesaba mostrarles cómo a distintos tipos de actividades corresponden distinta cantidad de tiempo; cómo a distintos tipos de objetivos corresponden modelos de actividad distintos; cómo es mentira que solamente pueden aprender 25 o 30 personas juntas, pueden aprender 60 si usás una dinámica diferente, no con una dinámica tradicional. Todo lo que íbamos armando como estas líneas base del programa lo llevamos a la práctica en el seminario y les decíamos ahora entramos a una escuela nueva; la escuela tiene que ser así. Y se iba diciendo por qué estamos haciendo esta actividad así, qué pasó, qué no pasó, qué les dejó, qué no les dejó, qué fue difícil, no fue difícil, bueno. Y usaban esos espacios para hacer vivir modelos alternativos de organización (funcionaria del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación).

Varios entrevistados refirieron que en algunos encuentros nacionales organizaban rincones de trabajo, en los que había propuestas diferenciadas para mostrar cómo pensar y utilizar el aula como un espacio flexible de recursos de aprendizaje. Asimismo, diversos entrevistados nos mostraron

materiales de trabajo de esos seminarios –como llenar viñetas de historietas en función de lo trabajado en el encuentro o pedirles que realicen dibujos– y nos explicaron cómo se buscaban alternativas que permitieran vivenciar las propuestas:

[...] los seminarios eran fundamentalmente seminarios que ellos después podían replicar en sus escuelas. Lo que hacían en los seminarios nuestros era lo que ellos podían hacer en las escuelas. Vivenciaban, primero, la teoría... Por ejemplo, cuando trabajamos tiempos y espacios, jugaban. Había muchas actividades lúdicas, que la gente al comienzo estaba durita, pero después sabían que venían los seminarios de Nueva Escuela y que no era sentarse a escuchar al especialista –que también lo había– sino que también había acción. Pero todas esas acciones eran las que ellos podían implementar, tanto el supervisor como el director en las escuelas (miembro del equipo PNEA de Nación).

En guías de estos seminarios y encuentros de trabajo con coordinadores provinciales, supervisores y directivos, hemos hallado referencias que dan la pauta de cómo eran estas actividades. Por ejemplo:

Habrá un árbol de papel pegado en una pared del salón. Los participantes podrán escribir en un papelito de taco opiniones, vivencias, aspectos de la organización o el contenido de las actividades que les parecen positivos o que cambiarían, etc., a medida que les surjan y lo pegan en el árbol. Al final de cada jornada, se leen y comentan los aportes.<sup>6</sup>

**Actividad: trabajo con guías**

Consignas:

- Lea en silencio los textos El Pez y el Agua, Cambiar el entorno y Otro tiempo, otro espacio, del material adjunto.
- Identifique cada uno de los párrafos del texto. Escriba en el margen las palabras clave. A partir de ellas, en diez líneas sintetice las ideas fundamentales de cada texto.
- Intégrese a un grupo de cuatro o cinco compañeros y realice la siguiente actividad. No olvide que para ello puede consultar el texto estudiado y las anotaciones que hayan hecho: Confronten sus síntesis y elaboren una en común.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Extractado de la guía para el equipo central del Seminario Nacional “Transformando la escuela: nuevos modos de organización y gestión”, Buenos Aires, 29 de agosto a 1º de septiembre de 1995.

<sup>7</sup> Extractado del material entregado a los participantes en el Seminario Nacional “El aula, un espacio de aprendizaje en la escuela, una organización que aprende”, 16 al 18 de agosto de 1994; subrayado en el original.

En las guías del equipo nacional y en los materiales que entregaban a los participantes, se observan una multiplicidad de este tipo de actividades.

➤ **Viajes al exterior de formación y contacto con experiencias innovadoras para funcionarios de las gestiones jurisdiccionales y supervisores**

Se organizaron viajes al exterior de grupos conformados por supervisores, coordinadores provinciales y coordinadores nacionales. Los destinos fueron España, Estados Unidos y Chile, y el objetivo era conocer experiencias innovadoras y poder intercambiar con quienes las llevaban a cabo o quienes las habían desarrollado.

➤ **Sistema de pasantías**

Se realizaron pasantías que implicaban organizar y preparar tanto a quienes se trasladaban, como a quienes recibían a los pasantes. El propósito era que supervisores, directores y maestros conocieran escuelas y docentes que estaban llevando a cabo alguna experiencia significativa en función de los lineamientos del Programa.

Esta línea de trabajo se desarrolló en 1995 y a partir de 1997, luego del desdoblamiento del Programa y ya en la tercera etapa, cuando pasó a ser una de los dos ejes centrales de PNEA. En el siguiente cuadro se presentan datos cuantitativos sobre esta línea de acción:

<b>PASANTÍAS</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>TOTAL</b>
Escuelas sedes	8	21	44	23	96
Escuelas pasantes	21	48	71	48	188
Directores	27	69	115	71	282
Supervisores	0	21	87	71	179
Maestros y profesores	42	96	185	48	371

Fuente: Dirección General de Investigación y Desarrollo Educativo, 1999.



➤ **Dotación de materiales bibliográficos a supervisores, directores y maestros**

En los seminarios y reuniones se entregaba una importante cantidad de material bibliográfico a los participantes sobre temas muy diversos: cuestiones didácticas, temas de gestión, política educativa, relatos de experiencias, etc. Asimismo, la selección era diversa también en relación con las perspectivas de los materiales. Por ejemplo, en un período acotado de tiempo, se entregaron los siguientes textos (no consignamos todos, sólo algunos a modo de ejemplo de lo ecléctico de la selección):

- “Escolas eficazes: un tema revisitado” de Guiomar Namó de Mello.
- Plan de desarrollo escolar del Departamento de Educación del Condado de Avon de Inglaterra.
- Extractos de un discurso de Lionel Jospin, Ministro de Educación de Francia.
- “La quinta disciplina” de Peter Senge.
- “Aprender a leer y escribir”, de Wells, Cuadernos de Pedagogía, Barcelona.
- “Haceres, quehaceres y desheceres con lengua escrita en la escuela rural”, de Emilia Ferreiro.
- “El curriculum: una reflexión práctica”, de José Gimeno Sacristán.
- “La escuela media transformada”, de Inés Aguerrondo.
- “La historia institucional”, de Sandra Nicastro.
- “Didáctica de la libre expresión”, de Luis Iglesias.
- “El factor de liderazgo”, de Kotter.
- “Metodología para la formulación de proyectos educativos: un enfoque estratégico”, del Programa de Formación de Recursos Humanos en gerencia educativa, CINTERPLAN, OEA.
- “En busca de la escuela del siglo XXI. ¿Puede darnos la pista la Escuela Nueva de Colombia?”, de Ernesto Schiefelbein.

➤ **Producción de una variedad de documentos destinados a formar a los docentes y a difundir las perspectivas y propuestas de PNEA**

El Programa Nueva Escuela produjo una significativa cantidad de documentos, fichas, cuadernillos, etc., abordando diversos aspectos vinculados

al Programa en general o a las líneas de trabajo que se proponía. En nuestro relevamiento hemos detectado más de 30 documentos con estas características. Varios referían al desarrollo del Programa, a los organizadores de la Nueva Escuela, a los fundamentos de la iniciativa. Otros estaban destinados a los supervisores. Muchos eran fichas o gacetillas que trataban sobre temas específicos vinculados con la propuesta de PNEA. Algunas de esas fichas fueron:

- El espacio y el aprendizaje interactivo
- Las reuniones del personal
- Gestión por proyecto: del proyecto educativo institucional al proyecto educativo de supervisión
- Trabajo en equipo
- El liderazgo y su relación con el nuevo rol del supervisor
- El aprendizaje organizacional
- La redistribución de personas, tiempos y espacios en la institución

Estos materiales eran entregados a las personas vinculadas al Programa – coordinadores provinciales, supervisores, equipos directivos, maestros y profesores– en diferentes oportunidades, pero también hubo materiales que circularon mucho más allá. Por un lado, PNEA solía publicar notas en Zona Educativa y prácticamente era responsable de Zona Dirección. Zona Educativa era una revista editada por el Ministerio nacional, que llegaba a todos los docentes de todas las escuelas del país. Zona Dirección era un suplemento de esa misma revista destinado, como su nombre lo indica, a los integrantes de los equipos directivos de cada institución. En todos los números salieron artículos producidos por PNEA (en algunos casos, dos o tres artículos) que

hacían referencia a la “escuela de la ley 24.195”, a la nueva gestión de la escuela, los nuevos modos de organización y al PEI.

Por otro lado, PNEA participó en la realización de unos cuadernillos que también fueron enviados a todas las escuelas a razón de prácticamente uno por docente. Se publicaron tres series, una en 1994 llamada “Aplicación de la Ley Federal de Educación” y otras dos en 1996: “Cuadernillos para la transformación. Hacia la escuela de la Ley 24.195” y “La transformación del sistema educativo”. La primera incluía los siguientes números, que eran representativos de las líneas temáticas que se trabajaban en el Programa:

- Cuadernillo N° 1 – Presentación de la serie
- Cuadernillo N° 2 – Apuntes para revisar la organización institucional
- Cuadernillo N° 3 – Procesos orgánicos de participación
- Cuadernillo N° 4 – Tiempos y espacios en el aula flexible
- Cuadernillo N° 5 – Inclusión progresiva de los Contenidos Básicos Comunes
- Cuadernillo N° 6 – El trabajo institucional de los alumnos
- Cuadernillo N° 7 – Nuevas modalidades de gestión

También el Programa publicó un libro, producto de un relevamiento sobre “escuelas innovadoras” hecho durante los dos últimos años de Nueva Escuela, es decir, ya en la tercera etapa. El libro fue “Escuelas en Transformación. 100 experiencias pedagógicas innovadoras”.

➤ **Otorgamiento de recursos monetarios.**

En los dos primeros años de funcionamiento del Programa, se entregaron recursos a las escuelas y a las jurisdicciones. En ambos casos, la dotación de recursos era definida en función de un proyecto previamente diseñado por cada institución y acordado con el equipo nacional. Es necesario aclarar que, a diferencia de otras iniciativas implementadas por el Ministerio de Cultura y Educación en ese mismo momento y de las políticas desarrolladas por algunas provincias, en el caso de Nueva Escuela se otorgaron fondos a todas las escuelas cuyos proyectos habían sido aprobados por ajustarse a ciertos

criterios pre-establecidos vinculados con las orientaciones del Programa, sin que mediaran mecanismos de selección, ni de competencia.

La distribución de recursos se estimaba por jurisdicción, integrando en la suma total lo requerido por cada una de las escuelas cabeceras de acuerdo con el proyecto presentado, lo presupuestado en el proyecto jurisdiccional y una suma adicional para las escuelas de impacto. El total por jurisdicción no podía superar los \$120.000. La mayor parte de los recursos eran para el proyecto de la jurisdicción y los proyectos de las escuelas cabecera.

Los rubros contemplados para el uso de los recursos eran:

- impresión de materiales
- compra y distribución de bibliografía
- compra de equipamiento
- contratación de especialistas
- viáticos y traslados de participantes y/o especialistas
- gastos varios

Los fondos fueron transferidos entre octubre de 1994 y febrero de 1995 (la única información que conseguimos sobre los montos del financiamiento corresponde a este momento y, de acuerdo con algunas entrevistas, fue sólo en una oportunidad que se distribuyeron recursos monetarios). El volumen de los fondos recibidos por las escuelas cabecera variaba mucho de acuerdo a la propuesta. Así, vemos que, por ejemplo, hay escuelas que a principios de 1995 habían recibido \$1.800 o \$2.000 y otras que habían recibido entre \$20.000 y \$22.000. Si bien estamos hablando de extremos y, en una parte significativa de los casos, los fondos otorgados a cada escuela oscilaron entre los 12.000 y los 16.000, la dispersión en los montos fue muy significativa (ver anexo con información cuantitativa).

De acuerdo con diferentes documentos, estas diferencias se debieron, por un lado, a los proyectos que se propusieron, que presentaban requerimientos diferentes de recursos, y, por otro lado, al momento de incorporación de la jurisdicción y/o las instituciones al Programa. Dado que PNEA tenía un recorrido relativamente corto, algunas escuelas que estaban desde el inicio habían logrado avanzar más en la formulación de sus propuestas, mientras que otras estaban comenzando. Por este motivo, se resolvió no dejar fuera de la asignación a las segundas, pero adjudicarles un monto menor. No hemos logrado obtener información que nos permitiera observar si al año siguiente esta situación pudo equilibrarse, otorgando el remanente de fondos que no habían sido adjudicados.

De todas estas acciones, dos de las líneas son las que tuvieron un lugar central en el desarrollo del Programa, a juzgar por la información recabada en entrevistas y documentos. La primera fue la realización de encuentros, seminarios y jornadas nacionales, regionales o provinciales que, como dijimos, tenían el propósito de capacitar a los participantes (funcionarios provinciales, supervisores y, en ocasiones, directores y maestros), en los principios de la “nueva escuela” y el rol que debían desempeñar; de acercarlos a experiencias nacionales o extranjeras consideradas exitosas y/o innovadoras; y de formarlos en algunas temáticas identificadas como significativas para el desarrollo de ese nuevo modelo de escuela y de gestión que se buscaba implementar. Entre esas temáticas podemos mencionar la reorganización de tiempos y espacios; la innovación educativa; la gestión por proyectos, los nuevos roles a desempeñar y la metodología para la formulación y evaluación de proyectos educativos.

La otra línea de acción central fue la difusión del Programa, de los principios organizadores de la nueva escuela, de la implementación de la Ley Federal a nivel institucional y, en general, de las líneas de trabajo de PNEA. Esta difusión se llevó a cabo a través de tres modalidades:

- publicaciones en distintos medios como Zona Educativa, Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas (revista de la OEA y del MCyE) o Novedades Educativas. Incluso se ha encontrado que un mismo texto apareciera en diversos medios;
- distribución de publicaciones seleccionadas por el equipo nacional (a lo que ya nos hemos referido);
- producción y circulación de documentos y cuadernillos sobre los objetivos y las líneas de trabajo del Programa, los “principios organizadores de la nueva escuela”, los pasos a seguir para la implementación de algunas de las propuestas, la transformación del sistema educativo, la transformación institucional, el Proyecto Educativo Institucional, la organización y gestión de la escuela, los agrupamientos y equipos de trabajo, la organización de los espacios y los tiempos en la escuela y en las aulas, entre otras cosas.

También se publicaba de manera reiterada en diversos documentos, en Zona Educativa y en Zona Dirección, una fórmula que pretendía representar la propuesta del Programa: “CBC + CBI = Nueva Escuela”, en la que CBC eran los contenidos básicos comunes y CBI eran las “condiciones básicas institucionales”. Estas CBI referían a la nueva organización de los tiempos institucionales, los espacios y los agrupamientos.

Asimismo, se enumeraban reiteradamente los principios organizadores de la Nueva Escuela (anteriormente hemos consiguando el contenido de algunos de ellos):

- la calidad de los servicios educativos
- la democracia escolar
- la eficiencia escolar
- el protagonismo del aprendizaje
- la atención personalizada al alumno como instrumento para la equidad
- el protagonismo del alumno

- la profesionalización y la especialización del personal de la escuela
- la autonomía de la institución escolar
- la escuela como unidad operativa del servicio educativo
- la escuela como unidad de investigación pedagógica y de desarrollo educativo

En estas dos etapas, PNEA se proponía trabajar en lo que identificaba como 3 escenarios: el aula, la institución escolar y la supervisión. También trabajaba con las gestiones provinciales a través de las capacitaciones que brindaba a los coordinadores provinciales del Programa. Sin embargo, la mayor parte de las acciones estaban enfocadas en los supervisores y en los directores, aunque en los últimos con menor intensidad. Vale aclarar que según entrevistas realizadas y como hemos podido constatar en el campo hecho en una jurisdicción, a partir de 1995 se permitió que algunos supervisores que no correspondían a escuelas cabecera se incorporaran también en las instancias de capacitación, como seminarios, encuentros y jornadas.

En 1995, el Consejo Federal de Cultura y Educación aprobó dos resoluciones –la 41/95 y la 43/95– que refieren a las instituciones escolares. De acuerdo con los documentos de PNEA como con lo manifestado en las entrevistas por miembros del equipo nacional, estas dos normativas adquirieron un lugar central, ya que se interpretaba que el CFCyE había validado con ellas lo trabajado por el Programa, la interpretación que hacían del artículo 42 de la LFE y los principios organizadores de la nueva escuela. Esas resoluciones –que también disponían sobre cuestiones centrales como la organización de la aplicación de la nueva estructura, las certificaciones, etc.– referían a cuestiones de las instituciones escolares.

La Resolución 41/95 fue aprobada en junio de 1995 y, en relación con las escuelas, disponía (destacado en el original):

## E. REORGANIZACION INSTITUCIONAL

Para poder garantizar el proceso de transformación, se acuerdan los siguientes aspectos a cambiar en las instituciones:

1. **Gestión:** Formulación del proyecto Institucional. Autoevaluación Institucional en relación con las competencias de los alumnos y las metas del proyecto institucional. Documento escrito sobre qué se espera de los alumnos al final del año, grado por grado, con comunicación a los padres. Debe posibilitar la evaluación de la tarea propuesta a fin de año.
  2. **Organización institucional:** Que facilite la participación de los docentes en el proyecto pedagógico.
  3. **Trabajo institucional de los alumnos:** Organización de equipos de trabajo de alumnos. Estos podrán ocuparse de tareas relacionadas con contenidos curriculares (investigación, talleres, etc. ); tareas vinculadas con la gestión administrativa; convivencia; organización de eventos; temas similares.
  4. **Aula flexible:** Adaptar la distribución de tiempos y espacios de acuerdo con las necesidades de las distintas actividades de aprendizaje. Por ejemplo: Aula organizada para diferentes actividades, lectura, ciencia, matemática, arte, computación, etc., con múltiples posibilidades de articulación.
  5. **Inclusión progresiva de los CBC:** Inclusión progresiva (a determinar por cada establecimiento) de los contenidos nuevos de los CBC.
  6. **Procesos orgánicos de participación:** Consejos de convivencia de aula, de escuela. Relaciones participativas con la comunidad. Informar a la comunidad la evaluación total del proyecto institucional.
- En esta perspectiva, una institución podría considerarse en proceso de transformación cuando se encuentre aplicando estos criterios. Ello no incluye que desde 1996 todas las escuelas puedan iniciar acciones en relación con algunos de ellos. Se aconseja que cada jurisdicción realice el reordenamiento jurídico institucional necesario para llevar a cabo estos acuerdos.

En cuanto a la segunda resolución, 43/95, fue aprobada en octubre de 1995. En ella se establecía:

### Artículo 2º.- REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO:

\* La institución escolar:

[...]

- producirá en el marco de la inclusión progresiva de los CBC, un documento escrito con indicadores de logro de los alumnos/as año por año, en los tramos del sistema educativo incluido en la transformación, y en los temas considerados prioritarios para el año en curso.
- establecerá indicadores para el seguimiento de los logros a lo largo del ciclo lectivo.
- definirá y concretará una comunicación sistemática, periódica y efectiva con los padres.

\* Los directivos/as:

- promoverán la participación y el compromiso creciente de todos los docentes de la institución, para alcanzar las metas programadas.

[...]

- incrementarán el uso efectivo de la información existente en la escuela, incluyendo la lectura permanente de los indicadores cualitativos y cuantitativos establecidos para el seguimiento de la marcha del proyecto pedagógico



institucional.  
[...]

\* El docente de aula:

- favorecerá el aprendizaje interactivo aplicando tres criterios:
  - a. Primer criterio: se ampliarán la definición de "aula", entendiéndola como un centro de recursos para el aprendizaje.[...]
  - b. Segundo criterio: el salón de clases tendrá una organización flexible. [...]
  - c. Tercer criterio: se garantizará la utilización del aula por distintos usuarios/as [...]

\* Los supervisores:

- organizarán y coordinarán reuniones sistemáticas y periódicas con los directivos/as de su zona para el seguimiento de la aplicación de la Ley.
- acordarán indicadores que permitan identificar las instituciones escolares con mayores problemas de aprendizaje.
- efectuarán asistencia técnico-pedagógica a las instituciones escolares, y particularmente a aquellas que presenten mayores dificultades.

Como puede observarse, ambas se inscribían claramente en las líneas que venía desarrollando PNEA, así como en los objetivos que se proponía.

### ***Tercera etapa: redefinición y debilitamiento***

La tercera y última etapa se inicia en la segunda mitad de 1996, con la decisión de que parte del equipo nacional del Programa se trasladara a la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) para llevar adelante, desde allí, la capacitación de directores y supervisores. De este modo, las acciones de capacitación que desarrollaba Nueva Escuela comienzan a ser llevadas a cabo por la RFFDC, mientras que las demás acciones y el resto del equipo permanecen en PNEA.

Las razones por las se produce este desdoblamiento no son claras. De acuerdo con las entrevistas a los miembros del equipo, tuvo que ver con la decisión de encuadrar la capacitación de directivos y supervisores en la Red de Formación Docente para alcanzar a todos los docentes que ejercían esos roles y no sólo aquellos que se desempeñaban en relación con las escuelas del Programa. Sin embargo, también en los testimonios aparecen algunas referencias a ciertas dificultades que habrían surgido en los vínculos entre algunos miembros del

equipo. Si bien no queremos introducirnos en esto que constituye un ámbito personal y privado de los sujetos involucrados, creemos que es significativo de cómo se cruza lo subjetivo y lo político, no sólo en términos de cómo se apropian de una política los sujetos o cómo la reconstruyen, reinterpretan, etc., –que suelen ser las perspectivas más exploradas de análisis y estudio de lo subjetivo en relación con la política–, sino también para poner en escena que la política y las políticas son “actuadas” por sujetos, y estas actuaciones no siempre pueden explicarse sólo por el interjuego entre el sujeto y la política, sino también por cómo inciden otras dimensiones subjetivas que aparentemente no guardan ninguna relación, como sus vínculos afectivos y/o laborales.

Más allá de lo anterior, quien ideó y, de hecho, condujo el Programa dentro del Ministerio Nacional, sostuvo:

[...] a los dos años o tres años decidimos que el Programa terminaba, [...] que fue una pelea mía con [una de las dos coordinadoras de PNEA], porque yo le dije “bueno ahora este año terminamos con las escuelas” [...]

Mi conceptualización de la cosa era que realmente ya había..., es decir, vos no podés forzar el cambio de la gente. Vos podés alimentarlo, vos podés abrir espacios, vos podés ayudar a que se produzcan estas ideas-objetivo de dirección o de cambio; y tenés que dejar espacio para los procesos, ¿sí?, esto no se puede apurar. Cuando te dicen “hace tres años que armamos el currículum y no está en el aula”; es que no puede estar en el aula, si ellos no entienden nada de cómo funciona el sistema, cómo funciona el cambio social, no solamente [el cambio educativo]. Entonces, bueno, mi idea era esa. O sea, ahora es el momento de que la gente pueda ver qué cosas de estas se apropia y no seguir vomitando y vomitando y vomitando para seguir exigiendo cosas distintas que... Hagamos un impase, que quede en una situación mucho más... Por eso dejé que [la otra coordinadora de PNEA], que ayude, que no es que desaparece y que entonces ahora ya nadie..., no, pero que tampoco es lo que estuvimos haciendo hasta este momento, que era alimentarlo de la manera que lo alimentábamos y sí necesitábamos trabajar en estos otros circuitos en donde si vos no empezás a diseminar la idea en otras instancias del sistema, también la dejás huérfana, porque no hay con quién hacer el empate, no hay con quién ver la idea, bueno empezemos a trabajar con otros rostros, que alguien entre también y posibilite (entrevista a funcionaria del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación).

En el equipo se produjo una reestructuración importante, ya que buena parte de los miembros con mayor presencia dentro del grupo pasó a la RFFDC. Se incorporaron nuevos integrantes con un perfil más académico, encargados de llevar a cabo una investigación sobre las experiencias innovadoras. Si bien nuestra

mirada se concentró en las dos primeras etapas, algunos de los testimonios refieren a este momento como una situación compleja de desconcierto y reacomodo, durante la cual incluso pareció –o al menos algunos de los miembros del equipo así lo creyeron– que PNEA sería cerrado, pero que, finalmente, fue decidida su continuidad en el marco de una redefinición y reorientación de toda la propuesta.

El Programa pasó formalmente a llamarse “Nueva Escuela: Promoción del Cambio Institucional” pero se lo siguió identificando como “Nueva Escuela”. A partir de allí, reorientó sus funciones y enfocó su actividad en dos líneas de trabajo: un programa de pasantías interprovinciales y una línea de estudio y detección de experiencias innovadoras.

El esquema de escuelas cabeceras y escuelas de impacto fue suspendido y, al menos formalmente, el programa pasó a trabajar con todas las escuelas del país. Ya no realizaba asistencia técnica ni encuentros. La relación con las instituciones y los docentes se organizaba en torno al sistema de pasantías, que ya no trabajaba con las escuelas cabeceras, sino con otras instituciones seleccionadas (no sabemos con qué criterios se las elegía ni quiénes participaban de esa decisión).

Esta reestructuración tuvo su correlato en cambios vinculados con la inscripción de PNEA en la estructura ministerial. El Programa pasó a depender de la Dirección General de Investigación y Desarrollo Educativo, lo que suponía la desvinculación –o al menos un vínculo menos cercano– de quien había sido su mentora hasta ese momento (quien lo había ideado y continuó todo ese tiempo teniendo una presencia muy fuerte), quedando bajo la órbita de otra funcionaria de alto rango y presencia en el Ministerio.

Esta última etapa se extendió hasta el fin del mandato de Menem en diciembre de 1999, momento en el que, con el cambio de gobierno, el Programa llega a su fin. Con la asunción del presidente De la Rúa, una nueva gestión se conforma en el

Ministerio. Se sostiene una línea de trabajo con la gestión escolar, pero no se retoma lo realizado por Nueva Escuela y tampoco se mantiene a nadie del equipo.

## 2. El programa en terreno: la implementación de PNEA en Santa Fe

Como ya hemos visto, el Programa Nueva Escuela trabajó con todas las jurisdicciones del país. La selección de Santa Fe para el estudio de la implementación del Programa se basó en el hecho de que se trata de una jurisdicción “fuerte”, es decir, se trata de una provincia con una larga historia educativa, uno de los sistemas más grandes en términos cuantitativos, indicadores educativos por encima de la media nacional y un gasto en educación que está entre los más altos. Santa Fe ha tenido una historia de desarrollo relativamente más autónomo que otras provincias respecto de la Nación por su propio peso económico y político a nivel país, y, en el ámbito educativo, por las dimensiones y las características de su sistema.

La Provincia de Santa Fe, de acuerdo con los censos realizados en la década en la que se llevó adelante PNEA (INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001), constituía una de las tres jurisdicciones con mayor población – 3.000.701 de habitantes–, con tasas de escolarización que estaban sobre la media del total país:

TASA DE ESCOLARIZACIÓN EN PROVINCIA DE SANTA FE				
	1991		2001	
	Nivel Primario	Nivel Secundario	Nivel Primario	Nivel Secundario
<b>Total país</b>	95,7	53,7	97,9	71,5
<b>Santa Fe</b>	96,2	61,4	98,4	72,7

Fuentes: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

INDEC, Censo Nacional de Población y Viviendas 1991, citado en Stalker (2005)

En el año 1996 –momento en que se estaba desarrollando el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI–, el total de alumnos en el nivel primario/EGB de la provincia era de 430.834, con 2.180 unidades educativas y 28.408 cargos docentes<sup>8</sup>. Estos indicadores dan cuenta de que, para ese año, el sistema santafesino de educación primaria/EGB representaba aproximadamente el 8,2 % del sistema nacional de nivel primario/EGB.

<b>Alumnos, cargos docentes y unidades educativas del nivel de enseñanza primario/EGB Provincia de Santa Fe – año 1996</b>			
	Santa Fe	Total País	Participación relativa de Santa Fe en el total país
Alumnos	430.834	5.250.329	8,2%
Cargos docentes	28.408	348.710	8,15%
Unidades educativas	2.180	26.534	8,22%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 1996, Dirección General Red Federal de Información, Ministerio de Cultura y Educación.

En cuanto a los recursos destinados a la cartera educativa, Santa Fe estuvo desde 1980 en adelante, entre las cuatro jurisdicciones con mayor gasto en educación<sup>9</sup>. Entre 1993 y 1996, es decir, durante la ejecución de PNEA, era la tercera jurisdicción con mayor gasto en educación, después de Provincia de Buenos Aires y de Ciudad de Buenos Aires.

<b>Gasto de la provincia de Santa Fe en educación y cultura en millones de pesos (precios promedio 1992)</b>										
Año	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Gasto</b>	430	403	308	325	353	481	593	753	764	721

Fuente: Kisilevsky, 1998, pág. 28.

<sup>8</sup> Relevamiento Anual 1996, Dirección General Red Federal de Información, Ministerio de Cultura y Educación.

<sup>9</sup> Entre 1980 y 1992, siempre la jurisdicción con mayor gasto es la Provincia de Buenos Aires y en los siguientes tres lugares, se producen rotaciones entre Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

Entre 1991 y 1996, para nivel primario y medio, un grupo de cuatro jurisdicciones concentran el 56% del gasto total y el 60 % de la matrícula. Son Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Para 1996, la participación relativa de Santa Fe en la matrícula para los niveles primario y medio, es del 8,9%, lo que implica que es la segunda jurisdicción a nivel nacional con mayor matrícula (Kisilevsky, 1998).

De este modo, podemos sostener que Santa Fe constituye una jurisdicción grande y fuerte en el paisaje educativo nacional.

Esta provincia se incorpora al Programa desde sus inicios, en 1994. Durante los años en que se desarrolló PNEA, el partido justicialista estuvo en el gobierno provincial. Cuando comienza, Carlos Reutemann ocupaba el Poder Ejecutivo, quien había llegado a postularse para gobernador de la mano del entonces presidente Menem. Durante la mayor parte de este período, la cartera educativa estuvo en manos del Ing. Fernando Bondesío, quien “logra introducir varias medidas en pos del reordenamiento de distintos aspectos del sistema tales como la profundización de la regionalización, la suspensión de las comisiones de servicio, el traslado del control de las licencias del personal docente bajo la órbita del Ministerio de Educación y el reordenamiento de los subsidios otorgados a los establecimientos de gestión privada. Por otro lado, con el objetivo principal de frenar los paros, introduce la bonificación por presentismo en el salario docente” (Cardini y Veleda, 2002: 5).

Con la asunción del nuevo gobierno de Obeid, en 1995, es nombrada ministra de educación provincial María Rosa Stanoevich, docente rosarina proveniente de la educación privada, quien se sostiene en el cargo hasta el fin del mandato de Obeid en 1999, período coincidente con el fin del Programa Nueva Escuela.

En cuanto a la estructura de gobierno en ese momento, el Ministerio de Educación se integraba por dos subsecretarías: una de Educación y otra de Coordinación Técnica y Administrativa. De la Subsecretaría de Educación dependían varias

direcciones, dos de las cuales estuvieron implicadas en el desarrollo de PNEA: la Dirección Provincial de Educación Inicial, Primaria, Especial y Física, y la Dirección Provincial de Educación Media y Técnica. Es importante señalar respecto de los cargos y equipos al interior del Ministerio, que Santa Fe presenta una larga tradición de integrarlos con perfiles técnicos que suelen provenir del área (sea del sistema escolar o de la universidad).

El vínculo entre la provincia y la Nación es caracterizado por un informe del CIPPEC en los siguientes términos:

[...] la presión de la Nación para que la provincia (una de las provincias más importantes dadas las dimensiones de su sistema educativo) implementase la reforma como contrapartida de la entrega de recursos, fue una constante y definió gran parte de las relaciones. Las autoridades del Ministerio de educación santafesino, que se resistían a una implementación apresurada y masiva, lograron definir en función de sus propios criterios las acciones a seguir. En este mismo período, los programas nacionales constituyeron un instrumento fundamental de intervención del gobierno nacional en la política educativa provincial. Mientras que en muchas provincias dichos programas implicaron la subordinación a la Nación (con respecto, por ejemplo, a las metas a alcanzar, a la definición de los beneficiarios de los programas y al poder de decisión de los equipos técnicos nacionales) la provincia de Santa Fe parece haber ajustado a su medida, siempre dentro de los márgenes que imponía la nación, la utilización de los fondos provenientes de estos programas. Esta relativa autonomía se hace aún más evidente en las metas pedagógicas y respondió, principalmente, a la capacidad técnica de la provincia y al atento seguimiento realizado desde la Subsecretaría de Educación (Cardini y Veleda, 2002: 10).

En este período, se desarrollaron algunas políticas provinciales destinadas a organizar la implementación de la reforma en Santa Fe. Dentro del conjunto de iniciativas provinciales, debe mencionarse el Modelo Transformación Educativa Basada en la Escuela, más conocido como Modelo TEBE, que comenzó a implementarse en 1996. Se trató de una línea de acción orientada a trabajar sobre la organización y gestión institucional, especialmente en lo relativo a la formulación del PEI. Este programa, de acuerdo con lo observado en algunos documentos, representó una continuidad de PNEA en lo que hace a la formulación del PEI y a la gestión institucional, ya que recuperaba los lineamientos del programa nacional e incluso se servía de las mismas fuentes conceptuales y bibliográficas para la elaboración de los documentos (Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 1997 a y b). Por ejemplo, el Documento 3 del Modelo

TEBE (1997a) sobre el PEI establecía bibliografía básica y bibliografía sugerida para los docentes. La bibliografía básica se integraba por materiales producidos por PNEA (las dos series de “Cuadernillos para la transformación” y 3 artículos de Nueva Escuela de Zona Educativa). La bibliografía sugerida incluía tres textos de funcionarios del Ministerio Nacional vinculados con PNEA y varios textos de otros autores que habían sido trabajados y distribuidos en diversos encuentros y seminarios de Nueva Escuela. Es decir que la bibliografía que recomendaba a los docentes el Modelo TEBE provincial era la que utilizaba y producía PNEA.

Santa Fe fue una de las provincias que se incorporaron al programa desde sus inicios y que incluso participó de las discusiones en los orígenes. Esta incorporación de hecho adquirió un estatus legal al firmarse un convenio entre el Ministerio de Educación Nacional y el gobierno provincial el 10 de mayo de 1995, que luego fue ratificado por Ley provincial N° 11.342, sancionada por la legislatura santafecina el 28 de diciembre de 1995.

El convenio fue firmado por Jorge Rodríguez, Ministro de Cultura y Educación de la Nación, y el gobernador de la Provincia, Carlos Reutemann. En él, la provincia manifestaba la voluntad de adherir a PNEA, ambas partes disponían cómo se harían las transferencias de fondos y aprobaban los términos generales del Programa (cláusula segunda) y los métodos de seguimiento, control y evaluación de PNEA (cláusula quinta). Los “términos generales del Programa” eran los que se detallan a continuación:

#### PLANIFICACIÓN DE OBJETIVOS Y RESULTADOS ESPERADOS

##### OBJETIVOS

##### INSTITUCIÓN

Mejorar y adecuar prácticas de trabajo institucional de las escuelas

Se espera que el 30% del tiempo la escuela realice actividades en la comunidad:

- con miembros de la comunidad

##### RESULTADOS

Se espera que el 100% de los equipos de conducción sean capaces de:

- Coordinar acciones participativas para elaborar su proyecto institucional pedagógico.
- Orientar y seleccionar con los docentes metodologías y recursos tendientes a optimizar el aprendizaje de los alumnos.
- Organizar actividades docentes en



- con la comunidad y sus instituciones
  - con otras escuelas
- Equipos de trabajo reflexivo.
  - Efectúen seguimientos de los procesos y la valuación pertinente.

Se espera que el 60% de los docentes sean capaces de:

- Trabajar en grupos.
- Participar activamente en la puesta en marcha del proyecto.
- Capacitarse y perfeccionarse permanentemente.
- Multiplique sus experiencias a otros

Se espera que el 80% de los alumnos:

- Desempeñen un rol activo en la escuela.
- Que mejoren sus relaciones vinculadas con docentes y compañeros.
- Alcancen una mayor calidad educativa.

#### AULA

- Enriquecer las prácticas del aula.
- Tender a tareas grupales.
- Convertir el aula en un ámbito propicio para el aprendizaje y el trabajo productivo.
- Adecuar los espacios y los tiempos a las propuestas.
- Respetar las individualidades.
- Elaborar planificaciones que permitan una conducción, seguimiento y evaluación eficiente

Se espera que el 70% del tiempo trabajen en grupos (parejas, grupos, subgrupos, grupo total y mezclados).

Equipar adecuadamente las aulas con material bibliográfico, petit laboratorios, rincones, espacios de lectura, etc.

Se espera que el 100% de los docentes sean capaces de:

- Planificar, conducir, ejecutar y evaluar las acciones didácticas con sentido crítico.
- Autoevalúen su tarea y contribuyan en la evaluación de las prácticas de sus compañeros.
- Seleccionen material didáctico y bibliográfico adecuado.

#### SUPERVISORES

- Reafirmar el rol del supervisor.
- Generar equipos de supervisión.
- Elaborar propuestas para solicitar la cooperación entre docentes, escuela y comunidad

Se espera que el 100% de los supervisores:

- Asistan a los encuentros de capacitación.
- Que asesoren y acompañen a las escuelas.
- Extiendan su experiencia a otros supervisores.

Entre los “términos generales del programa”, se especificaban cuáles eran las cinco escuelas cabeceras seleccionadas por la provincia y las escuelas de impacto con las que articulaba cada una de las cabeceras. En el siguiente cuadro se brinda

información cuantitativa referida a las escuelas vinculadas con PNEA en Santa Fe:

<b>Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI Datos Provincia de Santa Fe - 1995</b>			
	ESCUELAS CABECERA	ESCUELAS IMPACTO	TOTAL
Cantidad de escuelas	5	31	36
Cantidad de docentes	206	696	902
Cantidad de alumnos	3.032	11.004	14.036

Elaboración propia. Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995); Lugo y Tadei (1995).

En el convenio se especificaban los criterios de selección de las escuelas:

- 1) Escuelas que se encuentran trabajando con propuestas nuevas tendientes a mejorar la calidad de la educación.
- 2) Escuelas que por su ubicación tengan radio de influencia.
- 3) Escuelas diferentes según su tamaño, ubicación y tipo de población a la que atiende.

Para el campo se tomaron 3 escuelas cabecera, ubicadas en zonas urbanas (no se indican datos que permitan identificar las escuelas, ni las ciudades en las que se localizan para resguardar el anonimato de los informantes).

De acuerdo con las entrevistas hechas, las escuelas fueron informadas de su inclusión en el Programa a través de los supervisores. Por su parte, los supervisores relatan que se enteraron por los medios periodísticos locales, donde salieron publicadas noticias que informaban sobre PNEA, su llegada a la provincia y qué escuelas se incluirían en él.

Una directora comentó que se anoticiaron de que la escuela sería incorporada a PNEA a través del supervisor, quien llegó con documentos y los introdujo “en la

idea principal del Programa, como una escuela innovadora en ese momento para trasladar a otras escuelas” (directora de escuela cabecera PNEA). Según los relatos de la directora y una de las vicedirectoras, la noticia les agradó y “el personal al principio respondió mucho. Con eso se pudieron lograr muchas cosas” (vicedirectora de escuela cabecera PNEA), pero el entusiasmo se sostuvo hasta que comenzaron a funcionar como células multiplicadoras. Las dos sostienen que la capacitación “no funcionó” porque, por ejemplo, tenían que trabajar en rincones y no se pudo.

Una directora relata haber participado de 2 encuentros en Buenos Aires, uno en Entre Ríos y dos en Santa Fe. Su mirada respecto de estas instancias es que no fueron muy buenas, “pero era bueno el intercambio con otras escuelas”. De acuerdo con la vicedirectora de esta misma escuela, con PNEA aprendieron a trabajar por proyectos (antes no lo hacían) y el Programa les dio la teoría para ello.

En las entrevistas también aparecen algunos comentarios respecto de ciertos contenidos del Programa que los informantes identificaban como vinculados al discurso empresarial. Las referencias son críticas y señalan que eso existía, pero que ellos decidían “con qué quedarse”. Esta perspectiva llegaba de la mano del trabajo con diversos modelos de gestión o “paradigmas” (así eran nominados en el Programa). Por ejemplo, una directora sostiene que un problema fue que uno de los paradigmas era que “la escuela tenía que funcionar como una empresa y competir por los servicios educativos” (directora de escuela cabecera PNEA). Un miembro del equipo provincial sostiene que “la nueva terminología que se tomaba del mercado molestó mucho”. Una supervisora nos dijo:

- [...] como en toda cosa yo trato de buscar el lado positivo. Cuando armábamos costos, yo siempre buscaba el lado irónico para que no cayera así, de esa manera. Es una ridiculez, la escuela no es una empresa, pero capitalicemos lo que de eso podamos sacar. Pero es sí una realidad, el que lo tomó al pie de la letra, más vale que lo rechazó. Esos videos que nos pasaban..., algunos muy de marketing, de Nueva York.

- ¿Videos que eran sobre este tipo de cosas, de manejo empresarial?

- Videos que eran, que yo me reía, porque los reviví. Yo cuando me jubilé, empecé como promotora de la editorial Santillana, y cuando estaba en los cursos de marketing en Buenos Aires, me reía porque eran iguales (entrevista a supervisora PNEA).

Uno de los videos utilizados en PNEA, en el primer Encuentro Nacional en Buenos Aires con referentes provinciales, supervisores, directivos y maestros, generó cuestionamientos entre los propios miembros del equipo de Nación. Era un video que lo llamaban “paradigmas” (así aparece mencionado en las agendas del encuentro), del cual se entregó una copia a todos los equipos provinciales. Un integrante del equipo nacional relata lo siguiente, comentando tanto el video como algunos debates que se daban en torno al concepto de “paradigmas” y el uso que hacían de él:

El encuentro, si no me acuerdo mal, giraba al rededor a los distintos tipos de agrupamientos que se podían dar en el aula. Y tengo la idea de que nosotros, en algún momento alguien, alguna de las chicas lo nombró a Kuhn, el de las revoluciones, por lo de paradigma, y estoy segura de que ninguna de nosotras quiso ir a una discusión teórica sobre los paradigmas, tomábamos paradigma como modelo, en ciertas cosas habíamos llegado como a un acuerdo tácito. Pero no íbamos a tener una discusión sobre la filosofía, qué era paradigma, tomábamos paradigma como modelo y ya está. [...] Entonces lo que pasó es que una persona de la provincia de Bs. As. [...] saltó ferozmente con eso. Pero terriblemente, con una discusión de tipo ideológico y filosófico sobre lo que era paradigma, pero mal. Pero frente a todos reunidos, no llamo a uno aparte a decirle que no estaba de acuerdo, fue y se subió al estrado, y lo llevó al debate ideológico, que nosotros ni ahí.

[Una alta autoridad del Ministerio Nacional] había traído un video que se usaba en las empresas, y a nosotros nos parecía que no, que era muy de empresa..., porque en ese momento innovación, gestión, sonaba como a mucha cosa de empresa. Y este era un video, que yo después lo vi empleado en empresas, donde primero es un tipo medio con una tonada como de Miami, [...] empezaba a contar que en un momento los suizos tenían una de las empresas exitosas que era el reloj, y ahora los japoneses, porque se animaron a innovar, y no me acuerdo qué otras obviedades más. Eran como situaciones históricas que aprovecharon una debilidad para hacer una fortaleza. Y después, no se qué mingo salimos nosotros con los paradigmas, los modelos de gestión anticuados. (miembro del equipo PNEA de Nación).

Este constituyó uno de los temas conflictivos, pero, llamativamente, olvidados por los participantes, que lo recuerdan luego de muy avanzada la entrevista, cuando comienzan a reconstruir algunos recuerdos de cómo eran los encuentros y qué trabajaban. Al recordarlo, los entrevistados hacen hincapié en que trataban de

filtrarlo, en que aprovechaban aquello con lo que estaban de acuerdo. Una supervisora relata:

Los paradigmas eran los modelos a los cuales teníamos que tender todos, en relación a la gestión, la participación docente. Realmente había paradigmas que eran de marketing empresarial, que es imposible aplicar en una escuela. El ser humano no es cuestión de lograr un producto acabado, fabricar un jabón o construir una casa. Nosotros tratamos de filtrar y traducir lo que nos resultaba de valor para la escuela. Sí, había muchos textos tendenciosos en ese sentido, pero que no calaron. Sí en zonas que analizaron más profundamente las cosas, produjo rechazo y demás. Y siguieron con lo que realmente era provechoso (entrevista a supervisora PNEA).

También aparecen varias referencias críticas en relación con ciertos organismos internacionales –particularmente el Banco Mundial– y la sospecha de que estas acciones se vinculaban con dinero que provenía de allí. Así, por ejemplo, una vicedirectora nos relataba:

[...] me acuerdo que [la supervisora] decía “¡todo esto lo vamos a tener que pagar al Banco Mundial!” [y yo respondía] “¡no me importa, una vez que llega plata a la escuela!” Nunca había llegado plata a la escuela (entrevista a vicedirectora de escuela PNEA).

Y una directora también hacía referencia:

Al principio, hubo un grupo de docentes que decía “¡ay, esto viene...!” Y yo no soy menemista ni nada por el estilo, al contrario, pero yo decía “chicas, lo que viene recibámoslo”. Y después fueron enganchándose (entrevista a directora de escuela PNEA).

La presencia del Programa Nueva Escuela es exhaustiva en los PEI de las instituciones, no tanto porque se lo mencione explícitamente, sino porque los Proyectos Institucionales siguen de manera notoria los lineamientos del Programa, tanto en lo que hace a la estructura como en relación al discurso y los contenidos que refieren a las orientaciones y objetivos institucionales. Esos proyectos institucionales que formularon en aquel momento continúan vigentes, con algunas adecuaciones posteriores menores.

Los PEI están organizados siguiendo las sugerencias y recomendaciones que proponía PNEA y presentan el mismo vocabulario y hasta las mismas frases de los documentos del Programa con algunos otros elementos característicos de la reforma (que se observan en Zona Educativa, en los discursos, etc.). En la portada de uno de ellos dice, a modo de título del proyecto, “la escuela que tenemos, la escuela que deseamos”, que era un eslogan de Nueva Escuela utilizado de manera permanente en las actividades de encuentros y en los documentos del Programa. Los objetivos que se especifican son los siguientes (se reproducen con la misma distribución gráfica que tienen en el PEI):

#### **Objetivo General Histórico de la Escuela**

Convertir a la escuela en un centro que irradie:

- formación integral al alumno
- servicio socio-cultural a la comunidad.

Alcance del objetivo en los 3 sectores de acción:

- en los orgánico funcional: ... brindando a la comunidad escolar las ventajas que ofrece su infraestructura.
- en lo socio-comunitario: ... implementando estrategias para estrechar los vínculos hogar-escuela-comunidad y capitalizarlos en un trabajo mancomunado.
- en los técnico-pedagógico: ... enfocando el proceso de enseñanza-aprendizaje a partir de la dinámica de la comunicación, teniendo como punto de partida las necesidades de los alumnos y proyectando las actividades hacia el desarrollo de hábitos y actitudes de convivencia.

#### **Objetivos institucionales**

- Promover una escuela en la que el protagonismo del alumno y docente democratice realmente el aprendizaje.
- Proveer a los alumnos de las competencias básicas para el empleo productivo.
- Asegurar una educación personalizada a través del perfeccionamiento continuo y el servicio del docente.
- Incrementar los niveles de eficacia y eficiencia para brindar calidad en la educación e igualdad de oportunidades (PEI de escuela cabecera).

El PEI de otra escuela se titula “Buscando la Nueva Escuela para el Siglo XXI” y en él transcriben los principios organizadores de la Nueva Escuela íntegros,

ocupando la segunda y tercera hoja del documento. En la primera página se presenta la introducción que dice:

Hace un tiempo largo dentro de la institución empezamos a plantearnos qué escuela queríamos, en nuestras conversaciones coincidíamos al expresar que las reformas y los esfuerzos de cambio de las últimas décadas estuvieron dirigidos a lo que se consideraron los aspectos sustantivos de la educación (los contenidos, las metodologías), pero en la práctica no llegaron a afectar ni la organización de las escuelas, ni la de la supervisión o la conducción. En última instancia se trató de mejorar el modelo original, pero no se llegó a su cuestionamiento en profundidad.

Comenzamos a sentir la necesidad de enfocar la escuela desde otros parámetros. Se nos presentó la oportunidad de participar en la elaboración de un proyecto educativo para una nueva escuela y con muchos sacrificios, problemas y dificultades nos embarcamos en la tarea (PEI de una escuela cabecera).

El proyecto transversal de la escuela se nomina “Descubriendo juntos una nueva forma de aprender”. El objetivo principal es:

Hacer de la escuela una unidad operativa capaz de lograr: su identidad a través de la autonomía, optimizar la calidad de los servicios educativos y brindar igualdad de oportunidades a todos sus integrantes (PEI de una escuela cabecera).

La semejanza entre los contenidos de los principales documentos del programa y estos contenidos de los PEI permite advertir el carácter prescriptivo de PNEA, es decir, cómo sus acciones y producciones modelaron los proyectos, las propuestas y sus contenidos desarrollados por las instituciones.

Una directora de escuela cabecera cuenta que para la construcción del PEI trabajaron con la comunidad, con padres y con representantes de cada una de las áreas del barrio. Esto, sin embargo, luego fue relativizado en otras entrevistas. Asimismo, comenta que trabajaron sobre las “fortalezas” y las “debilidades”. No obstante, sostiene que “después todo quedó en el tintero porque la gente se cansaba. Se infló tanto que después no se pudo sostener” ya que, por la cantidad de proyectos, implicaba mucho tiempo de trabajo que no era pago, entonces al principio la gente se entusiasmó pero luego no podían sostener esa dedicación. Algunos cambios se introducían “pero después todo volvía a lo de siempre”. A modo de ejemplo, nos cuenta que se había implementado el Consejo de Alumnos,

integrado por representantes de cada grado que se reunían con el equipo directivo y transmitían las preocupaciones de sus grupos y decidían cómo se podían manejar. Este Consejo de Alumnos se sostuvo durante un tiempo, pero luego dejó de funcionar.

Asimismo, señala que el problema con PNEA fue que le quitaba tiempo para trabajar los contenidos de las áreas. La vicedirectora de esa misma escuela sostuvo que no daban los tiempos ni la estructura edilicia para poder implementar las propuestas.

Esta idea de que “todo era a pulmón” aparece de modo reiterado en muchas de las entrevistas y con esa expresión u otras similares. Una supervisora, relatando una actividad que habían organizado con maestros de diversas escuelas, señalaba:

Y porque me acuerdo que cuando nos encontrábamos en los seminarios de Buenos Aires y hacíamos trabajos, decíamos ‘qué importante sería’ –porque no había tiempo para el intercambio de experiencia–, ‘¿por qué no nos sentamos a ver qué estamos haciendo?’. Surgió por incentivo nuestro, pero después no tuvimos eco económico. Vinieron las escuelas, estuvieron dos días, hicimos encuentros. Pero después ya no porque era todo a pulmón (supervisora PNEA).

Un maestro que estuvo muy involucrado dentro de la escuela en el desarrollo de PNEA sostenía:

[...] todo lo que se consiguió fue a pulmón de los que estuvimos trabajando, todos los que estuvimos comprometidos. Todo aparte es pedir todo. Se armó un comité de manguero, comité de pechazo. Doscientas cartas y empezamos a repartir por todos lados (maestro de escuela cabecera PNEA).

A través de una supervisora, tuvimos acceso a todo el material producido por una escuela cabecera para ser presentado en PNEA. Entre ese material, constaban unos documentos donde se detallaban las actividades realizadas en el marco del Programa, con un formato similar a una rendición: se recuperaban cada uno de los principios organizadores de la nueva escuela y se especificaba, en relación con cada uno de ellos, cómo y cuánto había avanzado la escuela a lo largo de ese



período. Asimismo, se describían las actividades realizadas con otras escuelas para trabajar los principios organizadores.

Estos documentos resultan significativos por dos cuestiones: 1) porque nos permiten acercarnos a los modos en que los docentes reinterpretaban la letra de la política y 2) porque dan cuenta de cómo se instrumentaba el impacto de las líneas conceptuales del Programa.

Respecto del primer punto, nos interesa recuperar algunos pasajes de los documentos. Por ejemplo, en uno de ellos –un informe sobre “las actividades realizadas por la comunidad educativa de la escuela dentro del Programa Nueva Escuela”– se sostiene:

**Criterio 2:** ‘la democracia escolar’

Institución: se inició este año la elaboración del Proyecto Institucional a través de acuerdos.

Aprendizaje: Hay cambios de dinámica de la tarea escolar en todos los grupos, en mayor y menor grado, con distintas variantes en todos.

Participación de la comunidad en los proyectos: es un aspecto aún no logrado. Se están realizando los primeros intentos a través de: actos escolares, taller de padres, reuniones técnicas con los padres, fiestas comunitarias, veladas artísticas, muestras de trabajos”

**Criterio 6:** ‘el protagonismo del alumno’

- Se consensuó el aprendizaje significativo
- se intentan enfoques globalizadores
- participación de los alumnos a través de distintos talleres.

**Criterio 8:** ‘autonomía de la institución escolar’

Nos encontramos en la etapa del diagnóstico.

En otro documento de evaluación de lo realizado en el marco de PNEA, nuevamente en relación con la autonomía escolar, aparece que “se halla en etapa de diagnóstico”.

Estas referencias permiten ver cómo al interior de la escuela eran reconstruidos estos criterios y sus significados. Por ejemplo, que la democracia escolar es pensada en términos de la elaboración del PEI y de la dinámica de la tarea, que la participación de la comunidad se defina en función de la participación en actos

escolares, veladas artísticas y muestras de trabajo, remite a cómo circunscriben estas cuestiones a una perspectiva propiamente escolar, una concepción escolar de la democracia y de la participación comunitaria.

Respecto de lo segundo, tantos documentos escritos en relación con los principios organizadores de la nueva escuela y tantas actividades realizadas para trabajar sobre estos principios (las implementadas por la provincia, las desarrolladas por la Nación y las llevadas a cabo por las propias escuelas), deben haber tenido como resultante que los docentes terminaran “hablando el lenguaje del Programa”, incorporando sus frases o *leitmotiv*, más allá de que tuvieran o no una mirada crítica sobre ellas o pudieran lograr algún distanciamiento para analizarlas.

Una maestra –que actualmente es directora de otra escuela–, frente a la pregunta de si seguían operando los principios de PNEA, nos decía: “te diría que dejó como un poquito de letra. No podría puntualizar dónde y cómo”.

En cuanto a la participación, en todas las entrevistas los directores sostuvieron que se abrieron mayores espacios de participación tanto a los maestros como a los padres. Si bien en una de las escuelas parecería que se organizaron modalidades de efectiva participación y trabajo con la comunidad, en las otras dos esto se redujo a organizar talleres invitando a los padres para trabajar a partir de un proyecto de algún maestro sobre, por ejemplo, educación para la salud o educación ambiental o a darle más importancia a actividades tradicionales en el ámbito escolar como los actos, las reuniones de padres, ferias de ciencias, kermesses, etc.

En cuanto a la participación de los maestros, los directivos relatan que se abrieron procesos participativos en la elaboración del PEI, en reuniones de personal y en capacitación. No obstante, de manera más o menos explícita dan a entender que se escuchaban las opiniones de todos pero decidía el equipo directivo. Desde la perspectiva de los docentes, la participación fue acotada y no se pudo intervenir en los procesos de decisión.

Respecto de la supervisión, en general los directivos de las escuelas sostienen que “hubo cambios”, “la gestión era muy participativa y brindaba mucho apoyo”. Todos los directivos coinciden en que los supervisores comenzaron a ir mucho más a la escuela y a participar más de las actividades. También coinciden en que con la coordinadora provincial del Programa tenían contacto en algunas reuniones que se organizaron en Santa Fe, en las que intercambiaban sobre diversas experiencias y sobre el proceso de construcción de PEI, pero que no hubo un vínculo de trabajo más allá de esas reuniones.

Esto probablemente se deba a que la coordinación del Programa a nivel provincial recaía en quien ejercía la Dirección Provincial de Educación Inicial, Primaria, Especial y Física, es decir, un cargo de alta responsabilidad en el Ministerio santafecino.

Una cuestión significativa que aparece reflejada en varios relatos y documentos tiene que ver con las tensiones que generaba la inclusión/no inclusión en PNEA y sus acciones:

Siempre se generaban tensiones [entre los supervisores] y un poco de celos había, porque pensá que los tres que participamos éramos supervisiones interinos, no éramos titulares. Esto es toda una historia, porque yo estuve diez años de interina. Pero éramos los más nuevitos de la sala. Y había otros pares que habíamos sido compañeros como directores en el pasado, y eso generó recelos y tensiones al principio (supervisora PNEA).

Estas tensiones existían entre escuelas, entre directivos y entre supervisores. Entre supervisores, las tensiones se vinculaban con tres cuestiones:

- La posibilidad de participar en las actividades, que implicaba viajes permanentes a Buenos Aires para trabajar en el Ministerio Nacional, algún viaje al exterior en algunos casos (los tres supervisores entrevistados participaron de viajes al exterior, uno a Chile, otro a Estados Unidos y la tercera, a España), acceso a material.

- Los vínculos que podían sostenerse con supervisores de otras localidades y provincias con los que se iban tejiendo relaciones personales en los reiterados encuentros de trabajo. Asimismo, en el acceso directo al Ministerio Nacional. Todos los supervisores relatan que tenían trato directo con las coordinadoras del equipo PNEA.
- La circulación y reconocimiento que implicaba, que incluso llevaba a que fueran invitados por otras localidades para brindar capacitaciones.

En referencia a lo último, una supervisora nos relataba:

- Por ahí después venía Sandra Nicastro y daba clase. A Chávez [Escuela Nueva de Colombia] lo llaman, lo conocemos, viene con su esposa, nos da unas charlas espectaculares. Y nosotros tres, los tres supervisores, bajamos [a nuestra localidad]. Dimos toda la charla al cuerpo de supervisores, primero. Era toda una novedad. Qué era un PEI era lo nuevo. Trajimos todo el material de Nueva Escuela, los ejes, los seis criterios... Me acuerdo que con [la creadora del Programa] trabajamos cualquier cantidad, ella había hecho muchísimos apuntes sobre esto de los criterios de Nueva Escuela, Criterios de sustentación para Nueva Escuela del Siglo XXI, que yo los tengo todavía, obviamente. Le dimos una charla a todos los supervisores, primero, propuesta por nosotros tres, ningún jefe nos dijo. Esos supervisores tomaron muchos de ellos la posta. Y tal es así, que los tres empezamos a recorrer secciones escolares. Los supervisores compañeros, que nos entendían el discurso, que les gustaba la innovación, que estaban ansiosos por saber, nos decían si podíamos ir a sus circuitos a dar las charlas, y así íbamos los tres.

- ¿Y organizaban en los circuitos las charlas?

- Claro. Resultado: hicimos seis circuitos de supervisión u ocho, ad honorem, obviamente. Cuando terminábamos las jornadas nos regalaban un ramito de rosas o una plantita, un helecho, pero era ad honorem. Era nada más que para multiplicar esto. Y el supervisor que quería y que sentía que podía ser bueno para sus directores, nos decían vengan, y les dábamos la charla y la clase a nuestros directores. De modo que –somos veintiséis secciones [en esta zona]– bueno, la mitad o más de la mitad en ese momento, estuvieron en conocimiento de lo que era el Programa. [...] Muchísimos de los directores de [la localidad] y zonas aledañas, porque hemos ido a Jugal, Arroyo Seco, a Pérez, San Lorenzo, etc. a dar las charlas, recorriamos pueblos... Nos reíamos de nosotros mismos pero nos encantaba (supervisora PNEA).

Entre maestros, las tensiones devenían de la posibilidad de participar de encuentros que simbólicamente y materialmente adquirían una dimensión significativa, ya que se accedía a un viaje con todo pago, a “disfrutar” de *lunchs* que son descriptos como fuera de lo común tanto por los miembros del equipo nacional como por los participantes; pero también se accedía a escuchar y ver a autores de

textos de circulación creciente y recibían un volumen importante de materiales. Los directivos de las escuelas o los supervisores (según el caso) eran quienes decidían cuáles eran los maestros que participaban. Esto, además, iba generando grupos de trabajo diferenciados dentro de la escuela, en los que algunos maestros tenían mayor cercanía con el equipo directivo o con la supervisión.

Así, las tensiones surgían por las posibilidades de participar en instancias que les eran negadas a otros y por las relaciones y posiciones en la institución en relación con el poder (directivos y supervisores). Estas dos cuestiones, a su vez, aparecían también atravesadas por tensiones vinculadas con posicionamientos político-ideológicos diferentes en relación con el gobierno nacional y con el proceso de reforma. El siguiente fragmento de una entrevista, que incluimos a pesar de lo extenso, da cuenta de lo dicho:

- [...] parecía como un equipo más del personal directivo, el personal de supervisión, directivo y las maestras. Como que era un equipo. [...] Y después, esto que vos preguntabas del impacto que hubo en otras escuelas, también hubo una sensación medio rara. Porque las otras escuelas, eran escuelas que tenían Plan Social. Y ésta parecía que iba a ser la Escuela del Siglo XXI, como que iba a ser la Gran Escuela, que íbamos a llegar en una hora y media a Japón, como se pensaba en esa época, y el impacto no fue bueno. Yo me acuerdo que no fue bueno, porque subíamos al colectivo y nos decían “ay, son las maestritas del Siglo XXI”.

- ¿De escuelas vecinas?

- Sí. Porque éste, no sé..., éste iba a ser no sé qué cosa. [...]

- ¿Y en la escuela se generaron tensiones?

- [...] en todas las escuelas pasan esas cosas. Pero esa sensación de "si soy más compañera de la directora..." [...] Lo que pasa es que no me incluyo en ese grupo de gente que..., bueno, para conocer al enemigo tiene que estar adentro. Porque era como un rechazo a algunas cuestiones a la Ley. Y los otros que adherían totalmente.

- ¿Lo que había era una tensión de corte político, de posicionamiento personal...?

- Claro. [...] Por eso te digo, uno trataba de aprovechar todo lo que se pudiera, pero esas cosas..., porque en apariencias, el proyecto era esto que te digo, tener la súper gran escuela. Justo el otro día, no sé en qué programa lo escuchaba, [refiere a la reedición de un material documental del gobierno de Menem] que se iba a implementar no sé qué y que íbamos a llegar en una hora y media a Japón. Esa sensación, nadie se lo creía. Vos fijate, no teníamos libros e íbamos a ser la escuela del siglo XXI (maestra de escuela cabecera PNEA).

La tensión entre maestros tenía una particularidad: se generaba al interior de la escuela. En los otros casos –entre directores, entre supervisores, entre escuelas– sucedía al exterior; pero entre maestros, introducía conflictos dentro la institución. Por ejemplo, en PNEA les hacían escribir bitácoras a los participantes que luego debían presentar al supervisor con el aval de la directora. Las bitácoras estaban dirigidas a otra persona en formato carta y, en una de ellas, una maestra expresa (se reproduce el texto con las mismas características con las que aparece en el original):

[...] calculá, en 15 años que llevo de esta carrera a la que amo, es la primera vez que el Ministerio de Educación NOS PAGA TODOS LOS GASTOS para participar de un seminario en la ciudad de Paraná, el motivo, por supuesto: ‘Nueva Escuela’. ¡Qué ansiedad!, estudiaba todo el marco teórico en las horas libres [...]

Cuando llegamos a Paraná nos recibieron muy bien. Te cuento que viajamos con tres supervisores (¿viste? TRES, es así o todo o nada), re-piolas; estuvieron todo el tiempo con nosotros compartiendo, apoyando, clarificando [...]

Volvimos con nuestra mente llena de ideas, los recursos nos salían por las orejas... ¡qué ganas de aplicar todo junto! [...] al regresar a la escuela sentimos ‘un vacío’ de parte de nuestros compañeros (claro, éramos unos ‘privilegiados’ por haber viajado). [...]

Dificultades que encontramos: la primera te la mencioné recién: el vacío del grupo, pero lo superamos. Un poco nos ayudó la supervisora (nosotros la llamamos por su nombre: XXX).

Otro aspecto conflictivo residía en que todos los que participaban de esas instancias de capacitación volvían con un saber acerca del proceso que estaban viviendo y de lo que debían hacer que los demás no tenían; un saber que se volvía crítico frente a las demandas provinciales y nacionales en un contexto de mucha incertidumbre.

### **3. Perspectivas sobre la autonomía de la escuela en el PNEA**

El Programa Nueva Escuela para el siglo XXI (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/MCyE, 1995a: 3-4; destacado en el original).

La nueva escuela era caracterizada como una escuela que debía ser autónoma, flexible, participativa, inteligente y responsable (MCyE, 1996a; Aguerrondo/MCyE, 1995a) y presentada como superadora y opuesta de la escuela existente, calificada como anacrónica, rígida, burocrática, que no respondía a las demandas y necesidades de su época. Se construía así una imagen integrada por dos términos antagónicos: una escuela “vieja”, la “escuela que tenemos” y una escuela “moderna”, la “escuela que queremos”. La “escuela que tenemos” y la “escuela que queremos” o “el viejo sistema” y “el nuevo sistema” eran oposiciones a las que se recurría con frecuencia en la producción del Programa (PNEA s/f a; PNEA s/f b; PNEA, 1995a; MCyE, 1996a; MCyE, 1996b).

Ball sostiene que las reformas educativas de las últimas décadas descansan sobre dos modelos míticos antagónicos: por un lado, un sistema burocrático gris y lento; por el otro, un sistema basado en las elecciones individuales, la rapidez, la libertad, el espíritu emprendedor y flexible, identificando al primero con el modelo del Estado benefactor y al segundo, con el modelo de producción neofordista. Esta construcción resulta significativa porque, como señala este autor, nos advierte que “las políticas son a la vez sistemas de valores y de símbolos; son maneras de representación, de legitimación. Las políticas son articuladas tanto para conseguir resultados materiales como para obtener apoyo” (Ball, 2002: 115). Acorde al discurso único que caracterizó al gobierno menemista y a la época – como ya hemos visto en capítulos anteriores–, el modo de representación al que se recurre en el marco de la reforma educativa y de PNEA es dicotómico: lo malo y lo bueno, lo viejo y lo nuevo, lo que tenemos y lo que queremos.

En este marco, nos proponemos a continuación indagar algunas cuestiones en torno a dos de las características de la “nueva escuela”: autonomía y participación. Nos preguntamos cómo eran definidas desde los documentos; qué concepciones

en torno a ellas circulaban en el marco del Programa; cómo se pensaba esta escuela autónoma y participativa, y cómo se apropiaban los distintos actores de esta demanda. Intentaremos analizar algunos aspectos de esta política educativa en relación con los interrogantes planteados y con los actores involucrados en su desarrollo.

Como hemos visto, los principios organizadores de la nueva escuela para el siglo XXI –que a su vez constituían los objetivos estratégicos del Programa– eran (PNEA, s/f b; PNEA, 1994; PNEA, 1995a):

- 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.

El último es el que nos interesa analizar: cómo se definía la autonomía de la institución y sus actores; cómo se pensaban la participación y los procesos de decisión; cómo se concebían las relaciones entre los sujetos involucrados y con la comunidad.

Desde la propuesta misma, se especificaba:

[...] la autonomía es la capacidad de tomar decisiones. Esta capacidad autónoma 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, 1994: 4).



Estos principios y objetivos eran seguidos de un “corolario” –“la escuela como unidad del servicio educativo”– y se aclaraba que si se aplicaban los criterios de autonomía de la institución, eficiencia escolar y democracia escolar, cada escuela se convertiría en una unidad autónoma y autogestiva para la prestación de servicios escolares (PNEA, 1994). En esta definición de autonomía, la escuela es disociada del sistema. Se concibe a la institución como unidad autogestiva de prestación de servicios educativos con capacidad para tomar decisiones, analizar sus necesidades de asistencia técnica y demandar esa asistencia a “las instancias que correspondan”. Se trata de una definición de **autonomía asociada a la capacidad de demanda y con foco en la escuela como unidad o individualidad.**

En otros documentos se sostenía que:

[...] el conjunto del sistema educativo puede verse como una serie de organizaciones que traban o facilitan la provisión de un servicio equitativo de calidad. Es en la institución escolar como unidad de servicio donde se juega la suerte de la calidad y equidad de la oferta educativa. Esta visualización de la importancia central de la escuela permite también colocarla en otro lugar: unidad de organización del servicio (MCyE, 1996b: 7; Aguerrondo/MCyE, 1995b).

Un sistema visto como una “serie de organizaciones que traban o facilitan la provisión de un servicio de calidad” es consistente con una escuela “individualizada” desde la concepción de unidad de servicio. La pregunta, entonces, es dónde está el sistema. Volveremos sobre esto más adelante.

Uno de los primeros números de Zona Educativa sostenía:

El objetivo de todas las transformaciones iniciadas es el mejoramiento de la calidad de enseñanza. Por ello, la autonomía de la institución escolar es el punto de llegada y no el de partida. Autonomía es mayor capacidad y responsabilidad para que cada establecimiento decida sobre lo que conviene hacer y gestione mejor los recursos que se le asignan; y cuando se habla de recursos, no sólo se hace referencia a los económicos; importan más los pedagógicos. Históricamente tuvimos en la Argentina un sistema educativo centralizado, donde todo pasaba por el Ministerio Nacional y los provinciales. La descentralización, es decir repartir las responsabilidades entre los distintos

componentes del sistema educativo, aparece como una posible solución para mejorar el rendimiento y la calidad de la educación (Zona Educativa, 1996).

Dos elementos se conjugan en este pasaje que nos interesan retomar. Uno refiere a lo que veníamos desarrollando: la **autonomía como capacidad y responsabilidad para que cada establecimiento desarrolle individualmente su proyecto y gestione los recursos**.

El otro se vincula con la **autonomía pensada como una continuación de la descentralización en el marco de la federalización del sistema**. La autonomía de la escuela era planteada en diversos documentos como continuidad y profundización de las autonomías provinciales, como parte de un mismo proceso. Sin embargo, supone un salto cualitativo: no es lo mismo descentralizar en términos de transferir de un nivel de Estado (nacional) a otro nivel de Estado (provincial), que transferir del Estado a las instituciones de la comunidad, aún cuando estas se inscriban en el ámbito del Estado. Más allá de la perspectiva que se adopte respecto de este proceso, queremos observar que **no se trata de un único proceso, ni en términos conceptuales, ni políticos. Autonomía provincial y autonomía escolar no son equiparables. Refieren a fenómenos y conceptos cualitativamente diferentes**, independientemente de cómo uno defina luego la autonomía de la escuela.

Ese mismo artículo de Zona Educativa sostiene más adelante:

[...] el Programa Nueva Escuela trabaja para que los equipos docentes puedan armar su propio proyecto educativo institucional. Y es, precisamente, el Proyecto Educativo Institucional (PEI) el instrumento base para una adecuada descentralización/autonomía de la escuela. ¿por qué? Porque allí se une el marco normativo general (nacional y provincial) con la decisión local del equipo docente que determina cuál es el problema y cómo resolverlo (Zona Educativa, 1996).

En síntesis: **la autonomía es planteada como capacidad de demanda, como responsabilidad para mejorar la calidad, como descentralización en el marco de una unidad autogestiva que se expresa en el PEI**.

Este modelo es compatible con el sostenido por los organismos internacionales, tal como vimos en el capítulo 2. Si bien no responde a la propuesta más radical de financiamiento a la demanda, es claro que sí se inscribe en el modelo de escuela autónoma en términos de escuela individualizada, con capacidad de gestión, con responsabilidad por los resultados, como producto de la descentralización pero en el marco de un Estado que centraliza y potencia su rol de formular normas, distribuir los recursos y evaluar resultados.

De acuerdo con la funcionaria que dio inicio al Programa, la autonomía se define como “**capacidad de tomar decisiones adecuadas a los problemas que se deben resolver**”:

Primero que la autonomía de la escuela no es autonomía real, es posibilidad de decidir en un marco consensuado. De autonomía, la idea de autonomía quiere decir “cada uno hace lo que quiere”, y esa no es la idea, ¿no? Si pensás la autonomía a ultranza no existe un sistema. Nosotros hablábamos de mayor autonomía en el marco de un sistema. Entonces, ¿cómo la pensábamos?, así, con ideas comunes que permitieran que la gente pudiera en la práctica tomar sus decisiones adecuadas a los problemas que tenían que resolver. Eso. Y eso lo ves muy bien en Zona Director, y todo el tiempo se..., trata de dar pistas al director para que empiece a tener elementos de cómo decidir, ¿no? (funcionaria del Ministerio de Educación de Nación).

Tal como relata, la autonomía **encarna en la figura del director** y esto se vuelve notorio al relevar Zona Director, la publicación a la que la entrevistada hace referencia, en la que esta figura es el pivote sobre el que se asienta y gira la “nueva escuela”, es decir, la “escuela autónoma”.

Una autonomía encarnada en el director es consistente con la definición que, como vimos anteriormente, se sostenía. Por un lado, la autonomía materializada en el PEI, cuya elaboración recaía principalmente en el equipo directivo que era quien debía organizar el proceso de diseño. Por otro lado, autonomía como responsabilidad y capacidad de demanda, de gestionar sus recursos, lo que también compete prioritariamente al director.

Lo paradójico es que los docentes de las escuelas coincidían con esta definición, pero con una mirada negativa, entendiendo que no refiere a la posibilidad de construcción sino a “quedar librado a tu suerte”, a un “arreglátelas como puedas”, como muestran los siguientes testimonios:

En realidad, las escuelas acá en la provincia de Santa Fe tienen que ser autónomas en un montón de cosas. Hay un montón de cosas que tenés que gestionar vos, que no las conseguís del Ministerio y es todo a pulmón. Acá, te digo que todo se gestionó (entrevista a directora de escuela cabecera PNEA).

Y pusimos dinero para comprar la alarma, no es que el gobierno lo mandó, por eso bastante autónoma la escuela. (...) Acá hicimos una rifa y una peña donde compramos todos los ventiladores. Y un año lo robaron, robaron todo, así que volvimos otra vez a comprarlo. Hicimos el esfuerzo. Las escuelas públicas no reciben mucho dinero del Estado, por eso digo que es autónoma. Porque estamos siempre pensando en cómo podemos lograr tal cosa. Estamos viendo la compra de armarios que necesitamos, y en las reuniones hablamos de qué forma podemos conseguirlos o cómo se puede conseguir más económico (entrevista a maestro escuela cabecera PNEA).

No sé bien cuál era el objetivo en esa época. Creo que tenemos que tener autonomía, la escuela, para algunas cosas, siempre teniendo por supuesto un eje. Para mí la peor sensación que me daba, era que teníamos que tener mayor autonomía en cómo conseguir los recursos. Como que siempre el gobierno se deslindaba de eso (entrevista a maestra escuela cabecera PNEA).

- ¿Cómo te parece a vos que el Programa pensaba la escuela?

- Autónoma, para lavarse las manos. Yo creo que tiene que ver, que si la escuela es autónoma le genera menos problemas al gobierno (entrevista a maestro escuela cabecera PNEA).

Como sostiene Hirschberg en relación con las escuelas incluidas en el Programa Nueva Escuela, “directivos, docentes y padres asignan a la palabra autonomía un sentido vinculado con las políticas de privatización y ausencia del Estado en el sostenimiento de la escuela pública” (2005: 125-126).

**No aparecen elementos en el discurso de ninguno de los actores entrevistados que remitan a la dimensión política del concepto de autonomía:** no se asocia con capacidad de gobierno ni de regulación, ni con procesos autogestivos excepto en lo que hace a estrategias para conseguir recursos (económicos o humanos, como capacitadores que vayan a una escuela determinada).

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 trataba 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. Sobre la participación y la dinámica política en PNEA**

Los directores y supervisores eran el centro del trabajo de PNEA. Tal como se presenta el modelo, en el marco de escuelas autónomas como unidades, el director es quien regula la “dirección” (valga la redundancia) de esa unidad autogestiva; es quien regula la orientación y el desenvolvimiento de la escuela en el camino “adecuado”. El supervisor, a su vez, guía y controla la dirección de ese desenvolvimiento. Por eso –y no sólo por sentido común jerárquico– las acciones debían desarrollarse prioritariamente con estos dos actores.

Como señalamos en el apartado anterior, el Programa se proponía operar en “los tres escenarios de la transformación” (PNEA, 1996a: 5): la supervisión, la institución escolar y el aula. Respecto del aula, planteaba la redistribución de tiempos y espacios, el uso de estrategias didácticas diversas, la utilización de diferentes fuentes de información y la extensión de la evaluación al proceso global sin restringirla al producto (Tadei y Lugo, 1996). En cuanto a la institución escolar, la propuesta de PNEA se centraba en la realización del Proyecto Educativo Institucional, que era planteado como la oferta académica y cultural de la institución. Estos dos “escenarios” –el aula y la institución escolar– eran abordados a través de las figuras del supervisor y del director, ya que era con ellos con quienes se trabajaba en el Programa, quienes eran destinatarios principales de las reuniones y capacitaciones, y de quienes se esperaba que transmitieran estas

propuestas al cuerpo docente de las escuelas y generaran procesos de trabajo (especialmente el de desarrollo del PEI) para implementarlas.

En relación con la supervisión, PNEA planteaba que:

[...] su función se concibe como la de prestación de asistencia técnica, articulación de actividades, distribución de recursos y generación de espacios de participación. El Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI ha designado al nivel de la supervisión como un espacio clave, ya que se percibe al supervisor como el nexo que articula la escuela con niveles centrales de conducción de los sistemas. Por otra parte, se piensa que, en el contexto de una creciente autonomía escolar, el supervisor encontrará el espacio necesario para transformarse en orientador, asesor y agente de monitoreo de la transformación educativa (PNEA, 1995a: 8; el destacado es nuestro).

Recurriendo a las formulaciones dicotómicas –que, como ya hemos visto, eran características de PNEA–, en documentos destinados a la capacitación con supervisores se oponía el “viejo sistema” al “nuevo sistema” y se especificaba cuál era el modelo de supervisor acorde (se transcribe un cuadro que aparece en el documento PNEA, s/f a):

VIEJO SISTEMA	NUEVO SISTEMA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprendizaje descontextualizado, memorístico, solitario.</li> <li>- Relación frontal. El texto como fuente privilegiada de la información.</li> <li>- Gestión normativa y vertical.</li> <li>- Una organización burocratizada con una rígida distribución de roles y tareas.</li> <li>- Tiempos y espacios prefijados, sin relación con los aprendizajes requeridos.</li> <li>- Superposición de tareas y fragmentación de procesos con su consiguiente pérdida de significado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La escuela como organización que aprende.</li> <li>- Aprendizaje significativo, interactivo, con posibilidades de confrontación de hipótesis.</li> <li>- Aula como centro de recursos de aprendizaje.</li> <li>- Una institución que se hace responsable de los resultados obtenidos.</li> <li>- Una organización flexible, que favorezca la construcción de proyectos institucionales coordinados y articulados.</li> <li>- Una gestión integral que no disocia lo curricular de lo administrativo.</li> <li>- Una gestión que potencia acciones planificadas estratégicamente.</li> <li>- Tiempos y espacios estructurados en función de los logros de aprendizaje esperados.</li> </ul>

<p><b>Supervisor controlador</b> Acciones centradas en juzgar y calificar directores, docentes, profesores y alumnos. Trabajo individual.</p>	<p>- Trabajo en equipo.</p> <p><b>Supervisor facilitador</b> Acciones centradas en orienta, asesorar y monitorear los procesos de transformación. Trabajo en equipo.</p>
---	--

Asimismo, PNEA indicaba que “el campo de acción” del supervisor era “la promoción y evaluación de proyectos institucionales, la intervención indirecta en la institución escolar a través del trabajo con el nivel de los directivos y el desarrollo de Proyectos Educativos de Supervisión que permitan transformar la gestión supervisiva en una acción racionalmente planificada y coordinada” (PNEA, 1996a: 5). De este modo, el rol del supervisor era definido y su “campo de acción”, delimitado.

El cuerpo documental y particularmente los materiales utilizados en los seminarios, jornadas o talleres organizados, tenían un tono normativo y prescriptivo marcado, y referían a cuestiones generales del Programa (como las enumeradas en el primer apartado de este capítulo) o a ciertas temáticas específicas que se querían abordar. Por ejemplo, un documento elaborado con esta finalidad en 1996, titulado “Trabajo en equipo”, contenía desde un desarrollo conceptual sobre el tema hasta un detalle de los pasos a seguir, explicaciones acerca de las reuniones de equipos (tipos de reunión, momentos, formas de organización, etc.) y una serie de “herramientas” en las que constaban “reglas generales para el éxito de una reunión”, “técnicas de discusión efectivas”, modelos de formularios de evaluación y un listado de las funciones a desempeñar por cada actor (PNEA, 1996b).

Así, 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 un seminario internacional de innovaciones educativas<sup>10</sup>, la entonces Subsecretaria de Programación Educativa (área en la que se inscribía PNEA) sostenía:

Finalmente queda por pensar el tema de la participación. No hay innovación sin actores activos. Hasta ahora participación en educación ha querido decir que todos expresen sus demandas independientemente de cuál es la pertinencia del espacio para hacerlo y de qué actor se trata. Esto, que en otro campo nos parece una barbaridad, muchas veces forma parte de los proyectos pedagógicos, creyendo que así respondemos a la demanda del padre o a la demanda de la sociedad. Si entendemos que la educación es un campo profesional, debemos definir hasta qué punto y cómo el que no pertenece al mismo puede y debe decir qué hacer (Aguerrondo, 1995c: 35).

Esta misma delimitación de la participación que la Subsecretaria planteaba como necesaria en relación con las demandas de la sociedad, ocurría al interior del desarrollo de PNEA. En todas las entrevistas realizadas se indagó si actores externos al Ministerio de Educación Nacional (miembros de equipos técnicos provinciales, supervisores, directivos o maestros) habían participado de algún modo en las decisiones en relación con las acciones o en las definiciones acerca de qué y/o cómo trabajar. Este aspecto fue relevado durante la investigación porque, en la medida en que se trataba de una política que pretendía horizontalizar los vínculos, que tenía como propósito central la participación y que era presentada como parte del proceso de federalización y descentralización, era importante indagar acerca de los mecanismos de definición e implementación del Programa. La respuesta en todos los casos –ocuparan la posición que ocuparan– fue que no habían participado. Sólo en un caso se hace una mención a un espacio de participación en los dos o tres primeros meses del Programa para definir los “innegociables”, pero no es claro ya que en otras entrevistas refieren a que fueron decididos en el marco de las negociaciones con los ministros provinciales; y en otras más, a que fueron decididos por Nación.

---

<sup>10</sup> Se trata del Seminario Taller Internacional de Innovaciones Educativas, realizado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Ministerio de Cultura y Educación en Buenos Aires, en julio de 1995.



Para analizar la participación en el desarrollo de PNEA, debemos recurrir a la distinción de actores que hicieramos en el capítulo 2. Allí identificábamos:

- Responsables gubernamentales nacionales.
- Agentes del funcionariado nacional.
- Responsables gubernamentales provinciales.
- Agentes del funcionariado provincial
- Supervisores
- Directivos institucionales
- Profesores o maestros
- Estudiantes y familias

En el marco del diseño e implementación de esta política, podemos decir que las decisiones estuvieron en manos de los responsables gubernamentales nacionales, con algún grado de negociación con los responsables gubernamentales provinciales; grado de negociación muy variable de acuerdo con la provincia y que se restringió al inicio de esta política. Una vez acordada la implementación de PNEA en la jurisdicción, el Ministerio Nacional decidió y diseñó las acciones a desarrollar sin participación por parte de los funcionarios de las jurisdicciones involucradas en los aspectos claves del Programa.

Los agentes del funcionariado provincial no parecen haber tenido ningún grado de participación en las decisiones, ni siquiera cuando se tratara de cuestiones vinculadas a las escuelas bajo su ala. Más bien parecen haber desarrollado sus tareas en función de las decisiones y directivas de los agentes del funcionariado nacional y de los responsables gubernamentales provinciales. Sólo tenían algún grado de decisión sobre la implementación, pero siempre bajo la supervisión de los responsables gubernamentales nacionales.

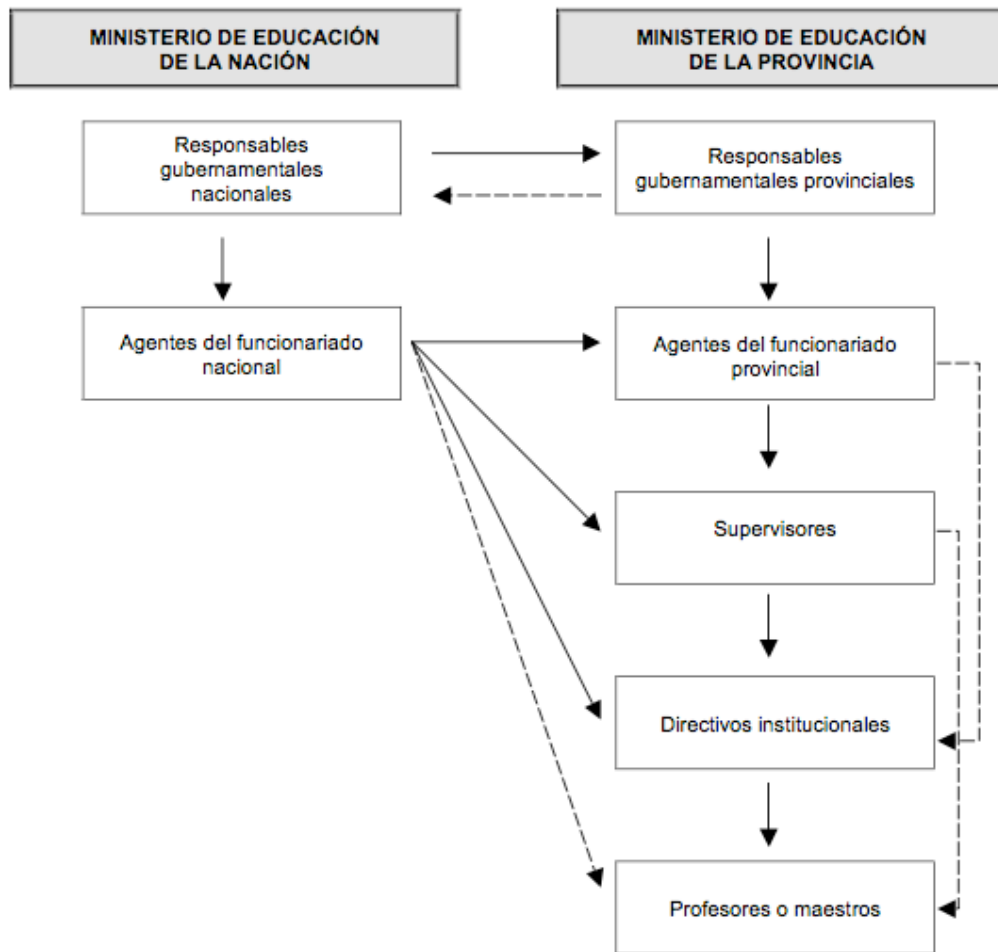
De este modo, creemos que el diálogo –que supone posiciones diferenciadas entre dos o más partes, aún cuando el contenido de esas dos posiciones sea coincidente–

podía eventualmente presentarse entre gobierno nacional y gobierno provincial. Sin embargo, aún suponiendo que esto haya sido así, no pasaba lo mismo en la relación entre los equipos nacionales y los equipos provinciales. Los vínculos entre los agentes del funcionariado nacional y los agentes del funcionariado provincial no eran de diálogo ni de negociación, sino de subordinación de los segundos a los primeros. Una hipótesis en relación con esto es que si ya las instancias altas de gobierno habían acordado el desarrollo de la iniciativa en la provincia, entonces los agentes del funcionariado provincial sólo debían abrir las puertas y recibir mandato. De todos modos, este es un tema a seguir investigando, teniendo en cuenta que la jurisdicción de la que estamos hablando es una provincia fuerte, con una larga tradición en la educación pública, con equipos técnicos ya conformados antes de la transferencia.

Los supervisores tenían trato directo con el equipo de Nación y con el equipo provincial. No obstante, tienen más registro del trabajo con el equipo de Nación en relación con PNEA y de un contacto cercano con ellos. En todos estos casos, suponía vínculo pero no capacidad de incidir o intervenir en procesos de decisión. Incluso dos supervisoras relatan que, a partir de los viajes hechos al exterior en el marco del Programa y cómo parte de lo que consideraban era su deber a fin de retribuir algo de lo que la Nación había invertido en ellas, elaboraron informes y propuestas que elevaron al equipo nacional y al provincial, y nunca tuvieron respuesta sobre eso (se trata de dos casos distintos en momentos diferentes).

Los directores tenían un vínculo cercano con los supervisores y algún grado de contacto con el equipo nacional, pero muy distante y esporádico. Su principal interlocutor era el supervisor y, de hecho, gran parte de la información que recibía, era a través de él. Por su parte, los maestros tenían trato cotidiano con el director y un trato esporádico con el supervisor. De este modo, es fácil ver cómo, en el marco del Programa, la participación se organiza jerárquicamente y en un sentido descendente:

**Participación y capacidad de decisión  
en el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI**



Las flechas representan el sentido de la relación y la capacidad de incidir sobre el otro, de acuerdo con la información relevada en el Ministerio de Educación nacional, en la Provincia de Santa Fe y en las tres escuelas que integraron el campo de investigación. Las líneas continuas refieren a una fuerte capacidad de decisión y de incidencia respecto de lo que el otro debe hacer en el marco de PNEA; las líneas punteadas, a una baja capacidad de decisión y de incidencia respecto de lo que el otro debe hacer dentro del programa.

La delimitación de la participación también es posible pensarla en relación con el modo en que Nación interpelaba a los agentes del funcionamiento provincial, a supervisores, directores y docentes. Por un lado, con documentos con estrategias argumentativas que cerraban los espacios a la diversidad de perspectivas, al plantear una única opción válida en el marco de las dicotomías que estructuraban buena parte del discurso reformista y de Escuela Nueva.

Por otro lado, al formatear de manera escolarizada la participación en los encuentros y seminarios. Como describimos anteriormente, en esas reuniones se organizaban las actividades para que vivieran la nueva escuela: “la idea era: nosotros somos el director y los maestros de una escuela diferente y ellos son los alumnos; (...) y les decíamos ‘ahora entramos a una escuela nueva, la escuela tiene que ser así’. Y se iba diciendo por qué estamos haciendo esta actividad así, qué pasó, qué no pasó, qué les dejó, qué no les dejó, qué fue difícil, no fue difícil (...)” (Funcionaria del Ministerio de Cultura y Educación).

La organización del encuentro se proponía ponerlos en el lugar de alumnos para que, viviendo la experiencia, pudieran tener un rol más activo en ese espacio de capacitación. La concepción que subyace es que un rol activo se vincula con el “hacer”, con el “moverse”. Este formato implica considerarlos sujetos activos, pero dependientes y despolitizados. No eran convocados a intercambiar, pensar y discutir la propuesta, sino a vivirla para “aprenderla” mejor y poder replicarla. Sin embargo, es probable que, tal como relatan los integrantes del equipo de Nación, la propuesta del Ministerio Nacional les resultara muy atractiva a muchos docentes habituados a formas jerárquicas ritualizadas, usuales en el ámbito educativo.

**Así, la participación de los agentes del funcionariado provincial, los supervisores, los directores y los maestros era “formateada” a través del discurso único y la lógica escolarizada con los que Nación los interpelaba.**

Al interior de la escuela, lo que se pone en evidencia en los relatos de los directivos es que la gestión se caracterizó por ser ampliamente participativa, tanto respecto de los docentes como de los estudiantes y de las familias. Sin embargo, al indagar en las entrevistas a directivos y a maestros cuáles eran los espacios de participación y cómo se tomaban las decisiones, encontramos que, respecto de los docentes, la participación se circunscribía a la formulación del PEI y a la posibilidad de presentar proyectos especiales o transversales. Asimismo, la posibilidad de participar existía en términos de intercambiar, escucharse, etc., pero

no en relación con la toma de decisiones, ya que los directivos siempre sostuvieron que, en última instancia, ellos definían. Podemos sostener que **se habilitaron espacios de participación, pero no de decisión.**

En cuanto a la participación de las familias, en los relatos no aparecen referencias que den cuenta de una participación distinta a la que históricamente han tenido: colaborar en arreglos de la escuela, reuniones de padres, actos escolares, actividades para recaudar fondos, etc. Sólo en una escuela hubo un trabajo con la comunidad que implicó otro vínculo con las familias, pero esta experiencia es anterior a PNEA y ya estaba en pleno funcionamiento cuando el programa llega a la escuela, de tal modo que no podemos pensar que fue a causa del programa que se abrieron esos espacios. Debe hacerse notar que en una de las otras dos escuelas, de acuerdo con los testimonios de los docentes (no hemos entrevistado a padres ni a madres), se pensaron y llevaron adelante diversas actividades (trabajo los fines de semana para reparar el edificio, actos escolares no relacionados con fechas patrias sino con producciones de los chicos, reuniones de padres para conversar sobre distintos temas) con el objeto de que las familias estuvieran más “cerca” de la escuela y se “comprometieran” más con ella. Aún así, no parece que estos espacios habilitaran participación en las decisiones de la institución.

Otra cuestión a considerar en relación con la participación y la dinámica política de PNEA se vincula con las diferencias entre las perspectivas y las posiciones de los responsables gubernamentales y agentes del funcionariado, por un lado, y los docentes, por el otro. De acuerdo con Viñao (2002), de lo que se trata es de dos culturas diferentes –la de los reformadores y la de los profesores<sup>11</sup>– cuyas características fundamentales son las siguientes<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> En el texto, Viñao presenta un largo desarrollo acerca del concepto de cultura. No abordaremos esta temática aquí en extenso, pero sí queremos señalar que el autor refiere a la existencia de dos culturas diferentes: la cultura escolar y la cultura política. La primera está asociada a las instituciones educativas y sus actores; la segunda, a los “reformadores y gestores”. La cultura escolar es definida como aquella “constituida por un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas. Tradiciones, regularidades y reglas de juego que se transmiten de generación en generación y que proporcionan estrategias: a) para integrarse en dichas instituciones

Para los *reformadores*:

- Una fuerte tendencia, en relación con su posición, a la uniformidad, al centralismo, la normalización y el formalismo burocráticos.
- Una concepción mecanicista de los directores y profesores, como agentes que no tienen más que llevar a la práctica lo que se les ordena, propone o sugiere.
- “Un presentismo ahistórico para el que las tradiciones y prácticas de la cultura escolar o bien no existen –o sea, no son tenidas en cuenta–, o bien se considera que pueden ser eliminadas o sustituidas por las que se ordenan o proponen sin problema alguno y en un corto espacio de tiempo” (Viñao, 2002: 75).
- “Una tendencia a buscar en fuentes académicas y profesionales (revistas, libros, cursos, conferencias), externas a las instituciones escolares, la información relativa tanto a su actividad reformadora y gestora como a la organización y funcionamiento de los centros docentes y los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula” (Weiss citado en Viñao, 2002: 75).

---

e interactuar en las mismas; b) para llevar a cabo, sobre todo en el aula, las tareas cotidianas que de cada uno se esperan, y hacer frente a las exigencias y limitaciones que dichas tareas implican o conllevan; y c) para sobrevivir a las sucesivas reformas, reinterpretándolas y adaptándolas, desde dicha cultura, a su contexto y necesidades. Sus rasgos característicos serían la continuidad y persistencia en el tiempo, su institucionalización y una relativa autonomía que le permite generar productos específicos como las disciplinas escolares. La cultura escolar sería, en síntesis, algo que permanece y que dura; algo que las sucesivas reformas no logran más que arañar superficialmente, que sobrevive a ellas, y que constituye un sedimento formado a lo largo del tiempo. Un sedimento configurado, eso sí, por capas más entremezcladas que superpuestas” (Viñao, 2002: 59-60). Los aspectos o elementos más visibles que conforman la cultura escolar serían los siguientes:

- Los actores, es decir, los profesores, los padres, los alumnos y el personal de administración y servicios.
- Los discursos, lenguajes, conceptos y modos de comunicación utilizados en el mundo académico y escolar.
- Los aspectos organizativos e institucionales.
- Las prácticas y los rituales de la acción educativa.
- La cultura material de la escuela: su entorno físico-material y objetos.

<sup>12</sup> Antonio Viñao reseña varias características más. Nosotros sólo hemos consignado aquellas que nos resultaron más significativas en función del desarrollo del presente trabajo.

En cuanto a los *profesores*:

- Una presión exigente de lo inmediato, de las contingencias cotidianas, que plantean requerimientos y necesidades particulares de cada contexto y momento.
- Una necesidad de establecer y sostener relaciones personales con todos los alumnos, así como de dar y encontrar un sentido a su tarea cotidiana en el aula.
- La presión y las obligaciones resultantes de responsabilidades y objetivos establecidos desde el exterior, con plazos temporalmente prescritos. Presión y obligaciones que se ven intensificadas en el caso de las reformas organizativas y curriculares por las incertidumbres y exigencias adicionales que llevan consigo.
- La inclinación a obtener información vinculada con su actividad docente de la experiencia de compañeros de trabajo y colegas, es decir, de fuentes internas a las instituciones escolares y del grupo de iguales.

Si bien la descripción que realiza este autor centra la mirada en dimensiones distintas para un caso y para el otro (para el primero, las características refieren a cuestiones más cercanas a la racionalidad y las concepciones acerca de los procesos; para el segundo, más bien hacen foco en la forma en que son interpelados los docentes), las características enumeradas guardan relación con lo observado en el caso que hemos estudiando. Así, directores y maestros dan cuenta de que en algún momento debían suspender las acciones de PNEA en la escuela porque tenían que dar los contenidos de cada grado y que finalmente se la pasaban “corriendo” para poder llevar adelante las iniciativas de Nueva Escuela además de dar clases y atender todas las cuestiones que diariamente así lo requerían. De esta manera, debido a una economía de tiempos y esfuerzos, las acciones propias de la nueva escuela aparecían como opuestas a las de la escuela: o se atendía una cosa o la otra, o se alternaban; en cualquier caso, no se integraban.

Respecto de los reformadores, como hemos visto anteriormente, colocaban a los docentes en una posición de ejecutores al desconocer la posibilidad de que participen en las discusiones y decisiones respecto de las orientaciones y acciones a desarrollar. Es decir, se los motivaba a participar, pero en el marco de las líneas ya definidas acerca de lo que debía hacerse. Asimismo, nada daba cuenta de las particularidades e historias de las escuelas. Todas era convocadas para convertirse en una nueva escuela que, desde el nombre mismo, negaba lo que cada una de ellas era.

Más allá de las características que Viñao adjudica a cada una de estas culturas, esta distinción llama la atención sobre algo central: la diferencia de perspectivas entre ambos sectores del sistema.

Cuando los reformadores están ideando acciones, necesariamente están pensando en una escuela en abstracto, con tiempos, dinámicas, problemáticas imaginadas, pero desconocidas no sólo en su realidad, sino en su impacto en la cotidianeidad. Por su parte, para los docentes (maestros, directores y supervisores) estas propuestas de reforma –independientemente de que sean impuestas o no– constituyen externalidades, es decir, cuestiones que impactan en ellos como consecuencia de acciones de otros<sup>13</sup>. Recordemos que las escuelas fueron ajenas al proceso por el que se decide llevar este programa adelante, a la formulación de sus líneas y metas, e, incluso, a la resolución acerca de cuáles instituciones serían incorporadas.

Al mismo tiempo, debe repararse en que los contextos para unos y otros también difieren. Los reformadores se han incorporado a su lugar de trabajo para diseñar una propuesta de innovación y cambio para la escuela (al menos, ese fue el caso del equipo PNEA, cuyos miembros se incorporaron al Ministerio para trabajar en el programa). Es decir, entraron a un espacio nuevo y a un equipo nuevo, iniciaron un trabajo nuevo para pensar una propuesta nueva (valga la redundancia). Esta situación

---

<sup>13</sup> El Diccionario de la Real Academia Española define “externalidad”, en un sentido económico, como “perjuicio o beneficio experimentado por un individuo o una empresa a causa de acciones ejecutadas por otras personas o entidades”. Para nuestro trabajo, retomamos esta idea del impacto que tienen en unas personas, las acciones ejecutadas por otras.



es diametralmente opuesta a la de los directores y maestros. Ellos recibieron estas propuestas de cambio y las procesaron en el mismo contexto físico –la misma escuela, los mismos bancos, el mismo barrio– y en el mismo contexto social –los mismos docentes, los mismos alumnos, los mismos madres y padres, los mismos vecinos, etc.– con sus relaciones y su historia. Las posibilidades de unos y otros de imaginar algo distinto es necesariamente muy diferente; las disponibilidades para cambiar lo existente, también.

## **CAPÍTULO 5**

### **El Programa Escuela Creativa: autonomía, participación y dinámica política**

El Programa Escuela Creativa (PEC) se llevó adelante entre los años 1992 y 1999, es decir a lo largo de la década de los años '90, en la provincia de Mendoza. Se trató de una iniciativa impulsada por el gobierno provincial, que precede a la reforma educativa nacional. Si bien la reforma ya había sido planteada por el presidente Menem en 1990 (como hemos visto en el capítulo 3), es en 1991 que se presentan los primeros documentos y, a fin de ese año, el 6 de diciembre, se lleva a cabo la primera acción: la sanción de la Ley N° 24.049 de Transferencia de servicios educativos a las provincias (promulgada en enero de 1992). Luego de esta primera iniciativa, la reforma nacional toma cuerpo a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, en 1993. Así, las políticas educativas mendocinas, y en particular el PEC y el Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIPECE), resultaron pioneras en materia de reforma educativa noventista y luego se integraron al proceso nacional.

Como ya mencionamos en la introducción, la decisión de tomar esta política como segundo caso de nuestra investigación sobre las políticas educativas de autonomía escolar de los años 90 en Argentina se fundó principalmente en tres motivos:

- 1- El significativo grado de autonomía política de la provincia de Mendoza respecto del ámbito nacional, tanto en cuestiones generales como en lo específico educativo.
- 2- El hecho de que se tratara de una iniciativa ideada e implementada en forma previa a la reforma nacional y, por lo tanto, no influenciada, al menos en sus inicios, por las políticas nacionales de autonomía escolar.

3- La cualidad diferencial de este programa respecto de todas las otras políticas de autonomía escolar de aquellos años, que constituye la forma en que piensa la construcción de autonomía y la relación del Estado con las escuelas en esa construcción, sustentada, al menos desde el discurso que fundamenta el PEC, en estimular la demanda y el ejercicio de la autonomía por parte de las escuelas, más que en otorgar espacios de libertad y propender a la configuración de escuelas autónomas desde el poder central.

## **1. Sobre el contexto de desarrollo del Programa Escuela Creativa**

La provincia de Mendoza constituye un distrito significativo en el mapa político y económico de la Argentina. Es la quinta jurisdicción de mayor población del país, contando, para el período abordado en este trabajo, con 1.412.481 habitantes de acuerdo con el censo de 1991 y con 1.579.651, según el censo de 2001<sup>1</sup>. Así, a lo largo de la década, el crecimiento poblacional representó un 11,8%, levemente por encima de la media nacional (del orden del 11,2%).

Se trata de una provincia central en la escena política, caracterizada por una importante estabilidad institucional y una economía fuerte, que se desarrolla con un significativo grado de independencia respecto de la economía nacional (Mezzadra, 2002).

De acuerdo con la cantidad de alumnos, para el año 1996 su sistema educativo constituía el quinto del país con 376.478 alumnos de los tres niveles de educación

---

<sup>1</sup> INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Resultados nacionales. Disponibles en [http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada\\_index.asp?mode=01](http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01)

básica (inicial, primario y secundario), cantidad que representaban el 4,2% del total de alumnos del país<sup>2</sup>.

<b>Alumnos, cargos docentes y unidades educativas del nivel de enseñanza primario/EGB Provincia de Mendoza – año 1996</b>			
	<b>Mendoza</b>	<b>Total País</b>	<b>Participación relativa de Mendoza en el total país</b>
Alumnos	231.810	5.250.329	4,4%
Cargos docentes	13.592	348.710	3,9%
Unidades educativas	957	26.534	3,6%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 1996, Dirección General Red Federal de Información, Ministerio de Cultura y Educación.

Si bien, por las dimensiones de su sistema educativo, Mendoza está entre las 5 jurisdicciones más importantes, no sucede lo mismo de acuerdo con sus indicadores de escolaridad, al menos en lo que refiere al período aquí estudiado. Para el año 2001, Mendoza presentaba una tasa de analfabetismo de 3,2, siendo la tasa nacional del orden del 2,6. Asimismo, respecto de la población que completó la educación secundaria, tanto en 1991 como en 2001, esta provincia se encontraba por debajo de los porcentajes para el total del país. De acuerdo con el censo 2001, el 31,1% de la población de 25 años o más había completado el nivel secundario mientras que, en el total nacional, ese porcentaje era de 34,3 (INDEC, 2004).

Las tasas de asistencia escolar en esta provincia son altas para el rango etario correspondiente a la educación primaria, pero no ocurre lo mismo con los jóvenes de 13 a 18 años:

<sup>2</sup> Fuente: Relevamiento Anual 1996, Dirección General Red Federal de Información, Ministerio de Cultura y Educación

<b>Tasa de asistencia escolar de la provincia de Mendoza</b>		
	<b>1991</b>	<b>2001</b>
6 a 12 años	97,5	98,8
13 a 18 años	66,1	74,1

Fuente: Censos Nacionales de Población y Viviendas 1991 y 2001, en Síntesis Estadística 2009, Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Mendoza.

Como vemos, las tasas de escolaridad crecieron a lo largo del período abordado, particularmente en los y las jóvenes de entre 13 y 18 años. No obstante, son comparativamente bajas, si se toman en consideración todas las jurisdicciones y que Mendoza constituye una de las provincias de mayores recursos tanto a nivel nacional como en Cuyo, la región que integra.

	<b>Tasa de escolarización de la población de 6 a 17 años - Censo 2001</b>			<b>Tasa neta de escolarización por nivel de enseñanza - Censo 2001</b>	
	<b>Total</b>	<b>6 a 12 años</b>	<b>13 a 17 años</b>	<b>Primaria</b>	<b>Secundaria</b>
Total país	91,5	98,1	81,5	97,9	71,5
Mendoza	91,1	98,6	79,8	98,2	70,8
Posición relativa de Mendoza*	15	9	16	10	9

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

\* Refiere a la posición relativa de la Provincia de Mendoza respecto del conjunto de las 24 jurisdicciones que integran la Argentina, ordenadas de mayor tasa de escolarización a menor.

En cuanto a los recursos destinados a la educación, entre 1991 y 1999 Mendoza tuvo la siguiente evolución del gasto educativo:

<b>Gasto educativo total de la provincia de Mendoza (en millones de pesos)</b>									
<b>Año</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Total gasto educativo (gastos corrientes + gastos de capital)	123.2	199.6	279.4	346.6	361.1	343.4	373.4	379.2	416.7

Fuente: Mezzadra, 2002.

Si bien los recursos se fueron incrementando a lo largo de la década en forma significativa, el gasto por alumno en la provincia estuvo siempre por debajo del gasto por alumno a nivel nacional y en la región de Cuyo, como puede observarse en el siguiente cuadro:

<b>Gasto por alumno del sector público (en pesos corrientes)</b>						
<b>Año</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>País</b>	996,4	s.d.	993,8	1.057,1	1.097,9	1.146,8
<b>Total región Cuyo</b>	1.156,8	s.d.	1.008,4	1.064,7	1.077,1	1.160,2
<b>Mendoza</b>	969,6	s.d.	938,7	977,1	939,9	1.001,5

Fuente: Mezzadra, 2002.

De acuerdo con el informe del CIPPEC, este bajo gasto por alumno se explica por la baja participación de la provincia en los recursos provenientes de la Coparticipación Federal (Mezzadra, 2002).

En la década de los años '90, la provincia estuvo gobernada por el Partido Justicialista en tres períodos sucesivos. El primer gobernador peronista fue Octavio Bordón, quien asumió en 1987 y concluyó su mandato en 1991. A él lo sucedió Rodolfo Gabrielli, quien estuvo en la gobernación desde 1991 hasta 1995. El último gobernador de la década fue Arturo Lafalla, quien estuvo en el cargo entre 1995 y 1999. Al fin de este mandato, ganó las elecciones el candidato de la Alianza y referente del radicalismo, Roberto Iglesias.

Como vemos, los años en que se desarrolla el PEC coinciden con los mandatos de Gabrielli y Lafalla.

Los tres gobernadores peronistas llevaron adelante un período de importantes reformas en materia educativa en la provincia, sosteniendo, aunque con algunos matices, las mismas orientaciones generales. Esta continuidad en la política educativa también se debe a la estabilidad de quienes ocuparon la cartera educativa y de sus equipos.

Hasta el fin de la gobernación de Bordón, el gobierno de la educación en Mendoza se organizaba en torno a tres organismos: el Ministerio de Educación, la Dirección General de Escuelas (DGE) y el Consejo Administrativo de la Enseñanza Pública. La DGE tenía rango constitucional y era un ente autárquico máximo responsable, de acuerdo con la Constitución provincial, de la educación elemental (inicial y primaria). El Director General Escuelas era nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. El Consejo Administrativo era presidido por el Director General de Escuelas y cumplía funciones de contralor<sup>3</sup>. Por otro lado, el Ministerio de Educación también constituía la máxima autoridad en materia educativa en el Poder Ejecutivo y era quien asumía la máxima responsabilidad en los otros niveles del sistema. Esta organización generaba un conflicto de poderes entre el Ministerio y la DGE (Mezzadra, 2002).

Durante la gestión de Bordón, el Ministerio fue ocupado por María Inés Abrile de Volmer, una figura fuerte en materia de política educativa en la provincia, que fue quien asumió el liderazgo a pesar de las tensiones con la DGE, a cargo de María Elisa Scarzola y de Elsa Aronne de Martínez entre 1987 y 1991 (Mezzadra, 2002).

Luego de la asunción de Gabrielli, finalmente se incorporó la DGE al ámbito del Poder Ejecutivo, con responsabilidades en el conjunto del sistema. A partir de allí, el centro del gobierno de la educación mendocina fue sin dudas la Dirección General de Escuelas (DGE), que estuvo a cargo de dos directores en el período considerado. En primer lugar, por Domingo De Cara, elegido por Gabrielli para asumir la DGE y luego convocado también por Lafalla, de manera que permaneció en el cargo desde 1991 hasta 1997, momento en que renuncia. Entonces asumió Marta Blanco, quien fuera directora de educación inicial y primaria durante la gestión de Domingo De Cara y una de sus principales figuras, por lo que significaba una continuidad en las políticas educativas. Blanco asume en 1997 y se sostiene hasta el fin de la gobernación de Lafalla, en 1999.

---

<sup>3</sup> Ver la Constitución de la Provincia de Mendoza, de 1916.

---

Es importante señalar que, más allá de quién ocupara el Ministerio primero y la DGE luego, tanto quienes tuvieron cargos de responsabilidad política como sus equipos técnicos, integraban, en lo sustancial, un mismo grupo de especialistas, conocidos entre sí, que sostenían aceitados vínculos aún en años posteriores. Sólo hubo un breve período, al inicio de la gestión de De Cara, en el que ingresaron en la DGE algunos funcionarios que tenían diferencias significativas con este grupo. No obstante, luego de cierta tensión y conflicto, terminan apartándose (volveremos sobre esto más adelante). Cuando se llevó a cabo el trabajo de campo en la provincia –nos referimos al año 2006, momento en el que el Partido Justicialista había vuelto a ganar la gobernación y muchos de quienes habían ocupado dependencias educativas importantes al interior de la DGE en la década de los '90 estaban nuevamente a cargo de diversas áreas o muy cercanos a ellas–, muchas de las principales figuras de la gestión educativa durante los años '90 mantenían una relación estrecha entre sí y de respeto profesional.

Por otro lado, el principal sindicato docente –Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación (SUTE)– fue un actor significativo a lo largo de aquella década en la provincia y a nivel nacional, ya que sus dirigentes tuvieron una participación central en la CTERA. De hecho, quien fuera uno de los más importantes dirigentes del SUTE en aquellos años y Secretario General del gremio provincial entre 1995 y 1998, Marcos Garcetti, fue también un significativo dirigente de la CTERA, que ocupó el cargo de Secretario General de la Confederación cuando se llevó a cabo una de las mayores movilizaciones docentes, el paro nacional que culminó en la marcha blanca en 1988. Entre 1992 y 1995, la Secretaría General del SUTE estuvo en manos de Raquel Bastidas. Estos dos Secretarios Generales que condujeron el sindicato durante los años de desarrollo del PEC pertenecían a corrientes internas diferentes.

Para comprender el funcionamiento de la educación en Mendoza también debe considerarse la importancia que tiene el cuerpo de supervisores, que funciona con una relativa autonomía respecto de la Dirección General de Escuelas, a través de la Supervisión General, los supervisores regionales, los supervisores seccionales y



los consejos de supervisores. Es decir, el cuerpo de supervisores conforma una estructura de gobierno en sí mismo, que se articula con las máximas autoridades y los equipos técnicos de la DGE, y con las instituciones.

Durante la gestión de María Inés Abrile de Volmer se había promovido una primera reforma de la organización del sistema tendiente a una descentralización, que consistió en la creación de consejos de escuelas, consejos de directores y consejos de supervisores. Los consejos de escuelas no se sostuvieron, pero los consejos de directores y de supervisores no sólo continuaron en las siguientes gestiones, sino que se consolidaron. Los supervisores integraban los consejos propios y coordinaban los consejos de directores. De ese modo, los supervisores constituían parte sustantiva de una organización de la gestión del sistema en forma de red piramidal, que alimentaba una mayor participación a la vez que concentraba finalmente la voz en los supervisores de mayor categoría y en la DGE.

## **2. Sobre los orígenes, el desarrollo y la implementación del Programa Escuela Creativa**

La autonomía y la descentralización de la educación, en consonancia con la lógica reformista de los '90, constituyeron una de las principales orientaciones que planteaba De Cara para su gestión. Así lo señala el estudio realizado por el CIPPEC sobre la educación en Mendoza durante este período:

*Una de las primeras acciones de gobierno fue trabajar en un proyecto de ley en donde se trataban diversos aspectos de la gestión educativa que, según las propias palabras de De Cara, “apuntaba a descabezar el sistema cambiando las reglas de juego de cómo trabajaban los supervisores y a darle más participación a los grupos y sectores sociales en la administración de las escuelas”. El proyecto incluía la jubilación de todos los supervisores en edad de hacerlo y el llamado a concursos a término para cumplir ese rol. [...] La movilización de los actores del sistema y la oposición de algunos sectores políticos frustró este intento de reforma e impulsó el retiro de los precursores de este tipo de medidas del seno de la Dirección General de Escuelas. Tal como comentó un alto ex funcionario de la provincia “en la dirección de escuelas discutíamos este tema de la autonomía. Había quienes estaban a favor*

*de la supresión de la supervisión para darle total autonomía a la escuela y había quienes estaban totalmente convencidos de que una gestión centralizada era la mejor alternativa. Cuando se plantea este proyecto de ley y fracasa, el ala extrema pro autonomía se va de la Dirección y se replantea la cuestión desde otra óptica”* (Mezzadra, 2002: 24; énfasis original).

Como puede observarse en la cita, la idea de autonomía de la escuela tenía un lugar central en el proyecto de quien dirigiera la educación de la provincia en aquel momento y de buena parte de su equipo. No obstante, este conflicto –que se genera a poco de asumir la nueva gestión– obligó a repensar la forma de plantearla y las iniciativas a ser llevadas adelante. Las entrevistas realizadas dan cuenta de un momento muy conflictivo entre dos sectores: uno que era el que había ingresado en la gestión previa, con María Inés Volmer, y otro que ingresa con el nombramiento del nuevo director de escuelas. El primero es el que permanece y es el que sostenía la necesidad de descentralizar y dar mayor autonomía a las instituciones escolares, pero se manifestaban como críticos de las propuestas de escuelas *charter* y de *voucher*.

Estábamos muy jaqueados en ese momento porque con esto había mucha discusión. Respecto de la autonomía, vos sabés que hay disputas y posturas. Nosotros teníamos una, teníamos esta, que la autonomía no es sólo la autonomía, sino que hay que modificar el sistema. Por eso hablamos de *descentralización integrada*. Nunca hablamos de privatización, ni *voucher* ni nada que se le parezca, sino que tiene que haber fertilidad al interior del sistema. Había otro sector, que era el que empieza la gestión en el 92, que planteaba otro tipo de autonomía, una autonomía radical y entonces intentó eliminar a la supervisión. [...] Y se armó una batahola, con manifestaciones por la escuela pública. Había un proyecto de ley, eliminaba la supervisión... Y [nosotros] nos agarrábamos de los pelos (entrevista a funcionaria de la DGE).

El grado de conflictividad generado por el proyecto de ley<sup>4</sup> y por la propuesta política hizo que el equipo que había trabajado con María Inés Volmer recuperara protagonismo y asumiera los cargos más importantes dentro de la DGE. De acuerdo con las entrevistas realizadas, este equipo elaboró, a pedido del gobernador, un nuevo plan, que fue el que finalmente organizó la política

<sup>4</sup> El Proyecto de Ley avanzaba en una descentralización y autonomía más radical, identificada por varios de los entrevistados como una privatización de la educación pública. La ley establecía una jubilación masiva de los supervisores, concursos a término y la creación de centros regionales de administración, entre otras cosas (Mezzadra, 2002).

educativa de la provincia en los siguientes años hasta el fin de la década. Ese plan se estructuraba en función de tres ejes:

- El fortalecimiento de la institución escolar, mejorando e introduciendo nuevas modalidades de gestión, promoviendo la autonomía y reconociendo los proyectos innovadores con logros positivos en las escuelas.
- La evaluación de la calidad y la producción de información sobre la educación en la provincia.
- El desarrollo de una política compensatoria para atender las inequidades y promover la inclusión.

Recuperando los avances en la gestión de Volmer con la conformación de los diversos consejos, cobra fuerza la idea de "descentralización integrada", que planteaba otorgar mayor autonomía a la escuela pero en el marco de un trabajo intenso con los supervisores y con los directores. Bajo esta idea, surge como una de las principales iniciativas de política educativa el Programa Escuela Creativa.

Así, se desarrollaron tres programas centrales correspondientes a cada uno de los ejes:

- el Programa Escuela Creativa;
- el Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIPECE); y
- el Programa de Mejoramiento del Rendimiento (PROMERE).

El Programa Escuela Creativa se inició en 1992. De acuerdo con Morduchowicz y Marcón (1997), el programa tuvo tres antecedentes. En primer lugar, una

experiencia desarrollada en la Enseñanza Media mendocina en el año 1990, consistente en otorgar una cantidad de horas cátedra por escuela para la elaboración de un proyecto innovador, que luego era presentado a un jurado de supervisores. Los proyectos aprobados recibían nuevamente horas cátedras pagas para los docentes involucrados en el proyecto, con el fin de poder implementarlo. Esta iniciativa fue evaluada como muy positiva por lo que se pensó en extenderla al conjunto del sistema.

En segundo lugar, los supervisores y algunos funcionarios de la DGE habían evaluado que ciertas escuelas habían desarrollado iniciativas que, articulando acciones en lo curricular, lo organizacional y lo técnico, permitían disminuir los efectos de determinadas problemáticas y mejorar los logros de aprendizaje y promoción respecto de otras escuelas con características similares.

En tercer término, el equipo a cargo de la DGE entendía que los proyectos de desarrollo institucional que llevaban adelante las escuelas podían ser herramientas para el mejoramiento de la gestión y de la calidad de la educación en el conjunto del sistema y que, por lo tanto, podía resultar positivo reconocer aquellas iniciativas institucionales valiosas de mejoramiento educativo que se hubiesen originado en las propias escuelas.

Por eso, la primera convocatoria de PEC tuvo la forma de un concurso de proyectos para otorgar premios a los mejores proyectos presentados, bajo una lógica de incentivos.

Si bien los antecedentes mencionados por Morduchowicz y Marcón (1997) coinciden con los señalados por los entrevistados en nuestra investigación, es necesario considerar que no fueron los únicos. El surgimiento de esta política debe ser comprendido en una conjunción de factores, tanto de la propia provincia como externos a ella. Así, los tres antecedentes enumerados constituyen, sin dudas, los antecedentes más significativos en el contexto interno, pero debe también considerarse el contexto más amplio, nacional e internacional.

---

Por un lado, a nivel nacional ya se venían produciendo propuestas, plasmadas en los dos documentos emitidos por el Ministerio de Educación en el año 1991, que planteaban la transformación educativa. Allí, por ejemplo, se sostenía que "el Estado debe definir las grandes orientaciones de la acción de gobierno, sostener sistemas de información útiles para medir la calidad de los servicios que utiliza la población y actuar en forma compensatoria para paliar las desigualdades sociales y regionales" (MCyE, 1991: 20), lo que coincide con el plan decidido en Mendoza un año más tarde. Respecto de las instituciones, se planteaba que "el camino elegido es el de jerarquizar cada institución escolar, *convirtiéndola de hecho en una unidad de gestión eficiente y creativa*, en la que se concrete la intervención de los partícipes genuinos del proceso educativo. Ella será generadora de su propia transformación (MCyE, 1991: 38; énfasis propio).

Por otro lado, los funcionarios que idearon e impulsaron el programa informaron en las entrevistas realizadas que una política chilena iniciada en 1991 –el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (Programa MECE)– y, en particular, una línea de ese programa, los Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) fueron una referencia importante en el inicio y el desarrollo posterior de PEC.

Asimismo, el PEC se inició y se sostuvo como una política de incentivos para el mejoramiento de la educación, lo que constituía una continuidad con lo que en esos años comenzaban a plantear con fuerza varios organismos internacionales que intervinieron en el campo educativo. Sin que esto signifique que fueron determinantes para la decisión de llevar adelante este Programa, no puede desconocerse que era un tema que aparecía con fuerza en los debates y las propuestas de política educativa y que, por lo tanto, constituía uno de los componentes que marcaban el pensamiento educativo de la época.

En este mismo sentido, es necesario traer también como antecedente una corriente de estudios que en esos mismos años se desarrollaba de forma vigorosa en

América, que eran los estudios de las llamadas "escuelas eficaces" o "escuelas exitosas". Sin dudas, este espíritu estuvo presente en el segundo antecedente señalado por Morduchowicz y Marcón, es decir, en el interés por detectar e incentivar escuelas con proyectos propios que lograban disminuir los efectos de problemáticas exógenas y mejorar los resultados respecto de otras escuelas con poblaciones escolares similares.

El lanzamiento del Programa se realizó en septiembre de 1992, con una primera convocatoria que fue difundida a través de los diarios provinciales y por circular a todas las escuelas públicas provinciales. Fueron destinatarias las instituciones educativas públicas de nivel inicial, primaria y media, de ámbito urbano, urbano-marginal o rural. A partir de 1996 también podían presentarse escuelas privadas no aranceladas. Nosotros nos centraremos en la descripción y el análisis del desarrollo del programa en los niveles inicial y primario, que fue donde tuvo mayor presencia e impacto.

El PEC fue una propuesta de política que puso en el centro a la escuela, en consonancia con lo que se venía planteando en los documentos de transformación educativa del gobierno nacional y con lo que luego, un año más tarde, constituiría el Programa Nueva Escuela. Los fundamentos presentados en el documento de lanzamiento del Programa expresan cómo se concebía la institución:

Es objetivo central de la política educativa de la Dirección General de Escuelas el fortalecimiento de la institución escolar vertebrada alrededor de 4 (cuatro) metas fundamentales: equidad – calidad – participación – eficiencia, que surgen del análisis de la realidad actual.

[...]

Todos sabemos que el mejoramiento de los rendimientos escolares están asociados a la posibilidad que tenga cada establecimiento de definir y ejecutar su proyecto educativo en función de la percepción de ciertos objetivos, con relación a la realidad en que está inserto, con metodologías de trabajo compartidas, espíritu de equipo, de responsabilidad por los resultados, es decir, de la identidad institucional.

[...]

Por qué proyectos por Escuelas?

Porque se tiende a otorgar mayor capacidad de decisión a la comunidad educativa para la resolución de sus problemas. (DGE, 1992: 1-2).

En el mismo documento se señala que lo que se busca es lograr una escuela que:

- Sea capaz de formular un proyecto que le dé identidad.
- "Conforme un equipo docente cohesionado en función de objetivos comunes, metas precisas y con una dirección con liderazgo y autoridad, capaz de convocar a la participación" (DGE, 1992: 3).
- Sea apoyada por padres y comunidad.
- Motive a sus alumnos para lograr mejores rendimientos.
- Sea consciente de sus problemas y responsable por los resultados.
- Incluya formas propias de organizar las condiciones de enseñanza-aprendizaje y la asignación de recursos.

En los documentos de los siguientes años se sostuvo este mismo discurso que, como puede observarse, resulta muy similar al que se venía impulsando tanto a nivel nacional como internacional. Coloca en el centro a la escuela como eje de la transformación, con énfasis en el liderazgo del director y en la responsabilización por los resultados. La mayor participación y capacidad de decisión de la escuela se materializaba en el proyecto institucional (aún no estaba establecida la nominación como PEI).

A lo largo del desarrollo del PEC, la cantidad de escuelas que participaron fue creciendo en forma significativa, tanto porque más instituciones se interesaban como porque, según las evaluaciones hechas, la calidad de los proyectos mejoraba y eran más propuestas las que ganaban el concurso (Morduchowicz y Marcón, 1997). El siguiente cuadro nos permite apreciar esta expansión para los niveles inicial y primario:

<b>Desarrollo de PEC 1992-1996</b>					
<b>Escuelas con proyectos presentados</b>					
Año	1992	1993	1994	1995	1996
Cantidad total de escuelas existentes en la DEIP*	711	712	719	730	740
Cantidad de escuelas que presentaron proyecto/s al PEC	362	476	525	681	557
Porcentaje de escuelas que presentaron proyecto en relación con el total de escuelas	50,9	66,8	73,0	93,3	75,3
Cantidad de escuelas con proyectos financiados	100	421	399	501	530
Porcentaje de escuelas con proyectos financiados en relación con la cantidad de escuelas que presentaron proyecto	27,6	88,4	76	73,6	95,1
Porcentaje de escuelas con proyectos financiados en relación con el total de escuelas	14,1	59,1	55,5	68,6	71,6

Fuente: elaboración propia en base a PEC, *Informe Anual*, 1996.

\*DEIP: Dirección de Educación Inicial y Primaria

El financiamiento del PEC provino del propio presupuesto provincial los primeros años. Luego, una vez firmado el Pacto Federal Educativo, los fondos comenzaron a llegar desde la Nación. Ya en los dos últimos años del programa, se recibieron fondos del PRISE, que era coordinado por quien había sido Ministra de Educación de la provincia, María Inés Volmer (Mezzadra, 2002; Morduchowicz y Marcón, 1997). Estos recursos provenientes de la Nación se canalizaban a través del Plan Social Educativo y del Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI. Es decir, estos dos programas nacionales no se implementaron en Mendoza con una identidad propia más allá o por fuera de las políticas de la jurisdicción y con una injerencia directa del Ministerio Nacional –como sucedió en la mayor parte de las provincias–, sino que lo hacían a través de los planes y programas que la provincia ya venía desarrollando, acoplándose a ellos. Así, algunas escuelas con proyectos PEC fueron seleccionadas e identificadas como escuelas PNEA y algunas convocatorias de PEC aparecen como parte del Plan Social, pero sin que esto incidiera de manera evidente modificando a PEC.

Los recursos asignados entre 1992 y 1996 para los proyectos de nivel inicial y primario fueron:



<b>Recursos asignados para inicial y primaria (en pesos)</b>			
<b>Años</b>	<b>Recursos humanos</b>	<b>Bienes y servicios</b>	<b>TOTAL</b>
1992		106.000	106.000
1993	322.035	518.348	840.383
1994	786.118	662.994	1.449.112
1995	1.176.595	686.382	1.862.977
1996	1.702.958	835.042	2.538.000

Fuente: Morduchowicz y Marcón, 1997.

Como puede observarse en el cuadro, el presupuesto del PEC fue creciendo en forma pronunciada a lo largo de los años. Si comparamos los recursos que distribuyó en 1993 (primer año en que se trabajó ya con la forma que definiría al Programa) y en 1996, podemos ver que en 3 años triplicó el monto, probablemente por el diferencial que significó contar con los recursos provenientes de Nación.

Como dijimos, el inicio de PEC fue bajo la forma de un concurso de Proyectos Institucionales en ejecución, priorizando aquellos que se orientaban a mejorar los resultados de los aprendizajes en matemática, lengua y ciencias; a enriquecer la oferta educativa con educación tecnológica, informática, capacitación laboral, micro-emprendimientos, etc.; o a apoyar a los estudiantes en relación con problemáticas socio-afectivas y de aprendizaje (DGE, 1992).

En ese primer concurso se presentaron 443 proyectos de los niveles inicial y primaria<sup>5</sup>, y 87 de secundaria. Fueron seleccionados 96 del primer grupo y 26 del segundo. El premio consistía en una asignación monetaria de \$1.000.

Si bien esa primera edición se orientó a "premiar" (así lo identifican los funcionarios) proyectos que ya estuvieran en implementación, en sus bases se

<sup>5</sup> La cantidad de proyectos presentados fue de 443. La cantidad de escuelas que presentaron proyectos fue 362. Los números no coinciden porque un porcentaje significativo de instituciones presentaron más de un proyecto.

---

establecía que la siguiente convocatoria sería para el desarrollo de nuevos proyectos, para lo cual se brindaría apoyo técnico.

Luego de ese primer concurso, se realizaron convocatorias todos los años. Los equipos debían diseñar el proyecto en un período de tiempo determinado, en el cual se brindaba una capacitación en formulación de proyectos institucionales y se les entregaban diversos documentos sobre la temática a todos los docentes. Al cierre de ese período, presentaban las propuestas, las cuales eran sometidas a un proceso de evaluación y de selección de las ganadoras. De este modo, cada año se preveían tres fases en el desarrollo del Programa<sup>6</sup>:

1° fase: asesoramiento, elaboración y presentación de proyectos.

2° fase: evaluación departamental y provincial de proyectos.

3° fase: financiación, desarrollo y seguimiento de proyectos.

Al cierre de cada convocatoria, se llevaban a cabo reuniones de evaluación con los jurados, los supervisores y los integrantes de los equipos en la DGE, en las que se evaluaban los resultados y se identificaban cuáles eran los aspectos más débiles de los proyectos presentados, para trabajarlos en las capacitaciones y asistencias técnicas que se ofrecían, así como en los documentos que se producían. A su vez, se realizaban reuniones de seguimiento de la marcha del programa.

Este proceso continuo de elaboración, evaluación, seguimiento, reformulación aparece como muy significativo en los documentos y en las entrevistas. Los funcionarios involucrados en el desarrollo del programa hacen referencia a cómo esta dinámica permitió reformularlo y mejorarlo año a año. Sin embargo, al observar los documentos, instructivos y materiales de lectura, también parecen haber ido ganando terreno las cuestiones técnicas y administrativas en forma significativa, con extensos formularios a completar, grillas a seguir, etc.

---

<sup>6</sup> Ver circular 2/93 de la Dirección de Educación Inicial y Primaria, Dirección General de Escuelas, Gobierno de Mendoza.

Los documentos se vuelven más detallados, específicos y normativos acerca de cómo formular el proyecto, las partes que deben considerar, diversos aspectos a tener en cuenta. Las instrucciones a los supervisores para asesorar y guiar a los directivos de las escuelas se van volviendo más minuciosas y densas, abarcando cada detalle.

Así, a lo largo de la década, el PEC no sólo crece cuantitativamente en la cantidad de escuelas y docentes que involucra, sino que también crece en las actividades que desarrolla y los documentos que produce. Se multiplican los documentos de las convocatorias, con instructivos de distintos tipos para directores, para supervisores, para jurados; cursogramas de elaboración y presentación de proyectos, de evaluación de proyectos y de rendiciones; formularios; guías metodológicas; normas de diseño de proyecto, de presupuesto y de rendición; sugerencias.

Por otro lado, se llevan a cabo talleres y jornadas de capacitación, en las que se distribuyen documentos de capacitación y bibliografía técnica con diversos instrumentos para la formulación y el desarrollo de proyectos. Asimismo, se planifican cronogramas de reuniones de los diversos consejos y de los supervisores con sus escuelas para acompañar y guiar a los directores y docentes en el armado de la propuesta.

Las convocatorias de cada año establecían temas en los cuales debían inscribirse los proyectos. En los primeros años, esos temas se articulaban en torno a 3 ejes:

- mejora de los aprendizajes;
- enriquecer la oferta educativa; y
- atender los problemas socio-afectivos y/o de aprendizaje de los alumnos.

Si bien la formulación en cada convocatoria tenía variaciones, siempre abarcaban estos tres ejes. El primer eje apuntaba a que las escuelas desarrollaran proyectos que permitieran mejorar los resultados de aprendizaje en las materias centrales,

aunque en algunas convocatorias fue nominado como "desarrollar aprendizajes básicos". El segundo, se orientaba a la introducción o el uso de nuevas tecnologías, el desarrollo de actividades expresivas, la formación para el trabajo o en microemprendimientos (seguramente esto último estaba dirigido a las escuelas medias). El tercero, habilitaba la contratación de especialistas para atender ciertas problemáticas como apoyo de recuperación, la conformación de gabinetes psicopedagógicos, asistencia social, etc.

En los dos últimos años los temas se modifican, probablemente en la medida en que el PEC se inscribe en el Plan Social. Para las convocatorias de 1998 y 1999 los temas fueron:

- Garantizar la articulación y optimización curricular: se sugerían iniciativas vinculadas con prioridades pedagógicas, planes de capacitación, acuerdos entre docentes sobre cuestiones metodológicas, proyectos de evaluación, eventos que articulen con la comunidad.
- Promover la autoestima y el sentido de pertenencia: se enumeraban, a modo de orientación, olimpiadas de las diversas disciplinas, experiencias expresivas o deportivas, ferias de ciencias, experiencias que propicien la participación de alumnos y docentes de distintos niveles y/o de las familias, educación para la prevención de problemáticas adolescentes, iniciativas para mejorar la convivencia escolar, entre otros.
- Atender a los alumnos en riesgo de repitencia o abandono escolar: se mencionaban el apoyo para los alumnos con problemas de aprendizaje y la conformación de redes solidarias de ayuda a los alumnos en riesgo de abandono.

Los títulos de los proyectos financiados son muy heterogéneos. No obstante, hay algunos temas que son recurrentes:

- la conformación de gabinetes psicopedagógicos y/o contratación de psicopedagogos/as, fonoaudiólogas/as, asistentes sociales, estimuladores o docentes recuperadores;
- el desarrollo de actividades de perfeccionamiento o capacitación docente;
- la instauración de coordinaciones de ciclos;
- el desarrollo de actividades de expresión (talleres literarios, teatro, música, artes plásticas);
- la enseñanza de una segunda lengua (inglés, italiano); y
- el uso de tecnologías o medios de comunicación, como informática, radios, diario escolar, etc.

En muchos casos, llama la atención que el proyecto no resulta un plus para enriquecer el funcionamiento de la escuela, sino la atención de cuestiones básicas que deberían estar garantizadas y no ser dependientes de los resultados de un concurso. Volveremos sobre esto más adelante.

### **3. Perspectivas sobre la autonomía de la escuela en PEC**

Como vimos, el Programa Escuela Creativa surge luego de un período altamente conflictivo vinculado con el intento de llevar adelante iniciativas de autonomía escolar radicales que, de acuerdo con lo manifestado por quienes fueron entrevistados, se identificaban como de privatización de la educación e instauración de un modelo de escuela *charter* o de un sistema de *vouchers*. Esta situación generó un cambio en las orientaciones de política educativa de la nueva gestión en el gobierno de Gabrielli, permitiendo que accedieran a cargos de mayor poder y capacidad de decisión quienes tenían una perspectiva diferente; perspectiva que se fue afinando en el propio proceso del conflicto.

Asumir luego de ese conflicto los llevó a repensar cuidadosamente tanto la descentralización como la autonomía escolar. Si bien ambas cuestiones se consideraban parte de un *continuum*, se fueron desarrollando algunas precisiones

conceptuales sobre cada una de ellas. Por un lado, en relación con la descentralización, se acuñó el concepto de *descentralización integrada* –que asumió un lugar central en la política provincial y aparece con fuerza en las entrevistas hechas a quienes estuvieron a cargo de la Dirección de Educación Inicial y Primaria, y del PEC en la DGE–, con el objetivo de avanzar en la descentralización pero sin perder el horizonte del sistema.

Por otro lado, en relación con la autonomía, referían a la necesidad de pensar propuestas desde una concepción que se alejara de la idea de una autonomía impuesta y que, por el contrario, habilitara a desarrollar experiencias de autonomía "desde abajo". Esta noción del "arriba" y el "abajo" aparece reiteradamente en el discurso de quienes estuvieron involucrados en la gestión en la DGE, unida a expresiones e imágenes que presentan a las políticas implementadas como tendientes a abrir espacios para que las escuelas "desde abajo" lleven adelante estos procesos; para que las escuelas, en vez de "mirar para arriba" miren hacia adentro y hacia su comunidad. Un funcionario que fue parte de la creación y desarrollo del PEC decía:

Ellos [los organismos internacionales] quieren que las reformas favorecedoras de la autonomía y la libertad en la escuela, y la descentralización y demás, y la gestión en la línea de autonomía se genere a partir de reformas estructurales que generen el gobierno escolar. O sea, de última, no deja de ser –para mí, esta es la trampa en que ellos están encerrados y no se dan cuenta–, no deja de ser algo que terminás definiendo vos; porque, de última, [lo que sucede es que] "vos vas a ser autónoma porque yo decido que vos vas a ser autónoma", pero porque yo te cambio las reglas. Lo que ellos entonces nos pedían era lo que se llamaba las reformas de segunda generación, que cambiáramos las reglas y que agarráramos de alguna manera el modelo de charter o el modelo de escuelas autogestionadas. Pero, ¿quién toma la iniciativa allí? El gobierno, [es el que toma la iniciativa] de cambiar, de hacer reformas sistémicas que cambien la matriz de funcionamiento. Entonces las escuelas se hacen autónomas.

Esto [PEC] es un proceso a la inversa. Vos abris la puerta y le generás la posibilidad a las escuelas de [hacerse autónomas]. De la otra forma, nosotros preveíamos tener un conflicto político, ideológico, un callejón sin salida. Acordate que estaba todo el tema de la crítica a los modelos que conducían a la privatización y al retiro del estado. Todo el mundo veía esta... [política], como parte del paquete neoliberal, como sinónimo de la privatización Cavallo-Menem, y no como un modo de refundar la vitalidad de las escuelas, que estaban debilitadas. Entonces, son dos modos distintos de ver la autonomía, como norma impuesta o como una autonomía conquistada y ejercida (entrevista a funcionario de la DGE).

La forma en que fue pensada la política para dotar de autonomía a las escuelas en Mendoza fue muy diferente al caso del Programa Nueva Escuela. En PNEA, eran las autoridades jurisdiccionales las que, a partir de criterios establecidos por el Ministerio de Educación de Nación, seleccionaban las instituciones que serían parte del programa y que, por lo tanto, desarrollarían experiencias de autonomía escolar acordes con las orientaciones de PNEA, sin que las y los docentes de esas instituciones tuvieran ningún grado de participación en el proceso de selección. En el caso del Programa Escuela Creativa, por el contrario, los y las docentes de las escuelas decidían voluntariamente participar, a partir de procesos autónomos de elaboración de una propuesta.

Sin embargo, estos procesos autónomos de elaboración de la propuesta a presentar se veían fuertemente condicionados tanto por la predefinición desde la DGE de los temas posibles para el proyecto como por la batería de indicaciones a seguir y formularios a completar, así como por una estructura de proyecto fuertemente pautada. A su vez, el ajuste del proyecto a los temas definidos, la estructura indicada y otros requerimientos era controlado a través de la evaluación y selección de las propuestas para otorgar los fondos.

Así, no parece ser muy diferente la lógica que instaura PEC respecto de las instituciones. Aún con formas de construcción política diferentes, replican una misma concepción: la autonomía como un espacio de libertad de la escuela en el marco de acciones y producciones fuertemente normalizados, y procesos claramente prescriptivos:

Yo creo que no [dotó de mayores grados de autonomía a las escuelas]. Si bien nosotros podíamos presentar el proyecto que quisiéramos, estábamos embarcados en ciertos temas, tenías que ubicarte en determinados temas, aparte de eso la autonomía en dirección no creo que haya sido.

[...] Mucho proyecto pero no de manera autónoma, todo te lo tienen que decir: esto sí está bien; esto no, está mal; esta meta sí puede ser; esta meta no... Autonomía entre comillas, siempre a título personal (entrevista a directora de escuela participante de PEC).

Otra directora, frente a la pregunta de si se había logrado una mayor autonomía con PEC, respondía:

[...] te dan la libertad para vos hacer un proyecto para una escuela, a distintas escuelas distintos proyectos para la comunidad; te da autonomía para que cuentes con un fondo extra (entrevista a directora de escuela participante de PEC).

En este mismo sentido, una dirigente de aquellos años del sindicato provincial más significativo señaló:

[...] teníamos autonomía, pero no era autonomía... Te daban en el aspecto financiero, pero en la cuestión curricular y demás era todo verticalista. Esa era la discusión que se daba sobre la autonomía en las escuelas, que era la autonomía que te dejaban [...] autonomía era eso, si no te daban plata tenías que rebuscartela, pero toda la autonomía era verticalista, centralizada (entrevista a referente sindical).

Morduchowicz y Marcón lo señalaban en un estudio desarrollado mientras se estaba implementando el Programa:

[...] el Programa Escuela Creativa posibilita a las escuelas disponer de una *autonomía de comportamiento*. Esto significa contar con una forma de organización en la que los propios actores institucionales toman decisiones determinantes en lo que hace a la utilización de los recursos (*autonomía administrativa o financiera*), a la programación de la enseñanza dentro de un particular encuadre curricular (*autonomía didáctica*), la estructuración de los horarios y de las asignaturas (*autonomía organizativa*) y la elaboración y puesta en práctica de un proyecto educativo propio que pueda implicar o no, la contratación de personal para el cumplimiento de labores concretas y temporales (*autonomía gestora*).

Con respecto al grado de desarrollo de la autonomía disponible por parte de las escuelas, podríamos afirmar que la misma es *parcial*, limitada a la elaboración y puesta en marcha del proyecto, y *regulada*, es decir, pautada por las condiciones y prioridades establecidas por el nivel central del sistema educativo mendocino" (Morduchowicz y Marcón, 1997: 32-33).

En ese sentido, a pesar de que PNEA y PEC difieren en la forma y la direccionalidad en que el programa se vincula con las escuelas en un inicio –en un caso, el programa “va a la escuela”; en el otro, la escuela “va al programa”–, a partir de allí, hay bastantes semejanzas en cómo se piensa la autonomía. **Se trata de la combinatoria de autonomía concebida como espacio de libertad frente a la burocracia de la administración del sistema, con incentivos para orientar**



**las acciones de las escuelas y prescripciones sobre las formas y los contenidos de esas acciones, en el marco de la instrumentación de procesos de evaluación y de un discurso sostenido de responsabilización de la escuela.** Como hemos visto, es el canon de la modernización de la escuela impulsado en el ámbito internacional: autonomía de la escuela + incentivos + *accountability* + evaluación.

Como vimos en el primer capítulo, la autonomía en relación con los colectivos, refiere a una dimensión netamente política: la capacidad de autogobierno y de darse la Ley; capacidad no sólo de reconocer lo instituido, sino de reconocerse instituyentes, de acuerdo con Castoriadis. Esta dimensión política no aparece en las concepciones que sustentan estos programas. Desde una racionalidad de corte tecnocrático, la autonomía refiere a cierto grado de libertad respecto del Estado en un espacio de regulación, reglamentación y control de las acciones y sus contenidos.

En la experiencia mendocina, esta autonomía se circunscribe a la formulación de un proyecto que compite con otros con el fin de obtener los fondos necesarios para llevar adelante acciones identificadas como de particular relevancia para la calidad educativa –por ejemplo, la contratación de un especialista en informática y el montaje de una sala de computación para comenzar a utilizar las nuevas tecnologías en la escuela o la enseñanza de un segundo idioma– o con el propósito de disponer de recursos para resolver cuestiones tan básicas como contar con ayuda profesional para atender problemas socio-afectivos o de aprendizaje de los y las estudiantes, o disponer de coordinaciones de ciclo, necesarias en el marco de la implementación de la nueva estructura vinculada con la EGB.

[...] contraté, que también se pagaba con Escuela Creativa, una psicóloga y una fonoaudióloga, porque no me alcanzaba para una psicopedagoga. Pero una buena psicóloga y una buena fonoaudióloga, como trabajaban muy en equipo estas chicas, muy loables, se les pagaba por Escuela Creativa. Y se pagaba a los docentes que intervenían en los proyectos reforzando los aprendizajes en contraturno (entrevista a directora de escuela participante de PEC).

Esta directora, que implementó el proyecto en una escuela identificada como rural, pero que se encontraba en una zona urbana de la periferia de la ciudad de Mendoza, nos explicaba por qué precisaba presentar este proyecto y contratar estas profesionales:

[...] te dan los turnos de acá a 4 meses. Cuando te dan el turno, te hacen el diagnóstico. Al otro año, vuelven los problemas y te vuelven a hacer el diagnóstico... Ahora, cuando tenés un equipo que viene tres veces a la semana a atender los casos con problemas de aprendizaje, donde esas profesionales van y hablan con el docente, van y orientan a la docente... (entrevista a directora de escuela participante de PEC).

También nos comentó que luego, en una escuela urbana, también presentó un proyecto a PEC que ganó, a partir de lo cual pudo contratar una psicóloga, una fonoaudióloga y una asistente social que necesitaba en la escuela.

Otra directora nos decía:

Lo que pasa que para ser autónomas tenés que tener otra mirada, me imagino. Desde el momento que tenías un proyecto de algo que veías como necesario era muy parcial. Era muy parcial una escuela ponía italiano, otra ponía un gabinete, otra pedagógica, nosotros juegos (entrevista a directora de escuela participante de PEC).

Quien fuera uno de los dirigentes del sindicato provincial en el primer período del PEC, entre 1992 y 1995, sostuvo:

Particularmente con el Programa Escuela Creativa, la objeción que teníamos era con respecto a la inestabilidad laboral del responsable de cada uno de los proyectos que se ejecutaban en las escuelas. Eran proyectos no permanentes. Si bien estábamos de acuerdo con el fomentarse esta presentación de proyectos por parte de las escuelas, lo que fuimos viendo al avanzar el programa es que algunos proyectos tendían a resolver deficiencias estructurales de las escuelas que tenían que ver con los saberes o contenidos que deberían estar presentes en toda escuela sin ningún proyecto especial y que estaban dictados por docentes que tenían una relación laboral inestable (entrevista a referente sindical).

De este modo, podemos decir que, así como en PNEA la autonomía aparecía asociada a la capacidad de demanda y a la responsabilidad por mejorar la calidad, aquí **la autonomía también asume la forma de responsabilización por mejorar la calidad y como capacidad de idear por sí soluciones a necesidades elementales de la institución y su comunidad.**

#### **4. Sobre la participación y la dinámica política en PEC**

Como ya dijimos, la gestión provincial fundamentaba una parte sustancial de su propuesta política en la noción de una *descentralización integrada* con el objetivo de avanzar en propuestas de descentralización en las que el sistema no perdiera su peso específico. La DGE concibió que la forma de materializar esta noción, es decir, la manera de implementar acciones tendientes a una descentralización integrada era articularlas en torno a la estructura de supervisión. Si se analiza el conjunto de la propuesta de la DGE, donde se sostiene esta idea de una "integración" en el marco de procesos de descentralización a nivel de la escuela es en la supervisión. En este sentido, los consejos de directores y de supervisores resultaron estratégicos:

Para ello se llevaron a cabo diferentes acciones, entre las cuales se encontraba el fortalecimiento y la recuperación de la figura del supervisor y los consejos de directores y de supervisores. Tal como comentó Marta Blanco, con los consejos *"cambió el rol del supervisor completamente. Ya no es una figura que baja política educativa y controla, sino que es el coordinador del consejo. Es un asesor de las escuelas y es un supervisor de los proyectos originados en las escuelas"*. Durante esta etapa existió, según varios entrevistados, un trabajo intenso de ida y vuelta entre el equipo de conducción del nivel primario y los consejos de directores, coordinados por un supervisor (Mezzadra, 2002: 82).

Sin embargo, en el caso del Programa Escuela Creativa esta noción de integración no fue lograda debido a la propia dinámica del programa. Los proyectos que se

postulaban al concurso eran formulados "aisladamente" para atender los problemas "individualizados" en cada escuela. Hubo algunos casos en los que se presentaron propuestas elaboradas conjuntamente por grupos de escuelas, pero fueron las menos y, en todo caso, no era específicamente alentado por el programa. Incluso la propia idea de PEC no parece ser consistente con un modo "integrado" de pensar la educación como proceso político y social: un grupo de docentes en cada institución, identificando las dificultades y necesidades de esa escuela, y postulándose "autónomamente" a un concurso, con la expectativa de resultar beneficiados y así obtener los recursos necesarios para llevar adelante las acciones que idearon como soluciones o respuestas a las necesidades de esa escuela. En este sentido, un referente sindical durante el desarrollo de PEC sostuvo:

No había una privatización de la educación manifiesta, pero había sí una degradación del sistema educativo, que no se basaba en la solidaridad sino se basaba en la autogestión. Eso sí era motivo de discusión [en el sindicato y en las asambleas].

Como señalamos anteriormente, la dinámica que asumió esta política en la manera de vincularse con las escuelas era exactamente la contraria a la definida por el Programa Nueva Escuela. En PNEA, se trataba de un proceso en el que el Ministerio de Educación de Nación decidió que un número determinado de escuelas que cumplieran ciertas características serían parte del programa. Los gobiernos provinciales seleccionaban las escuelas sin que las y los docentes de esas instituciones tuvieran ningún grado de participación en el proceso de selección, y, a partir de allí, debían integrarse en PNEA. Así, el diseño de esta política preveía una dinámica de acuerdo con la cual un número de escuelas eran externamente introducidas en la iniciativa, compelidas a participar de ciertas acciones y, por lo tanto, a desarrollar procesos de autonomía escolar acordes con las orientaciones definidas por este programa, tal como hemos visto en el capítulo previo.

En el caso del Programa Escuela Creativa, por el contrario, no había una decisión tomada con antelación acerca de la cantidad ni del tipo de escuelas que participarían. Tampoco se instrumentó un proceso de selección previo. Se trató de una iniciativa en la que voluntariamente las escuelas participaban, con el supuesto de que esto alentaba procesos “verdaderamente autónomos” por parte de las instituciones, que libremente decidían participar y elaboraban una propuesta con ese fin. Esto aparecía, entonces, como una alternativa a una dinámica en la que es el gobierno quien decide que las escuelas son autónomas, permitiendo desarrollar modalidades en las que las escuelas “desde abajo” deciden ser autónomas; no es algo impuesto “desde arriba”, sino construido “desde abajo”.

El énfasis estaba puesto en el desplazamiento del lugar de decisión de la inclusión de la escuela en la política. De acuerdo con la perspectiva de este grupo de mendocinos, en PNEA y otras políticas de autonomía escolar la decisión está en el gobierno; en PEC, la decisión está en las escuelas y sus docentes.

Sin embargo, esta intención de habilitar experiencias “desde abajo” –que aparentemente es una reacción a los cuestionamientos vinculados con las políticas identificadas como *top-down*– confronta con la lógica del PEC. Si bien este programa puede ser pensado como una política que abre espacios para que las instituciones y sus docentes autónomamente y “desde abajo” desarrollen iniciativas, también es una política de incentivos que busca traccionar voluntades en un sentido direccionado desde la propia política, que define las prioridades y los temas de los proyectos, así como el formato, la estructura y el sentido de los contenidos, a partir de múltiples acciones que buscan pautar y formar a los docentes y, especialmente, a los directivos y supervisores, en el correcto modo de formular un proyecto y en los objetivos posibles desde dinámicas fuertemente prescriptivas.

La gestión provincial identificaba como uno de los indicadores de logro del PEC el hecho de que:

Se observa la captación y comprensión por parte de gran cantidad de docentes, de este camino nuevo que consiste en desarrollar una política educativa que potencia la capacidad endógena del sistema para generar transformaciones a partir de los requerimientos sociales, y un modelo de gestión que focaliza en los esfuerzos que realizan las escuelas para darle pertinencia y calidad a la oferta educativa (Barba, 1994: 30)<sup>7</sup>

La lógica es la del discurso único: el logro del programa es la "captación y comprensión" del nuevo camino. Esta forma de concebir el sentido de la política resulta contradictoria con la construcción "desde abajo", así como con una autonomía conquistada, como referían los funcionarios.

En el marco de este discurso, al igual que en la política nacional, se recurría a las lógicas dicotómicas que operaban como legitimadoras de la política. Así como en PNEA, el recurso de la imagen de la "escuela vieja" y la "escuela nueva", moderna, innovadora y creativa, era utilizado. En un documento de balance de la gestión, producido al cierre del último período de la tríada de gobernadores peronistas, en 1999, se sostenía:

Para el fortalecimiento de las instituciones educativas se trabajó desde distintas líneas de acción y programas [...] buscando las siguientes ideas fuerza:

- De una escuela que mira hacia "arriba" a una escuela que mira a sus alumnos y comunidad.
- De una escuela como sumatoria de individualidades y grados a un equipo que acuerda estrategias y metas y trabaja por ciclos.
- De una escuela rutinizada y ritualista a una escuela responsable por lo que se aprende, cómo se aprende, quiénes y cuánto se aprende.
- De una escuela aislada a una escuela conectada con otras instituciones (DGE, 1999: 170).

---

<sup>7</sup> La cita está tomada de un documento producido por Estela Barba en el marco del Programa de Reformas e Inversiones en Educación, del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del BID.

Efectivamente, lo que claramente más resaltan directores y maestros del PEC y de los proyectos presentados fue la posibilidad de desarrollar experiencias que permitieron "salirse de la rutina", encontrar viabilidad para concretar ideas. Esto es, probablemente, lo que lleva a que la gran mayoría tenga una representación positiva sobre el programa.

No obstante, también encontramos no pocos cuestionamientos vinculados con la lógica de PEC como política educativa:

Todo aquello que llegaba [...] daba demasiada importancia a lo educativo, a los recursos que necesita la escuela, a la infraestructura que necesita la escuela, a la capacitación y actualización permanente. Entonces, cada vez que llegaba una cosa así, uno se sentía ávido por encontrar todo eso que, cuando vos no tenés otro recurso, lo buscás por otro lado. Ahora, si esas políticas hubieran sido para todas las escuelas... [hubiese sido mejor] Eran para todas las escuelas, pero el hecho de ser seleccionadas no era para todas, no era una oportunidad igualitaria. Está bien, una podía hacer más proyectos que otra, menos proyectos o no estar encuadrados dentro de las exigencias que tenía el equipo evaluador, pero podría haber sido un proyecto que le generara a la escuela recursos para encaminarnos para un mejoramiento para adelante. No eran igualitarios. Como muchos de los proyectos que hay hoy, te dicen que es para igualar oportunidades pero en realidad no es así.

[...]

Me parece que sí [está bien] un proyecto de selección tal vez para dar mayores recursos a quienes necesiten mayores recursos, en función de la necesidad de cada escuela, pero al ser igualitario tendría que llegar a todas las escuelas, porque todas las escuelas lo necesitan, independientemente de que a lo mejor ese equipo podría elaborar un buen proyecto que fuera evaluado y que fuera aceptado y otros no. Todo es un proceso; hay escuelas que requieren para armar equipos directivas determinadas, maestros con determinado tipo de capacitación, maestros que a lo mejor estén con mucho sentido de pertenencia en esta comunidad, muy insertos. Es un proceso muy largo y hay escuelas, por ejemplo ésta, escuelas rurales en barrios marginales que desgraciadamente son escuelas de paso. Por qué te digo de paso?, porque los docentes, para titularizarse, cumplen dos o tres años y se van [...] entonces vos vas renovando permanentemente los equipos y nunca podés formar los equipos (entrevista a directora de escuela participante en PEC).

Lo que refería esta directora, y otros entrevistados de las escuelas también se manifestaron en el mismo sentido, era que los recursos deberían haber sido para todas las escuelas y que, si era necesario hacer algún tipo de selección, debería haber sido para dar a las que más precisan y no a aquellas que lograron diseñar mejores proyectos. Otra directora nos decía:

Yo no estaba de acuerdo. Generaba desigualdad en los chicos, porque la escuela que no presentaba no tenía posibilidad de desarrollo. No se podía insistir a los docentes que participaran porque era tiempos extras, eso generaba desigualdad y en los docentes también, y en la distribución de los recursos a la escuela [...].

[Lo malo de PEC fue] la desigualdad teñida de un popularismo que alguien que cree que es un sistema de autogestión y no escuela pública. Los lineamientos para la educación de un país nos deben dar a todos, no a unos ciudadanos sí y a otros no, por lo menos la escuela primaria y secundaria que es ley, y la competencia (entrevista a directora de escuela participante en PEC).

En este testimonio, también se llama la atención sobre otro aspecto de la iniciativa mendocina que es objeto de algunas de las principales críticas por parte de los y las docentes. Nos referimos a que la elaboración de los proyectos y, en algunos casos, su implementación, requerían que los docentes dispusieran de tiempos libres y otros recursos propios. En el pasaje de la entrevista recién citado, la directora señalaba que el PEC “generaba desigualdad” no sólo porque algunos proyectos se aprobaban y otros no, sino porque en algunas escuelas los docentes presentaban proyectos y en otras no, y en alguna medida esto dependía de que tuvieran tiempos extras para dedicar a la preparación del proyecto:

[...] esos proyectos se hacían fuera de horario, no estaba considerado dentro del horario, y los tiempos que tienen libres [los docentes], que son horas especiales, son dos o tres horas por semana; así que tenías que ocupar el tiempo fuera de horario [...] Era una posibilidad de tener un presupuesto para la escuela pero que dependía de que alguien tomara la iniciativa y, si el docente o la directora la escuela no lo presentaba por las razones que fuera, no tenía ese recurso, se generaba una situación de desigualdad (entrevista a directora de escuela participante en PEC).

Esta directora, explicando por qué, a pesar de que ella propuso realizar el proyecto conjuntamente por todo el cuerpo docente, hubo muy poca participación y terminaron diseñándolo con un grupo reducido, describe:

- La propuesta era muy buena, nos juntamos los fines de semana en la casa de [una maestra de jardín]. En ese entonces, ella [era la única que] tenía computadora, así que trabajamos en la casa de ella los fines de semana. Yo viajaba 30 km. Hasta allá.



- ¿Para juntarte con ella a trabajar?
- Sí. Y..., era una posibilidad de tener material que de otra manera no lo teníamos (entrevista a directora de escuela participante en PEC).

Asimismo, nos reseña cómo impactó en su trabajo la implementación posterior, una vez que ganaron el financiamiento:

[...] al estar en escuela rural, todo te queda lejos: las rendiciones, acá en Mendoza, las compras. Los tiempos para hacer las compras –compramos unos armarios–, esas cosas, había que ir a buscar precios. Ahí participaron las docentes, todo fuera de su horario de trabajo y eso incidió por una cuestión de voluntarismo. No estaba considerado para nada. Era cuestión de buena voluntad y ese modelo de maestra que tiene que estar porque es tiempo completo, digamos (entrevista a directora de escuela participante en PEC).

El PEC, al igual que PNEA, a pesar de contar con no pocos recursos, en relación con los docentes y sus condiciones de trabajo, se sostenía sobre el voluntarismo de maestras y maestros. Como señala Tenti Fanfani, “hay que tener presente que la autonomía, cuando no va acompañada de recursos [...], no es autonomía, sino abandono [...]. Muchas veces, en especial en condiciones de pobreza y escasez, ‘dar autonomía’ puede consistir en transferir responsabilidades sin garantizar las herramientas para hacerlas efectivas” (2005: 143). De este modo, al igual que otras políticas de reforma de los ’90, resultan parte fundamental de la intensificación del trabajo del profesorado.

Un último punto que queremos destacar es que, a lo largo del desarrollo del PEC, es posible advertir cómo las cuestiones técnicas van cobrando centralidad; cómo va ganando terreno una perspectiva tecnocrática y normativa, propia de una política *top-down* en la que el flujo de la comunicación y la participación no es pensado en términos de un proceso de construcción conjunto, sino en una retroalimentación para evaluar qué no se logró de lo que centralmente se había definido para poder corregir y volver al campo con mayores especificaciones que garanticen eficacia.

Un estudio de evaluación del Programa, desarrollado en 1995 por pedido del PRISE, sostenía:

Se advierte en la documentación analizada una cierta mimetización entre calidad técnica y calidad pedagógica. Parte importante de los esfuerzos se localizan en la calidad formal de los proyectos. Señalamos que este hincapié conlleva ciertos riesgos, como la estandarización o el uso irreflexivo de ciertas técnicas (Duschatsky y Dussel, 1995: 8).

Este estudio fue referido con cierta molestia en las entrevistas realizadas a quienes integraron el equipo de la gestión en el DGE, porque entendían que las investigadoras no habían comprendido el programa y cómo la participación, la discusión y el intercambio le daba una riqueza que operaba de manera absolutamente contraria a la tecnificación y estandarización que el estudio señalaba.

En nuestra investigación, aparecen con fuerza los espacios de revisión constante, reflexión e intercambio entre los supervisores, entre los funcionarios comprometidos en la DGE y entre unos y otros. Tanto los testimonios como diversos documentos de trabajo dan cuenta de lo activo del intercambio en cada momento del programa y cómo esto permitió ir revisando los modos de evaluar, los puntos a fortalecer en siguientes convocatorias, la distribución de los recursos, entre otras cuestiones. Sin embargo, esta práctica de intercambio y revisión constante parece haber contribuido también a ese desplazamiento hacia un énfasis más técnico, en la medida en que parecería que los propósitos de los intercambios y revisiones estaban más orientados a evaluar y ajustar aquello que no se lograba como se había pensado, que en una discusión sobre la política misma como tal.

Si bien, como dijimos, existía este diálogo sostenido entre las y los supervisores, y el equipo de la DGE, de acuerdo con las entrevistas realizadas, no sucedía lo mismo en la dimensión de las escuelas y sus directivos, donde no se abría el intercambio sobre el PEC en sí (al menos no se lo preveía formalmente), sino sólo en función del proyecto que se estaba elaborando, entre los y las docentes

involucrados y el supervisor correspondiente, o en el intercambio de la experiencia en los consejos de directivos, bajo la coordinación del supervisor.

De este modo, aparecen dos dinámicas muy diferentes: una es la que se daba entre los funcionarios de la gestión y algunos supervisores, donde los relatos reconstruyen un clima de ebullición, de debate, de enriquecimiento; otra es la que vivían los docentes y las escuelas, que se sentían estimulados a participar pero sobrepasados por las cuestiones técnicas y preocupados por ajustarse a los formatos para poder ganar los concursos.

Esta doble dinámica de participación y construcción política, disuelve en cierta medida la idea, desde la cual se impulsaba este programa, de una “autonomía conquistada” y de una construcción política “desde abajo”. El “abajo” y el “arriba” aparecen escindidos de tal modo que la construcción política, la participación política y la capacidad de decisión o de incidir en los procesos de toma de decisiones aparecían circunscriptas al ámbito de la DGE y de los escalones más altos de la carrera de supervisión, es decir, supervisores seccionales y regionales, y, por supuesto, el supervisor general.

## **CAPÍTULO 6**

### **Política educativa y autonomía escolar: algunas reflexiones sobre los modos de construcción de la política en el ámbito educativo en los noventa**

Las propuestas de autonomía escolar, como hemos visto, caracterizaron las orientaciones de política educativa de los años 90 en los procesos de reforma educativa impulsados en un número importante de países y en las iniciativas de los organismos internacionales más significativos para el campo educativo.

El sentido que asume la autonomía en estas propuestas, los procesos que impulsan y los modos en que fueron implementadas presentan algunas paradojas que resultan interesantes para pensar y analizar estas políticas.

#### **1. Acerca de la concepción de autonomía**

El concepto de autonomía remite, tanto por su construcción histórica, como por su etimología y su definición, a la noción de autogobierno: gobernarse a sí mismo y darse la propia ley. Este es también el sentido del concepto en el plano jurídico y a esta definición se apela, en el marco de la reforma, para llevar adelante el proceso de descentralización. Desde la perspectiva del gobierno de ese momento, la transferencia de las instituciones a las provincias era una medida que se fundaba en el “respeto a las autonomías provinciales”, que constituían la “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 (Feldfeber, 2006; Munin, 1999). De acuerdo con lo que sostiene Munin, la autonomía se vincula con “una nueva

reforma para ‘mejorar la escuela’ a través de [dar] ‘mayor libertad’ para sus actores. (...) La ‘libertad’ que obtienen los actores de la escuela es una posibilidad, una ‘libertad negativa’ en el sentido de que surge al suprimirse un impedimento por parte del Estado. 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: 10-11).

En esta misma línea, Tiramonti sostiene que el concepto de autonomía de la reforma educativa argentina es homologable al concepto de libertad negativa con el que se explica el surgimiento de la esfera privada en la modernidad, como el espacio exento de la intervención y del control del poder político, sólo normado por la conciencia individual. “Del mismo modo, la autonomía escolar se propone sustraer algunas dimensiones de la actividad de estas instituciones del control directo de la autoridad. En realidad se trata de una delegación de responsabilidades del centro a la base por medio de la cual el primero delimita las materias en las que las instituciones pueden obrar de acuerdo con su propio criterio. El control deja de ejercerse sobre las decisiones puntuales para trasladarse a la evaluación de los resultados obtenidos a partir de la aplicación de estas decisiones. Desde esta perspectiva la autonomía permite a las escuelas seleccionar por sí mismas los procedimientos con que van a operar para alcanzar los objetivos previamente establecidos por la autoridad competente” (2001: 41).

En función de lo que hemos reconstruido hasta aquí para los dos casos estudiados, podemos sostener que el concepto de autonomía presente en la formulación de ambas propuestas resulta de la forma en que es pensado el rol del Estado y sus relaciones con las escuelas. Las escuelas no son autónomas “en sí”, sino que lo

son respecto del Estado y para algunas cuestiones. En la línea de lo desarrollado por Tiramonti, Munin y Feldfeber, se trata de una concepción equiparable a la noción de libertad negativa, es decir, autonomía pensada como cierto grado de libertad respecto del Estado; no definida por su cualidad propia, sino por una relación de oposición con un otro (Saforcada, 2006b).

Así, el *continuum* que suele trazarse entre los procesos de descentralización y la autonomía de las escuelas –planteado en términos de que la autonomía de la escuela es el último paso en el proceso de descentralización– esconde que, como hemos visto, son fenómenos distintos. En el proceso que va de la “descentralización” con los fundamentos de respeto a las autonomías provinciales, a la autonomía escolar, 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 peculiar de libertad; se trata de:

- una libertad **otorgada**, ya que le es dada a las escuelas por la administración central;
- una libertad **limitada**, en la medida en que se otorga en un espacio claramente delimitado por un discurso prescriptivo para llevar adelante un proyecto determinado (el PEI en un caso; el proyecto PEC en el otro), definido a partir de un formato preestablecido, bajo el fuerte liderazgo de una autoridad (el director y/o el supervisor);
- una libertad **controlada** por la sanción centralizada de los contenidos de la enseñanza, el desarrollo de operativos de evaluación de los resultados educativos, la responsabilización de las escuelas y sus docentes.

Como expresó una directora de una escuela participante en PNEA, refiriéndose al momento en que le tocó a su escuela participar por primera vez en el operativo de evaluación:

Terrible, eso fue una experiencia devastadora... Era retroceder muchísimo. Los que no estaban muy compenetrados, que no querían hacer cosas diferentes, decían “¿esto para qué, si al final vienen y evalúan de esta manera?” (entrevista a directora de escuela cabecera PNEA).

La autonomía escolar que proponía el Programa Nueva Escuela no puede leerse si no es en conjunto con las otras políticas que hicieron parte del proceso de reforma. Instaurar un nuevo modo de gestión anclado en la autonomía para la toma de decisiones, en el marco de la definición centralizada de los contenidos curriculares, de la formación docente, de la forma “correcta” de realizar esa gestión institucional y de la evaluación de los resultados de aprendizaje, constituye un modo de delegación de responsabilidades y de legitimación de un modelo que es garantizado por el control que se ejerce a través de la relación entre esta libertad otorgada a las escuelas y las acciones normativas desarrolladas por el Ministerio nacional en el ámbito curricular, institucional, de formación y de evaluación.

Lo mismo sucede en relación con el Programa Escuela Creativa, que si bien refiere a la "autonomía conquistada" o "desde abajo", se trata de cierta libertad circunscripta a la producción de proyectos en el marco de objetivos y temas preestablecidos y de normativas específicas acerca del formato y los contenidos de cada propuesta. La modalidad del PEC era la de concurso, de manera que el ajuste a las prescripciones determinaba la posibilidad de ganar los recursos y poder realizar el proyecto.

## **2. Participación y espacios de decisión**

Como hemos visto en los casos estudiados, tanto en los documentos de ambos programas como en las capacitaciones que brindaban, colocaban en un lugar central el trabajo en equipo, la participación y la democratización de las instituciones. Sin embargo, también colocaban en un lugar central, en términos de capacidades de decisión y de acción, a los directores y los supervisores.

De este modo, el mandato de participación y de trabajo en equipo para el conjunto de los docentes debía articularse con la centralidad y el fuerte protagonismo que debían tener 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 se resolvió de maneras dispares. En el caso de PNEA, 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, pero que coexistían con procesos restringidos de toma de decisiones (Gluz y Saforcada, 2007). Lo que sí resultó claro en nuestra indagación en las escuelas es que la forma en que desempeñaran su rol los directores y los supervisores era determinante para definir hasta qué punto se abrían espacios de participación, lo que hacía depender los objetivos del Programa de las perspectivas individuales de quienes ocuparan esos cargos. Dada la centralidad de estas figuras en el modelo que buscaba implementar Nueva Escuela, no se preveían otras estrategias para ampliar y profundizar la participación de toda la comunidad, y finalmente las oportunidades de desarrollar procesos colectivos dependían de la voluntad de los directivos y supervisores, así como de sus posicionamientos y capacidades para llevar a cabo acciones que garantizaran la participación.

Esta misma situación se reproducía –y de manera más marcada– en la relación entre el equipo nacional, por un lado, y las escuelas, los supervisores, los directores y los maestros, por otro. Claramente las decisiones se tomaban en el Ministerio Nacional y luego se impartía a las instituciones, los supervisores y los directivos lo que debían hacer:

Yo creo que desde nuestra declamación, desde lo que nosotros decíamos nosotros tratábamos de fortalecer el trabajo entre ellos. No solamente se trataba de fortalecer el trabajo del supervisor con la escuela, sino el supervisor con los otros supervisores, para fortalecer el trabajo entre ellos, esa cosa de red. Eso era desde la teoría, ahora, ¿cómo eso se da..., si nosotros bajábamos línea, si ellos lo tomaban como una bajada de línea, si el tema de esta plata que iba a llegar –que llegó a todos– era como una especie de presión sobre ellos?. Y es cierto, yo creo que



nosotros bajábamos línea, y ellos lo tomaban como bajada de línea. Por no sé si nosotros teníamos idea de que estábamos bajando línea... [...] Creo que ni siquiera en el programa de capacitación lo pudimos salvar esto. Creo que siempre quedó así, como una especie de bajada de línea contundente y rotunda sobre determinados aspectos (entrevista a miembro del equipo PNEA de Nación).

El equipo del Ministerio Nacional organizaba, decidía, comunicaba, pero no se contemplaban instancias de discusión y mucho menos de decisión conjunta con supervisores, directores o maestros. Esto resulta una obviedad si tenemos en consideración que el PNEA era una de las líneas de acción de la llamada “transformación educativa” y que este proceso se caracterizó, entre otras cosas, por tratarse de una política “*top-down*” o “de arriba hacia abajo”. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a los miembros del equipo nacional, varios manifestaban que un elemento central, a la hora de diseñar las acciones, era que los docentes “vivieran”, “experimentaran” en los encuentros de trabajo lo que se buscaba que hicieran en la escuela. Era de esperarse, en consecuencia, que se contemplaran espacios de intercambio y debate para “vivenciar” la participación y la democratización de las relaciones, que era uno de los objetivos del Programa. Si bien esos encuentros de trabajo son descritos como muy dinámicos, también refieren a ellos como muy pautados y con escasos espacios de participación y discusión. Al respecto, nos decía en una entrevista una directora:

Y no, yo creo que no [había posibilidad de participar], porque se bajaba [línea]. Cuando íbamos a los seminarios, las charlas... se bajaba. Que lindo hubiera sido en lugar de eso, haber empezado por esto: a ver ustedes qué experiencia tienen, cómo lo han hecho... [...] Modificar los documentos..., los documentos llegaban hechos, ya” (entrevista a directora de escuela cabecera PNEA).

En el caso de PEC, si bien en la elaboración de los proyectos presentados a las convocatorias parecen haber habido procesos de participación y de decisión conjunta de los equipos involucrados, estos procesos quedaban circunscriptos a los proyectos concursables. No aparecen en las entrevistas intenciones ni voluntades de extenderlos a otros espacios de funcionamiento de las escuelas.

El “montaje” de la participación sí aparece en la política en su conjunto. El programa y el equipo que lo llevó adelante desde la DGE destacaban los procesos

de participación, de diálogo y redefinición, a partir de las experiencias. Sin embargo, estos espacios de participación tenían un quiebre: existían entre los supervisores y el equipo en la DGE, pero no hacia abajo. La mayor parte de los directores consultados señalaron que no hubo intercambios con los supervisores durante el diseño del proyecto que presentaron a la convocatoria de PEC. En aquellos casos en que los hubo, fue un intercambio acotado y muy centrado en cuestiones técnicas de la presentación. Luego, ya durante el desarrollo de los proyectos, todo manifiestan que hubo un seguimiento, pero no espacios de discusión o reflexión compartida. Las decisiones se concentraban en la DGE y, como vimos, se orientaban fundamentalmente a desarrollar respuestas técnicas a las dificultades que se detectaban; no a procesos sustantivos de participación y debate político.

### **3. Acerca del lugar de la escuela y de los docentes**

Los dos programas analizados se encuadran en políticas *top-down* con una lógica jerárquica. En PNEA, se trató de una directiva desde el Estado central hacia las instituciones que se encontraron, sin ninguna posibilidad de opinión y enterándose por los diarios, involucradas en el Programa. En el PEC, si bien no asume una lógica de imposición, sí busca traccionar a través del recurso a los incentivos.

Las escuelas, en los dos, aparecían en el centro del discurso, de los objetivos y de la acción, pero desde una propuesta decidida, diseñada y organizada sin su participación.

Una funcionaria de la gestión provincial en relación con PNEA señalaba:

Cuando hacíamos los seminarios cooperativos, de integración, de todas las provincias como que... Primero, que los tiempos en los que debía implementarse el Programa no fueron acompasados con los tiempos reales de las instituciones para que se produzcan este tipo de cambios. Porque se esperaba que los cambios fueran más inmediatos, más rápidos. Y las escuelas, no todas partieron del mismo lugar, no todas hicieron los mismos procesos.

[...]

La institución son las personas que la integran. Y el pensamiento y las matrices de formación que han tenido las personas que la integran, a la institución la han conformado de una manera, y los tiempos se van dando de acuerdo a ese grupo humano. Y cuando hacíamos los seminarios, medio que querían que todos los tiempos estuvieran... A tal punto que en una oportunidad, fue paradigmático para mí, una coordinadora de Tucumán quería hablar; y viste cómo son los tucumanos, que hasta que empiezan a hablar... ¡Y la cortaron por la mitad porque teníamos que seguir con otra cosa! No se podían compatibilizar los tiempos culturales, por decir así, sociales, etnográficos. Entonces yo les pregunté cómo se iba a poder hacer, porque dentro de la misma provincia había tiempos diferentes, y en el país más aún. En Tucumán, por ejemplo, que hay una pobreza y una realidad muy duras..., y ellos querían contarles que este proyecto se encarnaba en una realidad tan particular y singular, como todas las provincias. Y entonces [decían] “sí, muy bien, pero los tiempos no dan”, y pasábamos a otra actividad, y a otra actividad. Y se terminaba, a lo mejor, la agenda que ellos tenían, pero las provincias no habíamos podido compatibilizar los puntos nuestros con los tiempos que tenían ellos en la agenda (funcionaria de la gestión provincial).

En los documentos del PNEA, como hemos visto, frecuentemente se hacía referencia a “la escuela que tenemos” y “la escuela que queremos”. La “escuela que tenemos” aparecía definida en esos documentos como aquella surgida dos siglos antes que termina de tomar su forma a fines del siglo XIX y se mantiene desde entonces sin alterar su forma sustancial, a pesar de que las demandas de la sociedad se han modificado y diversificado, y que el conocimiento se ha complejizado; la escuela que se percibe a sí misma como la única depositaria del rol de enseñar; una institución cerrada sin relación con el contexto, que “ha permanecido inmóvil en el medio de una sociedad que se hace cada vez más acelerada” (Aguerrondo/MCyE, 1995a; PNEA, 1995b).

La “escuela que queremos”, por el contrario, era caracterizada como “una institución transformada y abierta, sin pretensiones de monopolio del saber, que interactúe con un alumno activo y protagónico, y que desarrolle una gestión descentralizada pero no fragmentada que permita variadas propuestas de organización del trabajo grupal en distintas instancias, y que impliquen compromisos de acción” (PNEA, 1995a: 5)

De este modo, se oponían dos imágenes: la escuela “que tenemos” como aquella tradicional, “vieja”, rígida, cerrada; la escuela “que queremos” como aquella abierta, flexible, moderna, dinámica. Todo lo valorado como negativo de un lado;

todo lo positivo del otro. Las escuelas “reales” no calzaban en ninguno de los dos modelos.

En la Revista Zona Educativa, revista editada por el Ministerio Nacional que llegaba a todas las escuelas y a todos los maestros, se sostenía:

Hoy el sistema educativo en su totalidad necesita ser reformulado. No alcanza ya con perfeccionar lo que se tiene, con hacer más eficiente este modelo de escuela que conocemos. Hay que pensar otra escuela. Desde la primaria hasta el nivel terciario, hay un modo tipo de organizar las instituciones educativas que debe ser revisado. (...) Para el cambio real que necesitamos, además de nuevos contenidos (CBC) se necesitan nuevas condiciones básicas institucionales (CBI) que hagan posible el aprendizaje y la enseñanza de las competencias. Ambos aspectos van juntos, y son complementarios. Por esto, CBC+CBI son la transformación (Zona Educativa/MCyE, 1996).

En el conjunto de documentos y en los contenidos de las acciones del PNEA, las escuelas existentes aparecían identificadas con una imagen (“la escuela que tenemos”) en la que no se veían reflejadas y con la cual eran descalificadas. Una directora lo señalaba:

Cuando nosotros íbamos a los encuentros de Nueva Escuela, para mi fue realmente triste, porque [no se valorizaba] lo que siempre queremos que se valore, lo que hacen nuestros docentes, nuestros profesores y nuestros investigadores, cuando uno tiene puesto el valor ahí... En los primeros encuentros de Buenos Aires de capacitación, Patricio Chavez, un profesor de Colombia que también había estado en otros países, (...), repetía lo que nosotros ya veníamos haciendo de hacía quince años atrás (entrevista a directora de escuela cabecera PNEA).

Simultáneamente, las escuelas eran convocadas a transformarse en esta “nueva escuela”. Su valor no radicaba en nada de lo que eran, sino en su potencial de transformarse en otra cosa.

Este mismo recurso de la oposición entre dos escuelas antitéticas es utilizado por PEC, aunque de manera menos fuerte. No aparece tan “cargado” el polo negativo, pero sí aparecen referencias a una escuela rutinizada, a una escuela que se posiciona en el lugar de la demanda. Por otro lado, el programa potenciaba la imagen positiva del deber ser, que en este caso se vincula más a las ideas de

innovación, autoemprendimiento y creatividad. Asimismo, el hecho de que el PEC definiera y pautara los temas de los proyectos implicaba una definición de las cuestiones a trabajar en forma externa a las propias escuelas.

No obstante, si bien en PEC no aparece tan marcada la negación de lo que eran las escuelas, la idea de “premiar” a quienes “lo hacen bien” que transmitía el hecho de que se tratara de un concurso (esto resulta particularmente marcado en la primera edición) permite construir simbólicamente la misma noción respecto del modo en que se posiciona a la escuela en el centro de la escena, asociada con un cierto deber ser impuesto.

De ese modo, los gobiernos pusieron a las escuelas en el centro de la “refundación del sistema educativo”, a la vez que las negaban, ya que se proponían construir “otra escuela”, desconociendo lo que cada una de ellas era, su historia y su propia proyección de futuro. 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, 2006a). En un mismo movimiento, estas propuestas de política colocan a la escuela y sus docentes en el centro de la imagen educativa, y los invisibilizan como actores de y en la escena política educativa.

#### **4. 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, sólo era discursiva, ya que se trataba de dos instancias políticas claramente diferentes.

Varios 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 (Bravo, 1994; Feldfeber e Ivanier, 2003; Tiramonti, 2001).

En la práctica, la transferencia fue el primer paso de un proceso, no de descentralización entendida como delegación de poder, sino de transferencia de las “cargas” financieras y administrativas a las jurisdicciones, responsabilización de las escuelas y concentración de capacidad de dirección y de control en la Nación. Una vez concretado el traspaso de las instituciones a las jurisdicciones, se puso a la escuela en el centro 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).

Así, la autonomía de las escuelas no constituía una profundización de la autonomía de las provincias, sino que, por el contrario, permitía “saltar” las autonomías provinciales para retomar los hilos de conducción de las instituciones.

En la dinámica de funcionamiento del Programa Nueva Escuela, esta diferencia 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 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 una vez que fueron transferidas y que, por lo tanto, ya no eran jurisdicción nacional.

En el caso de Mendoza, la provincia se plantea la necesidad de desarrollar políticas de descentralización. Como vimos en el capítulo anterior, la forma en que se comprendía la descentralización generó una crisis de resultados de la cual se produjo un cambio en las orientaciones del gobierno en materia educativa. Se consolida entonces la idea de una descentralización integrada, de la cual el PEC era una de las iniciativas pensadas para lograrla. El Programa Escuela Creativa nace como una política de descentralización a nivel de la escuela, en la medida en que les otorgaba autonomía para que, desde abajo, participaran de la política educativa provincial.

Sin embargo, descentralizar supone alterar las relaciones de poder y generar otras dinámicas políticas en las que las escuelas y sus docentes participen en forma sustantiva como sujetos políticos. En el caso del PEC, los espacios y procesos de definición política no se modificaron y la autonomía que el programa se proponía construir en las escuelas no implicaba la dimensión del gobierno ni de la participación política.

Así, la descentralización que conllevaba PEC era formal. Se traducía en dar la oportunidad para que grupos de docentes de las escuelas armaran proyectos, lo postularan a un concurso y, si ganaban, los implementaran.

En los dos casos estudiados, si bien se proponían como políticas de descentralización a nivel de la escuela, no significaron procesos de apertura del debate ni convocaron a docentes e instituciones a participar en los procesos de discusión y decisión política. No se modificaron las relaciones entre el estado y las escuelas. Por el contrario, se sostuvo un centro fuerte, en el Estado nacional en el caso de PNEA y en el Estado provincial en el de la política mendocina, y relaciones unidireccionales en las que el gobierno definía, pautaba la participación, las acciones y hasta el contenido de lo que debían realizar las escuelas, a la par que instauraba mecanismos de control a través de la evaluación de resultados.

## **5. Del modelo a la racionalidad política**

Los modelos de autonomía escolar tienen como uno de sus fundamentos más importantes la idea de que permitirán una mayor eficiencia en la gestión de la educación. Sin embargo, 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 con intereses concretos.

En esta línea, los programas de autonomía escolar plantean la eficiencia como uno de los objetivos y como una cuestión técnica. Se trata de una vuelta al efficientismo –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<sup>1</sup> 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 escolar–*accountability* constituirían una nueva expresión del eficientismo, con la gestión empresarial, el emprendedorismo y el *managment* como referentes.

Desde los discursos de la autonomía escolar se enfatiza que este modelo de gestión implica una ruptura respecto del modelo vigente, identificado como “tradicional”, en la medida en que permite romper con las limitaciones que el modelo “tradicional” 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, para crear.

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 se asienta sobre la idea de que unos piensan la autonomía; otros la diseñan y otros

---

<sup>1</sup> Bobbit escribió en 1918 el libro “The Curriculum”, que es considerado como pionero en la configuración de un campo especializado en estudios del currículum y en la perspectiva identificada como “pedagogía por objetivos”. Proponía pensar a la escuela y el sistema educativo desde el modelo industrial para hacerlo eficiente: especificar qué resultados pretendía obtener, establecer métodos eficientes para obtenerlos y evaluar con precisión si dichos resultados fueron realmente alcanzados. Bobbit, con su propuesta, pretendía que la educación funcionara de acuerdo con los principios de la administración científica propuestos por Taylor para el sector productivo (Da Silva, 1999; Gimeno Sacristán, 1986).

más la actúan. Quien pensó el modelo de autonomía escolar fue el gobierno nacional, en el marco más amplio del proceso de reforma educativa y de las concepciones y decisiones que guiaron 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).

En el caso de PEC, se replica esta misma lógica. En este caso, quienes pensaron el modelo de autonomía escolar y diseñaron el programa fueron un grupo de funcionarios a cargo de la cartera educativa para la educación básica. Quienes la implementaron fueron algunos de estos funcionarios conjuntamente con los cuadros de mayor rango de la estructura de supervisión de la provincia. Quienes debían actuarla eran los docentes y, en especial, los/as directores/as.

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.

Esta nueva modalidad de la tecnocracia eficientista presenta un componente novedoso: una libertad para las escuelas y sus docentes para poder desarrollar aquello que desean hacer y que les permitirá romper con la burocracia y la rutina, para poder innovar, crear. Sin embargo, como vimos en al inicio de este capítulo, se trataba de una libertad acotada, controlada, regulada, limitada. La prescripción y el control resultan efectivos a la hora de garantizar “un modo de hacer las cosas” y “las cosas que se deben hacer”, como resulta claro al observar los proyectos desarrollados por las escuelas; proyecto que condensaban el espacio de libertad

otorgada. Así, estas políticas de autonomía escolar resultaron, más bien, modalidades de prescripción y de control recubiertas de autonomía.

## CONCLUSIONES

### **Reforma del Estado, regulación de la educación y autonomía escolar**

En la década de los años '90, se llevó adelante una reforma educativa en Argentina que modificó en forma sustantiva la organización y el gobierno del sistema, y la regulación de las escuelas. Esta reforma educativa se inscribió en procesos políticos más amplios de reforma del Estado, promovidos desde los organismos de cooperación y financiamiento internacional en el contexto del Consenso de Washington. Se trató de programas políticos de modernización del Estado desarrollados con una lógica *top-down*, a través de la negociación entre algunos sectores nacionales e internacionales, sin la participación de la sociedad. Recuperando los aportes de Florestán Fernandes, Krawczyk y Vieira señalan que “vale recordar que las transformaciones ‘desde arriba’ marcaron el proceso de modernización en los países latinoamericanos y se volvieron a imponer en el actual período de desenvolvimiento del capitalismo, instaurado a partir del fin de la Guerra Fría” (2008: 130. Traducción propia). Estos procesos reformadores adquirieron una presencia significativa en toda la región durante la década del 90.

En Argentina, la reforma educativa se inició con el gobierno de Menem, quien asumió en julio de 1989 y lanzó la reforma educativa como parte de la reforma del Estado en 1990.

Como hemos visto, la transformación educativa se inscribió en el pensamiento y la programática de la Nueva Derecha, y se caracterizó por la racionalidad tecnocrática, la dinámica de arriba a abajo, la metodología de implementación simultánea y masiva, la adscripción al formato del discurso único y el recurso al consenso como forma de legitimación. Responde a la tradición liberal que define

la política en torno a la posibilidad y el logro de un consenso racional, en su versión “neo”, en la que ese consenso racional es definido en términos económicos, con el modelo del mercado y el contenido de la libre elección, y en términos morales, con la apelación al discurso único del bien, de lo correcto, de lo sano frente al mal, lo corrupto y lo enfermo. Este supuesto consenso en torno a la “única salida posible” y a la recuperación de la libertad, es decir, este “consenso” neoliberal/neoconservador económico y moral determinaba los objetivos; para los procedimientos el discurso se desplazaba hacia el saber experto, el saber técnico. En ambos casos, se desconoce o niega “lo político” en términos de antagonismos, de conflictos, de visiones divergentes.

## **1. Lógica y dinámica de las políticas de autonomía escolar**

Estas políticas de innovación escolar mantienen una adhesión básica a una concepción positivista y racionalista del proceso de cambio, ya que consideran la innovación como “la introducción de un producto” a través de un proceso en el que lo importante es el modo de provocar el cambio definido en la conducta de los actores institucionales sin considerar las interpretaciones que los propios actores hacen del cambio que se busca o del proceso por el que se pretende lograrlo, ni los conflictos que pueda suscitar (Ball, 1989). Así, esta concepción se traduce en un enfoque funcionalista y conductista de la política concreta a desarrollar, articulado sobre el supuesto del consenso, la convicción de que el eje está en el adecuado diseño de los procedimientos y la certeza de que ello permitirá lograr los cambios en las acciones que se pretenden alcanzar. Como sostiene Ball, “los supuestos implícitos del consenso y la coherencia en este enfoque del cambio organizativo reducen la organización misma a un suave mecanismo técnico habitado por mentes atomistas y maleables. No se tienen en cuenta los intereses divergentes que intervienen en el cambio. Ningún reconocimiento de disputas ideológicas, pérdidas y ganancias, formación de coaliciones u oposición coordinadas. (...) En

esencia, el cambio es aquí algo que se hace *a* las personas y *a* las organizaciones” (Ball, 1989: 48, destacado en el original).

Efectivamente, esto mismo parece ser lo que imperó en los programas estudiados, tal como hemos visto hasta aquí:

- Decisiones tomadas centralmente, con amplia participación formal y nula participación real en términos de diálogo político, es decir, como posibilidad de construcción a partir de la confrontación de ideas.
- Énfasis en el diseño de las acciones y en los dispositivos para llegar con la menor distorsión posible a sus destinatarios y garantizar así el “producto” a lograr. Esto explica la centralidad de la capacitación, las consignas cuasi escolares destinadas a adultos, el discurso mayormente normativo-prescriptivo.
- Autonomía de la escuela como libertad respecto del Estado en el marco de un espacio fuertemente normado y controlado por la administración central y/o provincial, y como autogestión de recursos en un contexto de desfinanciamiento y focalización de las políticas sociales.

Como hemos visto, se trata del esquema trazado por los organismos internacionales en materia de autonomía escolar, en el marco de la agenda globalmente estructurada para la educación (Dale, 2004). Hay una correspondencia significativa entre el modelo impulsado en el ámbito internacional y los lineamientos que sustentaron los programas argentinos en torno a la “nueva escuela” y la "escuela creativa" que se proponían construir.

Es claro que las orientaciones y propuestas impulsadas desde los OI alentaron experiencias de autonomía escolar más radicales que las desarrolladas en

Argentina<sup>1</sup>, como las diversas formas de escuelas *charter* o autogestionadas que se implementaron en varios países de nuestro continente<sup>2</sup>. Sin embargo, también es claro que las iniciativas argentinas no escaparon a la lógica del conjunto de estas propuestas:

- 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 del supervisor;
- evaluación, a la vez que responsabilización de las escuelas y sus docentes por los resultados.

Así, estas políticas de autonomía escolar, al igual que el conjunto de las políticas de innovación y autonomía escolar, conciben a la escuela a partir de un modelo de organización escolar técnico-racional. No toman en consideración la naturaleza política de las relaciones entre los actores de la organización escolar, ni el carácter político de las relaciones entre la escuela, la comunidad local y la administración educativa (Puelles Benítez, 1997).

---

<sup>1</sup> Como hemos visto en capítulos previos, 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).

<sup>2</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 años 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.

No obstante, tanto los gobiernos como los organismos internacionales y otras organizaciones que impulsan las políticas de autonomía escolar, las proponen como políticas de descentralización a nivel de los centros escolares y de participación por parte de las escuelas y sus comunidades.

Como sostiene Weiler (1996), es preciso distinguir entre procesos de descentralización, que implican cambiar sustantivamente las relaciones de poder, y procesos de transferencia de la responsabilidades de la gestión a unidades menores pero que sostienen dinámicas de regulación y direccionamiento centralizadas.

En el mismo sentido, es necesario distinguir una participación como mero intercambio de una participación política. Si referimos a procesos de autonomía en los términos en los que históricamente se la conceptualizó, en la medida en que se vincula con la capacidad y ejercicio de autogobierno, la participación con la que se vincula es una participación política, que como sostiene Delgado, requiere ciertas condiciones que la hagan posible: distribución de poder, intervención en la toma de decisiones, garantías de que quienes se involucren serán considerados como actores legítimos, acciones por parte del Estado que aseguren la integración del conjunto de los sectores interpelados, circulación de la información, además de condiciones económicas y laborales que hagan viable tal participación (Delgado, 2000).

En relación con los dos programas estudiados, no hubo procesos de descentralización ni intención de garantizar condiciones de participación en términos políticos y, por el contrario, el Estado –nacional en un caso; provincial en el otro– asumió un rol central.

En el caso del Programa Nueva Escuela, la centralidad fue del Estado nacional, a pesar de que las escuelas dependían de la provincia. Duschatzky y Redondo, analizando el Plan Social Educativo, sostenían que, en un escenario caracterizado



por un Ministerio nacional sin escuelas, la existencia de una política fuertemente centralizada como lo fue el Plan Social “resulta por lo menos extraña en el paisaje de la descentralización” (2000: 122). Parafraseando a las autoras, podríamos sostener lo mismo para el PNEA: en el marco de las transferencias y con un Ministerio nacional sin escuelas, no podía menos que resultarnos extraña la existencia de una política fuertemente centralizada en el Estado nacional, como lo fue el PNEA, en el paisaje de la descentralización. Sin embargo, lo paradójico es que no resultaba extraño. La falta de extrañeza estriba en la centralidad del Ministerio en todo el proceso de transformación, que se verifica en el Plan Social Educativo y en PNEA, pero también en buena parte de las líneas desarrolladas.

En términos de lo visible en materia de política, la administración cotidiana de las escuelas que desarrolla la gestión provincial se incorpora a la rutina sin concentrar miradas. En contraste, el impulso de grandes acciones por parte del Ministerio Nacional –acompañadas de importantes operaciones de difusión pública– lo colocaba en un lugar central material y simbólicamente. Lo que queremos decir es que el paisaje como tal –la “pintura” de la reforma y de la modernización– era más de centralización que de descentralización.

Lo mismo puede decirse respecto del Programa Escuela Creativa y el rol del Estado provincial. Si bien en este caso es el mismo Estado provincial quien administra las escuelas y quien lanza el programa, el PEC se impulsa y funciona en paralelo respecto de la gestión cotidiana y, en la medida en que se trata de un concurso por fondos, localiza en las escuelas y en la iniciativa de las y los docentes la responsabilidad por desarrollar las acciones. No obstante, la lógica centralizada se sostiene en las decisiones concentradas en el equipo que coordina el programa en la DGE y la definición de tiempos, temas y formatos. Así, la política de autonomía e innovación, de descentralización y participación se escinde del funcionamiento cotidiano de las instituciones, concentra las decisiones en el Estado provincial y no abre espacios de participación. Por el contrario, reduce la participación a la postulación de un proyecto en el programa, lo que supone una participación no en términos políticos, sino como acciones

formateadas, dado que se trata de ajustarse a las pautas del concurso o resignarse a no obtener nada.

En tanto, las escuelas –estas escuelas llamadas a ser “nuevas escuelas”, creativas, inteligentes, modernas, innovadoras, exitosas en un escenario de polarización, desigualdad e injusticia social inaudito– respondían como podían, agenciando recursos propios: tiempos destinados a la escuela por parte de los docentes fuera del horario de trabajo y recursos monetarios, pagándose capacitaciones o buscando cómo hacer frente a las necesidades que devenían de los proyectos que permanentemente tenían que desarrollar para responder al ideal que le oponían cotidianamente.

Así, la autonomía de la escuela descansaba sobre las voluntades, esfuerzos y recursos propios de maestras y maestros. Como sostiene Tenti Fanfani, “la autonomía entendida como ampliación de los márgenes de libertad [...] es una capacidad que varía en función de los recursos materiales y simbólicos disponibles. En demasiadas ocasiones se tendió a entender la autonomía como una simple ‘autorización’ (y responsabilización) sin la consiguiente asignación de recursos y capacidades” (2005: 144).

Responder a estas propuestas implicaba para las y los docentes de las escuelas sobreponer actividades a las tareas cotidianas. En las entrevistas, señalan que “daban clases” y, en paralelo, desarrollaban estos proyectos, lo que incluía tiempos fuera de la jornada escolar para diseñarlos, para realizar reuniones, para armar presentaciones, para capacitarse. Esta resulta una dimensión de la intensificación del trabajo docente. Oliveira también refiere a otra dimensión, igualmente importante pero menos visible, que es aquella que tiene lugar en el interior de la jornada de trabajo, a través de estrategias más sutiles de explotación: “los trabajadores docentes van incorporando a su trabajo nuevas funciones y responsabilidades, presionados por la necesidad de responder a las exigencias de los órganos del sistema, así como de la comunidad. Esta dimensión ha sido justificada por la incorporación de mayor flexibilidad de las políticas

educacionales [...] para proveer a la escuela de mayor libertad administrativa, según lo ya señalado. Todo eso sucede en un contexto en que, por fuerza de la propia legislación y de los programas de reforma, los trabajadores docentes se ven forzados a dominar nuevas prácticas y nuevos saberes en el ejercicio de sus funciones y el dominio de ciertas competencias. [...] Presentadas como novedad o innovación, tales exigencias son tomadas muchas veces por los docentes como naturales e indispensables” (Oliveira, 2006: 22).

En reforma de los '90 y en estas propuestas en particular, la escuela era colocada en el centro y convocada a ser protagonista de la transformación educativa. Sin embargo, las escuelas participantes en estas políticas no sólo aparecían en el centro de la escena por la convocatoria a protagonizar la transformación; también porque aparecían en un lugar altamente diferenciado para diversos actores, concentrando miradas. Como hemos visto en relación con la implementación en Santa Fe, eran blanco de una mirada entre curiosa y de rivalidad por parte de las otras escuelas de la zona, con quienes comparten no sólo el barrio, sino también los supervisores, quienes eran colocados en un lugar de privilegio por su trabajo con la escuela PNEA y no por el que desarrollaban con otras instituciones.

Por otro lado, caían sobre ellas dispositivos de control más directos desde el Estado Nacional, puntualmente, desde el equipo del PNEA. Lo mismo sucedía desde la provincia, no por una inquietud provincial propia, sino porque la gestión provincial debía dar cuenta ante Nación. Así, se vuelven objeto de doble control: de la Nación y de la provincia.

En el caso del Programa Escuela Creativa, si bien se lo presenta como una propuesta que alimenta la libertad y la participación desde las escuelas, que promueve la acción de las instituciones "desde abajo" ya que ellas deciden integrarse a la política a través de un proyecto propio, ese espacio de participación se encuentra formateado a partir de la predefinición de los objetivos, los temas, la estructura del proyecto en el que se concentraba esta nueva "autonomía" ganada. Simultáneamente, los aciertos y las dificultades en las propuestas de las escuelas

no se vinculaban ni abrían intercambios sustantivos políticos o sociales, sino que se procesaban en términos técnicos que referían al correcto diseño del proyecto o, frente a los errores reiterados, a la importancia de dar más capacitación y más especificaciones y normativas para corregir los errores.

El hecho de que se tratara de un concurso, confronta a las escuelas entre sí, si bien no generando una rivalidad directa como en el caso de PNEA, sí instalando una disputa simbólica tanto en relación con las otras escuelas que se presentaran como respecto del modelo que contraponía la DGE como ideal de institución.

La centralidad de la escuela aparecía asociada a la oposición entre la escuela real y la escuela ejemplar. Las instituciones educativas eran puestas en el centro de la imagen para caracterizarlas por una cantidad de atributos negativos y, al mismo tiempo, eran puestas en el centro como reflejo de lo que deberían ser.

El Programa Escuela Creativa apelaba a contraponer la escuela existente con una ideal concebida desde la Dirección General de Escuelas. La escuela que miraba hacia arriba y que demandaba debía transformarse en una escuela que se mirara a sí misma y se hiciera responsable de sí; una escuela emprendedora. La escuela ritualista y rutinizada debía volverse una escuela innovadora y creativa.

El Programa Nueva Escuela desarrollaba esta misma lógica a través de interrogantes que aparecían reiteradamente en documentos y acciones de capacitación: “¿qué escuela tenemos?, ¿qué escuela queremos?”. El primer interrogante era respondido a partir de identificar a la escuela existente como anacrónica, aquella que no se ajustaba a las necesidades y requerimientos de la época. En cuanto a “la escuela que queremos”, se trataba de “la verdadera escuela de la Ley Federal de Educación”, es decir, la escuela que querían quienes definieron y diseñaron el proceso de transformación educativa y las acciones para llevarlo adelante (PNEA s/f b; PNEA, 1995a; MCyE, 1996a; MCyE, 1996b). 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, de acuerdo con sus perspectivas, “todos queríamos”. Se trataba de preguntas retóricas que no interrogaban, sólo introducían la respuesta única definida *a priori*.

Simultáneamente, como hemos visto, esa escuela caracterizada como anacrónica, rutinizada, que no se mira a sí misma ni se hace responsable, era posicionada en el centro de la escena como protagonista de la transformación educativa; era la que debía, a su vez, transformarse en la “Nueva Escuela” o la “Escuela Creativa”. La escuela aparece, así, condensando sentidos divergentes y hasta antagónicos. ¿Cuál es, entonces, la escuela que se pone en el centro? ¿Es la escuela que existe? ¿Es la que quieren construir? ¿Es la que viven las y los docentes? ¿O es la que maestros y maestras imaginan? ¿Es la que viven los estudiantes o la que ellos desean? Con la dispersión de modelos, realidades, experiencias, expectativas que existen, con las desigualdades y la fragmentación que caracteriza a la educación en nuestro país, resulta difícil continuar refiriendo a “la escuela”, como si se tratara una realidad única. Tal vez debamos recuperar el plural y pensar más en “las escuelas”, por la variedad de realidades, representaciones, posiciones y perspectivas en danza.

## **2. La autonomía de las políticas de autonomía escolar**

En el capítulo que inicia este trabajo nos planteábamos, con Thwaites Rey (2004), algunos interrogantes centrales para pensar las experiencias de autonomía:

- ¿Quién es el "sujeto" real o potencialmente autónomo? ¿Es el individuo, la clase, el grupo social, la organización, la comunidad, el pueblo, la sociedad?

- ¿Cuál es el alcance de la autonomía? Es decir, ¿en qué escala se piensa su ejercicio?
- ¿Cómo se expresa la autonomía? ¿Cuáles son las formas de participación?

Luego de haber analizado las dos experiencias investigadas, podemos afirmar que al menos en el caso de estas políticas de autonomía escolar de los años '90, el sujeto de la autonomía era la escuela como unidad, la escuela "individualizada". La escala en la que se pensaba su ejercicio se circunscribía a cierto grado de libertad respecto del Estado para desarrollar acciones pautadas por una administración central (nacional o provincial). Estas acciones se organizaban mayormente en torno a la formulación de proyectos educativos institucionales de tal modo que la autonomía se expresaba a través de la realización "autónoma" de esos proyectos. Esta forma de autonomía se traducía en un cierto abandono de la escuela por parte del Estado respecto de las responsabilidades por la garantía de la educación y de las condiciones necesarias para su ejercicio, como señalaba Tenti Fanfani, pero, al mismo tiempo, conllevaba una mirada más intensa sobre las instituciones de monitoreo de lo que realizaban en el marco de esa autonomía "otorgada". Las formas de participación que alentaban estas propuestas, acordes con lo anteriormente dicho, eran modalidades de intercambio que no habilitaban la dimensión política.

Tal como reconstruimos en este trabajo, históricamente la autonomía surge como concepto político, con una doble dimensión: la autonomía individual o del sujeto, y la autonomía social. En el campo de la educación, durante muchos años la autonomía era pensada en relación con los y las estudiantes, y con el mandato de educar hombres libres y ciudadanos. Es en relación con la universidad que adquiere fuerza la dimensión social de la autonomía, pensada como autogobierno desde la Reforma del '18 en adelante.

En las políticas de los años '90, el término autonomía reaparece con fuerza, adjetivado como “escolar”. El adjetivo parece restarle al concepto de autonomía el contenido político que históricamente tuvo. La finalidad de estas propuestas era y es dotar de autonomía a las escuelas, pero sin contemplar procesos de autogobierno ni de participación. Por el contrario, la autonomía es concebida como cierto grado de libertad respecto del Estado en el marco de espacios normados, discursos prescriptivos y fuertes mecanismos de control. Así, el sentido del concepto se modifica. Pierde su sentido y se redefine en términos de la responsabilización de la escuela por los resultados.

Risieri Frondizi (1971), analizando la autonomía universitaria hace más de 40 años, enumeraba que abarcaba tres aspectos: el docente, el financiero y el autogobierno. Las propuestas de los '90 retoman estas tres dimensiones originalmente pensadas en relación con la autonomía universitaria, pero modifican la última: ya no es autogobierno sino gestión. Ese cambio redefine y licúa el sentido político del concepto.

Esta redefinición entronca con el reclamo histórico de los docentes por participar del gobierno de la educación. Reclamo que se inicia a principios del siglo XX, con la primera asociación magisterial nacional y se sostiene a lo largo del tiempo, incorporándose ya a fines de los años '50 al Estatuto del Docente como un derecho de los trabajadores de la educación (Ivanier et al, 2004).

De este modo, el concepto de autonomía que recuperan las políticas de autonomía escolar no responde a la tradición jurídica, ni a la histórica, ni a la de la filosofía política ni al propio campo educativo. Responde sí a un sentido anodino pero útil, que se sustenta en el sentido común neoliberal/neoconservador edificado en esos años. La figura de la escuela autónoma vaciada de sentido político era funcional con la individualización de lo social y la responsabilización del individuo que orientaba el programa del Nueva Derecha.

Como señalaba Castoriadis (1998a) en aquellos años, en las sociedades occidentales se ha desarrollado cada vez más “un tipo de individuo que está privatizado”, un individuo encerrado en su pequeña miseria personal. Este individuo ha perdido toda autonomía, porque ha perdido toda conciencia sobre su capacidad instituyente, lo que compromete tanto lo subjetivo como lo social. Del mismo modo, podemos decir que las políticas de autonomía escolar, tal como fueron planteadas y llevadas adelante, tenían como horizonte una escuela pública privatizada, dotada de autonomía para resolver “autónomamente” sus necesidades, para competir con otras escuelas y para responder a los requerimientos establecidos desde el gobierno, pero sin capacidad de participación política, sin capacidad de instituir.

De acuerdo con Castoriadis, en lo social existe lo instituido –es decir, las instituciones vigentes– y lo instituyente. Las instituciones nos aparecen como evidentes, pero la dimensión instituyente, la capacidad de instituir, está velada. Así, lo instituido se separa de lo instituyente. Esa separación es el soporte de la heteronomía, porque sostiene la representación de que la Ley no es creada por la sociedad, sino que es dada.

Las políticas de autonomía escolar operan allí, en esa distancia entre lo instituyente y lo instituido que sostiene las relaciones de heteronomía. Si bien Castoriadis está pensando en macro procesos sociales y los casos que hemos estudiado son procesos acotados, resulta claro que es posible pensar estas propuestas de los '90 en esa clave. En la medida en que se trató de propuestas que, bajo el nombre de autonomía, otorgaban a las escuelas una libertad controlada y regulada para responder por sus medios a lo que era centralmente decidido y prescripto de acuerdo con pautas y formas establecidas, terminan obturando toda posibilidad de poner en debate las instituciones vigentes en materia educativa (la propia escuela entre ellas), pues finalmente se trata de una autonomía para someterse a lo definido. Con esta operatoria, coloca a los sujetos en posición de concentrar sus esfuerzos, energías e imaginación para sostener esas instituciones,



sólo que con proyectos renovados, creativos, innovadores, pero sin modificar sus dimensiones políticas, es decir, el gobierno, las relaciones de poder, las formas sustantivas de participación y decisión.

Así, las políticas de autonomía escolar generaron procesos de reforzamiento de la heteronomía, legitimados a través de la apariencia de autonomía. Podríamos decir que constituyeron procesos de heteronomía escolar revestidos de autonomía.

Apple (2002) alerta, bellamente, que los conceptos tienen alas y que se puede hacer que vuelen de un sitio a otro, donde adquieren su significado. El concepto de autonomía voló a través de la historia, aleteó en los aires de proyectos y perspectivas políticas muy disímiles, pero en estas propuestas sólo conservó el término, funcional a los fines de legitimar el proyecto hegemónico de la Nueva Derecha.

No obstante, el concepto alberga su potencia y las experiencias de algunos movimientos sociales dan cuenta de ello. Tal como señala Modonesi, si la autonomía es la capacidad de establecer normas (de instituir, diría Castoriadis), es parte y producto de relaciones de poder. La autonomía es poder entendido como relación, no como objeto; es decir, es relación entre sujetos. La autonomía, entonces, toma cuerpo en el cruce entre relaciones de poder y construcción de sujetos: "en esta intersección, la autonomía aparece como parte del proceso de conformación del sujeto socio-político, es decir como la condición del sujeto que, emancipándose, dicta sus propias normas" (Modonesi, 2010: 145-146).

Esto resulta interesante de observar en las experiencias de los movimientos sociales, como abordamos en el primer capítulo. No obstante, más allá (o más acá) de esas experiencias, pensar en procesos de transformación, de recuperar la capacidad instituyente, en verdaderos procesos de construcción y ejercicio de autonomía en nuestras sociedades, comporta dilemas complejos. En su novela *Diario de un mal año*, Coetzee sostiene:

Si [...] aceptamos la premisa de que nuestros antepasados crearon el estado, entonces debemos aceptar también lo que esto comporta: que, si lo hubiésemos elegido, nosotros o nuestros antepasados podríamos haber creado el estado de alguna otra forma; tal vez, también, que podríamos cambiarlo colectivamente si así lo decidiéramos. Pero lo cierto es que, incluso colectivamente, a quienes están ‘bajo’ el estado, a quienes ‘pertenecen’ al estado, les resultará difícil de veras cambiar la forma del estado (2007: 11).

Coetzee expresa en este pasaje el corazón del pensamiento de Castoriadis. Se nos aparece como evidente y natural lo instituido, y lo instituido procura velar y debilitar nuestra capacidad de autonomía, es decir, de nuestra capacidad de no someternos a la Ley como lo dado, sino de recrearla, modificarla, ponerla en cuestión.

El problema que nos presenta la autonomía en su doble dimensión subjetiva y social es una paradoja: la de construir autonomía inmersos en el mar de la heteronomía. González Valera (2006), para representar esta paradoja, recupera una escena de “Las sorprendentes aventuras del Barón Münchhausen”, en la que el Barón, atrapado en una ciénaga con su caballo, consigue salir tomando su propio cabello y tirando de él hacia arriba:

Un día, galopando por los bosques de Münchhausen, traté de saltar con mi caballo sobre una ciénaga que encontré en mi camino. En medio del salto descubrí que era más ancha de lo que pensaba [...] y caí con el caballo no lejos de la otra orilla, hundiéndome hasta el cuello en la ciénaga. Hubiéramos muerto irremisiblemente de no haber sido porque, recurriendo a toda la fuerza de mi brazo, así con él mi coleta y tiré con toda mi energía hacia arriba, pudiendo de esta forma salir de la ciénaga con mi caballo al que también conseguí sacar apretándolo fuertemente entre mis rodillas hasta alcanzar la otra orilla (citado en González Valera, 2006)

Tomando este relato, podríamos decir que en las reformas de los años 90, con sus mandatos de autonomía y participación, y sus realidades de debilitamiento de lo político, la mano que parece tirar de la coleta es la del gobierno, para poner a la escuela en otra ciénaga, en otro espacio delimitado, otro espacio limitante, con apariencia de libertad y autonomía.

Cuando hablamos de colectivos y procesos sociales, la autonomía no puede ser pensada como un atributo que se otorga, ni que se "incentiva", sino como una cualidad que se construye. La participación no puede ser demanda, sino garantía de ciudadanía. Autonomía y participación no pueden ser condiciones instaladas o dadas por otros; son proceso y disputa política que adquiere renovada importancia en el marco de la urgencia por reinstalar el sentido de lo público, reposicionar la educación en términos de proyecto social y abrir el debate necesario para recuperar un horizonte de emancipación con la mira puesta en la construcción de sociedades justas, igualitarias y autónomas.

## BIBLIOGRAFÍA

AAVV (2005) *Las reformas educativas en los países del cono sur*. Un balance crítico. CLACSO, Buenos Aires.

ABOITES, Hugo (2006) "Autonomía y educación Contribución de los pueblos originarios a la educación del México del siglo XXI". En *Memoria*, N° 207, mayo 2006. Disponible en <http://memoria.com.mx/?q=node/796> [Consulta: junio de 2006]

ACHILLI, Elena (1994) "Las diferentes lógicas de investigación social. Algunos problemas en la complementación de estrategias múltiples", Primeras Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos, Buenos Aires, junio de 1994.

AGUERRONDO, Inés; TADEI, Pilar y LUGO, M. Teresa (2000) "Transformación institucional: el Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI". En IPE-Buenos Aires, Gestión de la transformación educativa: requerimientos de aprendizaje para las instituciones, UNESCO/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires.

ALBERTANI, Claudio (2011) "'Flores salvajes'. Reflexiones sobre el principio de autonomía". En *Bajo Tierra. Pensar las autonomías. Alternativas de emancipación al capital y el Estado*. Sísifo ediciones, México DF.

APPLE, Michael (1993) *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Paidós, Barcelona.

APPLE, Michael (2002) "'Endireitar' a educação: as escolas e a nova aliança conservadora". En *Currículo sem Fronteiras*, v.2, n.1, Brasil, Jan/Jun 2002.

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

- AUYERO, Javier (2001): *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Manantial, Buenos Aires.
- BAKUNIN, Mikhail. "Discurso en la Asociación Internacional de Trabajadores", Sexto Congreso de la Internacional, 1869. Disponible en: <http://factoriahistorica.wordpress.com/2010/12/06/discurso-de-mikhail-bakunin/> [Consulta: febrero de 2012].
- BALL, Stephen (1989) *Micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*, Paidós/MEC, Barcelona.
- BALL, Stephen (1993) *Foucault y la educación. Disciplinas y Saber*, Morata, Madrid.
- BALL, Stephen (2002) "Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas". En NARODOWSKI, M.; NORES, M. y ANDRADA, M. (comp.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Granica, Argentina.
- BARCO, Silvia (2003) "La descentralización educativa: el debate teórico, los antecedentes en la Argentina y la política en el marco de las reformas educativas de los '90". En MANGO, M. y VÁZQUEZ, S. *Descentralización y municipalización. El debate del espacio público en la escuela*. CTERA, Buenos Aires.
- BARONNET, Bruno (2009) *Autonomía y educación indígena: las escuelas zapatistas de las Cañadas de la Selva Lacandona de Chiapas, México*. Tesis de Doctorado. El Colegio de México y Université Sorbonne Nouvelle Paris III, México.
- BARRIGA, Silverio (1979) "El análisis institucional y la institución del poder". En *Quaderns de Psicologia* vol 2/3, Universidad Autónoma de Barcelona.
- BARROSO, João (2004) "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". En *Revista de Educación*, Número 333, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.

- BARROSO, João (2008) Prefacio a KRAWCZYK, N. y VIEIRA, V. L., *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma perspectiva histórico-sociológica*, Xamá, São Paulo.
- BERTHELOT, Jocelyn (2003) "Un movimiento rico por su diversidad". Foro mundial de educación, Mesa redonda "Mundialización neoliberal, movimientos sociales y educación". Porto Alegre, 22 de enero del 2003. Disponible en <http://secretaria.csq.qc.net/esp/movimientos.htm> [Consulta: junio de 2004]
- BIRGIN, Alejandra; DUSSEL, Inés y TIRAMONTI, Guillermina (1998) "Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y Proyectos". En *Propuesta Educativa* n°18, FLACSO, Novedades Educativas, Buenos Aires, junio de 1998.
- BOLÍVAR, Antonio (2005) "El centro escolar en el desarrollo del currículum: una revisión de las políticas de mejora". En *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.
- BOURETZ, Pierre (2001) "Anarquismo". En RAYNAUD, Philippe y RIALS, Stéphane (eds.) *Diccionario de Filosofía Política*. Akal, Madrid.
- BRASLAVSKY, Cecilia (1999) *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Santillana, Argentina.
- BRAVO, Héctor F. (1994) *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- BRUNE, Françoise (1998) "Mitologías contemporáneas: sobre la ideología hoy". En AAVV (1998) Pensamiento crítico vs. pensamiento único. *Le Monde Diplomatique*, edición española, Temas de Debate. Madrid, octubre de 1998.
- CAGIAO Y CONDE, Jorge (2011) "Estudio introductorio", en PROUDHON, P. J. *Escritos federalistas*. Akal, Madrid.
- CALDART, Roseli (2002) "O MST e a formação dos Sem-Terra: o movimento social como princípio educativo". En GENTILI, P. y FRIGOTTO, G. A

*ciudadanía negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho.* Cortez y CLACSO, San Pablo.

CARDINI, Alejandra y VELEDA, Cecilia (2002) *Proyecto "las provincias educativas": Provincia de Santa Fe.* CIPPEC, Buenos Aires.

CARNOY, Martín (2005) "La búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites". En REICE-*Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, Vol. 3 N° 2.

CASTORIADIS, Cornelius (2010) *La institución imaginaria de la sociedad.* Tusquets Editores, Buenos Aires.

CASTORIADIS, Cornelius (2007) *Democracia y relativismo.* Debate con el MAUSS. Trotta, Madrid.

CASTORIADIS, Cornelius (2006) *Una sociedad a la deriva: entrevistas y debates (1974-1997).* Katz, Buenos Aires.

CASTORIADIS, Cornelius (1998a) "De la autonomía en política: el individuo privatizado". En *Página 12*, Buenos Aires. Disponible en <http://www.magma-net.com.ar/privatizado.htm> [Consulta: 6 de diciembre de 2006]

CASTORIADIS, Cornelius (1998b) "La cuestión de la autonomía social e individual". En *Contra el poder* n° 2, Madrid, junio 1998. Disponible en <http://nomadant.wordpress.com/biblioteca/textos/autonomia/> [Consulta: 6 de diciembre de 2006]

CASTORIADIS, Cornelius (1997) "Poder, política, autonomía". En CASTORIADIS, C. *El mundo fragmentado*, Altamira, Montevideo.

CICIONI, Antonio (1999) "El movimiento de las charter schools: una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina". En *Revista Propuesta educativa*, año 10 N° 20, FLACSO, Buenos Aires.

COSSE, Gustavo (1999) "El sistema de voucher educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina". En *Revista Propuesta Educativa*, año 10 N° 20, FLACSO, Buenos Aires.

- DALE, Roger (2004) "Globalização e educação: demonstrando a existência de uma 'cultura educacional mundial comum' ou localizando uma 'agenda globalmente estruturada para a educação'?" En *Educación y Sociedad*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004
- DALE, Roger (2007) "Los efectos de la globalización en la política nacional: un análisis de los mecanismos". En BONAL, X.; TARABINI-CASTELLANI, A.; y VERGER, A. (comp.). *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Miño y Dávila, Argentina.
- DA SILVA, Tomaz Tadeu (1999) *Documentos de Identidad. Una introducción a las teorías del currículo*, Autêntica Editorial, Belo Horizonte (traducción al español: Inés Cappellacci).
- DECIBE, Susana (2000) "Argentina: una década sólo alcanzó para comenzar una reforma estructural de la educación". En MARTINIC, S. y PARDO, M., *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, PREALCIDE, Santiago de Chile.
- DE LA GARZA, Enrique (1992) "Neoliberalismo y Estado". En LAURELL, A. C. *Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo*, Fundación Friedrich Ebert, México.
- DELGADO, Marta (2000) "Descentralización educativa: entre una vieja utopía y la cautela". Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, Comisión de Educación, junio de 2008.
- DUSCHATZKY, Silvia y REDONDO, Patricia (2000) "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas". En DUSCHATZKY, S. (comp) *Tutelados y asistidos: programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires.
- ENGELS, F. (2000) "Los bakuninistas en acción. Memoria sobre el levantamiento en España en el verano de 1873". Disponible en <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/1873-bakun.htm> [Consulta: febrero 2012]
- ENGELS, F. (1980) "De la autoridad". En MARX, C. y ENGELS, F. *Obras escogidas*, tomo II, Progreso, Moscú. Disponible en



<http://www.marxists.org/espanol/m-e/oe/pdf/oe3-v2.pdf> [Consulta: febrero 2012]

FEDERACIÓN UNIVERSITARIA DE CÓRDOBA (1918) *Manifiesto Liminar*, 21 de junio de 1918. Disponible en <http://www.unc.edu.ar/institucional/historia/reforma/manifiesto> [Consulta: junio de 2012]

FELDFEBER, Myriam (1999) “Estado y educación en la Argentina de los ‘90”. En ASCOLANI, A. (comp.) *La educación en Argentina. Estudios de historia*. Ediciones del Arca, Rosario.

FELDFEBER, Myriam (1997) “La propuesta educativa neoliberal”. En *Revista Espacios* N° 22. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Noviembre-diciembre de 1997.

FELDFEBER, Myriam (2000) “Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem”. En *Versiones*, N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.

FELDFEBER, Myriam (2006) “Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada por ‘decreto’”. En FELDFEBER, M y OLIVEIRA, D. A. (comps.) *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?*, Novedades Educativas, Buenos Aires.

FELDFEBER, Myriam e IVANIER, Analía (2003) “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, mayo-agosto 2003, vol. 8, núm. 18, México.

FELDFEBER, M., JAIMOVICH, A. y SAFORCADA, F. (2004) “Políticas públicas de privatización: una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis”. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Arizona State University, Volumen 12, Número 47. Disponible en <http://epaa.asu.edu/epaa>. [Consulta: septiembre de 2004].

FELDFEBER, Myriam y SAFORCADA, Fernanda (2005) *La educación en las Cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas*

*de la última década*. Laboratorio de Políticas Públicas, Miño y Dávila editores, Argentina.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano (2003) "Prólogo". En KANT, Immanuel. *Pedagogía*. Akal, Madrid.

FERNÁNDEZ ENGUITA, Mariano (1986) "Prólogo". En LOCKE, John. *Pensamientos sobre educación*. Akal, Madrid.

FILMUS, Daniel (1996) *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos*. Troquel, Buenos Aires.

FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN, Rose (1983) *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Ediciones Orbis, España.

FRONDIZI, Risieri (1971) *La universidad en un mundo de tensiones. Misión de las universidades en América Latina*. EUDEBA, Buenos Aires

GADOTTI, Moacir (1992) *Escola cidadã. Uma aula sobre a autonomia da escola*. Cortez, São Paulo.

GENTILI, Pablo (1997) "Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías". En GENTILI, P. (comp.), *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Editorial Losada, Buenos Aires.

GENTILI, Pablo (1998) "El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina". En ALVAREZ URÍA et al. (comp.) *Neoliberalismo versus democracia*, La Piqueta, Madrid.

GENTILI, Pablo y FRIGOTTO, Gaudencio (comp.) (2000) *La ciudadanía negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*, CLACSO, Buenos Aires.

GENTILI, Pablo y SUÁREZ, Daniel (2004) "Conflitos educacionais na América Latina". En GENTILI, P. y SUÁREZ, D. (orgs.) *Reforma educacional e luta democrática. Um debate sobre a ação sindical docente na América Latina*. Cortez, São Paulo.

- GIMENO SACRISTÁN, J. (1986) *La pedagogía por objetivos: obsesión por la eficiencia*, Morata, Madrid.
- GLUZ, Nora y SAFORCADA, Fernanda (2007) "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". En *Educação: Teoria e prática*, Vol. 16 No 29, Universidade Estadual Paulista, Brasil (en prensa).
- GONZÁLEZ VALERA, Nicolás (2006) "La coleta de Münchhausen: paradojas de la autonomía". En página web Rebelión, 16 de junio de 2006. Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=33143>. [Consulta: junio de 2006]
- GOROSTIAGA, Jorge (2007) "La democratización de la gestión escolar en la Argentina: una comparación de políticas provinciales". En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Arizona State University, Volumen 15, Número 2. Disponible en <http://epaa.asu.edu/epaa>. [Consulta: febrero de 2007].
- GOROSTIAGA, J. M.; ACEDO, C. y SENÉN GONZÁLEZ, S. (2004) "¿Equidad y calidad en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica? El caso de la Provincia de Buenos Aires". En REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol. 2, No. 1. Disponible en <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Gorostiaga.pdf> [Consulta: agosto de 2005].
- GOROSTIAGA, Jorge y PINI, Mónica (2004) "Nuevos modelos de gobierno escolar: entre lo local y lo global". En *XIII Jornadas Argentinas de Historia de la Educación*, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, noviembre de 2004.
- HERNÁNDEZ, Oriester A. (2004) "La cuarta crítica kantiana. Primera parte: conceptos y antecedentes". En *Revista InterSedes*, vol. V n. 8, Universidad de Costa Rica.
- HILLERT, Flora (1999) *Educación, ciudadanía y democracia*, Tesis 11, Buenos Aires.

- HIRSCHBERG, Sonia (2005) “La autonomía de las escuelas: un estudio de casos sobre la implementación en nuestro país”. En *Espacios en Blanco*, Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, N° 15, Tandil, junio de 2005.
- INDEC (2004) *Aquí se cuenta*, n° 11, enero 2004.
- IVANIER, A. et al (2004) *¿Qué regulan los estatutos docentes? Trabajadores de la educación, relaciones sociales y normativa*. Centro Cultural de la Cooperación, serie cuadernos de trabajo, Buenos Aires.
- JAIMOVICH, Analía y SAFORCADA, Fernanda (2003) “Reforma educativa y redefinición de lo público: el caso de las escuelas autogestionadas de San Luis”. En *Coloquio Nacional: A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?*, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, UNC, junio de 2003.
- JOUVENET, L. P. (1985) "O horizonte político das pedagogias não diretivas". En *Revista da Faculdade de Educação da USP*, v.11, Sao Paulo, ene/dic. 1985.
- KANT, Immanuel (2007) *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (Trad. Manuel García Morente). Edición Pedro M. Rosario Barbosa, San Juan.
- KANT, Immanuel (2003) *Pedagogía*. Akal, Madrid.
- KANT, Immanuel (1993) *Teoría y Práctica*. Tecnos, Madrid.
- KANT, Immanuel (1973) "¿Qué es la Ilustración?". En KANT, I. *Filosofía de la Historia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- KISILEVSKY, Marta (1998), *Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas*. Tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires.
- KRAWCYK, Nora (2002) “La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales”. En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 7, N° 16, México.

- KRAWCZYK, Nora y VIEIRA, Vera L. (2008) *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma perspectiva histórico-sociológica*, Xamá, São Paulo.
- LECHNER, Norbert (1999) "Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo". En FILMUS, D. (comp.) *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. EUDEBA y FLACSO, Argentina.
- LECHNER, Norbert (1982a) "El Proyecto Neoconservador y la democracia". En: ROJAS ARAVENA, F. *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*. Ediciones FLACSO, San José de Costa Rica.
- LECHNER, Norbert (1982b) "Proyecto neoconservador y democracia". En: *Revista Crítica y Utopía* Nro. 6, Buenos Aires. Disponible en <http://www.escenariosalternativos.org/> [Último acceso: febrero de 2009]
- LOBROT, Michel (1994) *Pedagogía institucional. La escuela hacia la autogestión*. Editorial Humanitas, Buenos Aires.
- LOCKE, John (1986) *Pensamientos sobre educación*. Akal, Madrid.
- LOURAUT, René (2000) "René Lourau no ha existido jamás". En *Página 12*, suplemento Psicología, Buenos Aires, 13 de abril de 2000.
- MANGO, Marcelo (2003) Prólogo. En MANGO, M. y VÁZQUEZ, S. *Descentralización y municipalización. El debate del espacio público en la escuela*. CTERA, Buenos Aires.
- MARDOMINGO SIERRA, José (2002) *La autonomía moral en Kant*. Tesis doctoral. Universidad Complutense, Madrid.
- MARTINS, Angela M. (2002) "Autonomia e educação: a trajetória de um conceito". En *Cadernos de Pesquisa*, n. 115, Sao Paulo. Disponible en [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=0100-1574&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0100-1574&lng=es&nrm=iso) [Consulta: abril de 2012]
- MEZZADRA, Florencia (2002) *Proyecto "las provincias educativas": Provincia de Santa Fe*. CIPPEC, Buenos Aires.

- MIRANDA, Estela (2001) "La Reforma Educativa en Argentina: Análisis político de su implementación en la provincia de Córdoba. Ponencia presentada en LASA 2001, Latin American Studies Association, Washington D.C., Septiembre 6-8, 2001.
- MODONESI, Máximo (2010) *Subalternidad, antagonismo, autonomía. Marxismo y subjetivación política*. CLACSO, Prometeo, Buenos Aires.
- MORDUCHOWICZ, A. y MARCÓN, A. (1997) "Los incentivos monetarios a las escuelas: posibilidades, límites y desafíos del Programa Escuela Creativa", Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Programa de Estudio de Costos del Sistema Educativo, agosto de 1997.
- MORGENSTERN de Finkel, Sara (1990) "Crisis de acumulación y respuesta educativa de la 'Nueva Derecha'". En *Revista Argentina de Educación* N°14, AGCE, Buenos Aires.
- MOUFFE, Chantal (2007) *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- MST (1992) "Cómo hacer la escuela que queremos". Cuaderno de Educación N° 1, Serie Cuadernos de Educación, MST, Brasil.
- MST (2010) *MST: Lutas e conquistas*. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Sao Paulo.
- MUNIN, Helena (1999) "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.
- MUÑOZ RAMÍREZ, Gloria (2003) *El fuego y la palabra*. Tinta Limón, Buenos Aires.
- NACHMAN, Eduardo (2004) "Entrevista a Amos". Mimeo.
- NARODOWSKI, M., NORES, M. y ANDRADA, M. (2002) "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

NEFFA, Julio César (1998): *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, EUDEBA, Buenos Aires.

OLIVEIRA, Dalila (1997) "Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão". En OLIVEIRA, D. A. (org.) *Gestão Democrática da Educação*, Vozes, Petrópolis, Brasil.

OLIVEIRA, Dalila (2002) "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.

OLIVEIRA, Dalila (2006) "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.

ORNELAS DELGADO, Jaime (2008) "Reflexiones en torno a la autonomía universitaria". En SADER, E.; ABOITES, H.; y GENTILI, P. *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas 90 años después*. CLACSO, Buenos Aires.

PAUKNER NOGUES, Fraño (2007) "La Pedagogía en Kant. Una exégesis de su libro Pedagogía". En *A Parte Rei Revista de Filosofía* nº 52. España. Disponible en <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/> [Consulta: febrero de 2012]

PAVIGLIANITTI, Norma (1988) *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*, Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, Buenos Aires.

PAVIGLIANITI, Norma (1996), "La Ley Federal de Educación como transición entre dos ministerios, vertientes de una misma reconversión". En PAVIGLIANITI, N.; NOSIGLIA, C.; y MARQUINA, M., *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, UBA, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.

- PÉREZ, Horacio y ALONSO BRA, Mariana (1997) “La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?”. En 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.
- PINCIROLI, Brian Raúl (2006) *La reforma educativa y su implementación en las provincias: prioridades de la agenda educativa provincial, actores y condicionantes presentes en el caso de Santa Fe*, FLACSO, Buenos Aires.
- PINI, Mónica (2003) *Escuelas charter y empresas: Un discurso que vende*. Miño y Dávila-LPP-UNSAM, Argentina.
- PREAL (1999) Resumen Ejecutivo N 4 “Transformación educativa en Argentina: De cara a la sociedad del conocimiento”, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, octubre 1999.
- POPKEWITZ, Thomas (2000) *Sociología política de las reformas educativas. El poder/ saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*, Fundación Paideia, Morata, Madrid.
- POPKEWITZ, Thomas (1988) *Paradigma e ideología en investigación educativa: las funciones del intelectual*, Mondadori, España.
- PUELLES BENITEZ, Manuel de (1997) “Introducción al número monográfico Micropolítica en la escuela”. En *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, Número 15, septiembre-diciembre de 1997.
- PUIGGRÓS, Adriana (2003), *Qué pasó en la educación argentina. Desde la conquista hasta el menemismo*, Galerna, Buenos Aires.
- RAMONET, Horacio (1998) “Introducción. El pensamiento único”. En AAVV (1998) *Pensamiento crítico vs. pensamiento único*. Le Monde Diplomatique, edición española, Temas de Debate. Madrid, octubre de 1998.
- RAYNAUD, Philippe y RIALS, Stéphane (eds.) (2001) *Diccionario de Filosofía Política*. Akal, Madrid.



- RENAUT, Alain (2001) "Libertad y autonomía". En RAYNAUD, Philippe y RIALS, Stéphane (eds.) *Diccionario de Filosofía Política*. Akal, Madrid.
- RIGAL, Luis (2004) *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco latinoamericano*. Miño y Dávila, Argentina.
- RIVAS, Axel (2004) *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre e poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica, Buenos Aires.
- ROGERS, Carl (1991) *Libertad y creatividad en la educación en la década del ochenta*. Paidós, Buenos Aires.
- ROMERO, José Luis (1999) *Estudio de la mentalidad burquesa*. Alianza, Buenos Aires.
- ROMERO, José y ROMERO, Pedro (2004) *Los reformadores sin espíritu ¿Quiénes hicieron la reforma educativa argentina en los '90?* Homo Sapiens, Rosario.
- ROSSI, Miguel Angel (2000) "Aproximaciones al pensamiento político de Immanuel Kant". En BORON, Atilio. *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*. CLACSO, Buenos Aires.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo (2000) *Emilio o la educación*. El Aleph.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo (1993) *Emilio o de la educación*. Porrúa, México.
- SÁBATO, Hilda y TIRAMONTI, Guillermina (1995). "La reforma desde arriba". En Revista *Punto de Vista* n° 53, Buenos Aires.
- SADER, E.; ABOITES, H.; y GENTILI, P. (2008) *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas 90 años después*. CLACSO, Buenos Aires.
- SAFORCADA, Fernanda (2006a) "Los docentes en las propuestas de autonomía escolar de los '90: los organismos internacionales y el Estado argentino. En *VI Seminário da REDESTRADO. Regulação Educacional e Trabalho*

*Docente*, Anales Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (Red ESTRADO), Río de Janeiro.

SAFORCADA, Fernanda (2006b) “Movimientos de resistencia de los docentes e imposiciones de política: acerca de los sentidos en torno a la autonomía en el campo educativo”. En CD del XVI World Congress of Sociology “The Quality of Social Existence in a Globalising World”, International Sociological Association, Durban, Sudáfrica, julio de 2006.

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

SOCIEDAD MONT PELERIN (1947) "Statement of Aims". Disponible en <https://www.montpelerin.org/montpelerin/mpsGoals.html> [Último acceso: julio de 2011]

STALKER, Germán (2005) “Institucionalización de políticas educativas: la necesidad de un enfoque desde las escuelas”. En Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, Tucumán, junio de 2005.

TADEI, Pilar y LUGO, María Teresa (1996) “Informe del Programa Nueva Escuela: Desarrollo del Programa de Gestión y Organización”. En *Novedades Educativas* N° 63, Año 8, Buenos Aires, marzo 1996.

TENTI FANFANI, Emilio (2005) *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Siglo XXI, Buenos Aires.

THWAITES REY, Mabel (2004) *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Prometeo, Buenos Aires.

TIRAMONTI, Guillermina (1997) “Los imperativos de las políticas educativas de los ‘90”. En *Propuesta Educativa*, Año 8 N° 17, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.

TIRAMONTI, Guillermina (2001) *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipatoria?*, FLACSO, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

- TIRAMONTI, Guillermina y SUASNABAR, Claudio (2001) "La reforma educativa nacional. En busca de una interpretación". En TIRAMONTI, G. *Modernización educativa de los '90*. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- TORRES, Rosa María (2000a) *Itinerarios por la educación latinoamericana. Cuaderno de viajes*. Paidós y Convenio Andrés Bello, Argentina.
- TORRES, Rosa María (2000b) "Reformadores y docentes: el cambio educativo atrapado entre dos lógicas". En *Los docentes, protagonistas del cambio educativo*. Convenio Andrés Bello/Cooperativa del Magisterio de Colombia, Bogotá.
- TREGLIA, Emanuele (2009) "Anarquía como autodeterminación. Introducción al federalismo político-económico de Proudhon". En *Germinal*, n. 7, abril 2009. Disponible en <http://acracia.org/Acracia/Germinal7.html> [Consulta: marzo de 2012]
- TUNNERMANN BERNHEIM, Carlos (2008) "La Reforma de Córdoba. Vientre fecundo de la transformación universitaria". En SADER, E.; ABOITES, H.; y GENTILI, P. *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas 90 años después*. CLACSO, Buenos Aires.
- VIÑAO, Antonio (2002) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*, Morata, España.
- VÁZQUEZ, Silvia y MARTÍNEZ, Deolidia (2000) "Educar, administrar, conducir... De la gestión a la política y de los mandatos a las decisiones colectivas". En POSE, S.; VÁZQUEZ, S.; y MARTÍNEZ, D. *Reforma educativa neoliberal y trabajo docente*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte, Año 1 N° 1, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, abril del 2000.
- WEILER, Hans (1996) "Enfoques comparados en descentralización educativa". En PEREYRA, M. et al (comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Pomares-Corredor, Barcelona.
- WHITTY, Geoff, POWER, Sally & HALPIN, David (1999) *La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación*, Morata, Madrid.

ZIBECHI, Raúl (2003) “Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos”. En *Observatorio Social de América Latina*, Número 9, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, enero 2003.

## **Documentos consultados**

AGUERRONDO, Inés/ MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1994) “Argentina 1994: Un intento de transformación educativa”, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

AGUERRONDO, Inés/ MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1995a) “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.

AGUERRONDO, Inés/ MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1995b) “La escuela media transformada”, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI, Buenos Aires, julio de 1995.

AGUERRONDO, Inés (1995c) Presentación en Seminario Taller Internacional de Innovaciones Educativas. En *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Año VII, N° 20, Organización de Estados Americanos y Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, julio de 1995.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1994) Programa de Reformas e Inversiones en Educación (AR-0122), noviembre de 1994.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998) *La educación como catalizador del progreso: la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo*, Departamento de Desarrollo Sostenible, abril de 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000) *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe*, Serie de informes de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington D.C., junio de 2000.

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.

BARBA, Estela (1994) *Relevamiento de antecedentes sobre proyectos de innovación*. Programa de Reformas e Inversiones en Educación, Ministerio de Cultura y Educación y BID, Argentina.

CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe y OREALC-Oficina Regional de Educación para América latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CONSEJO ADMINISTRATIVO DE LA ENSEÑANZA PÚBLICA (1993), Resolución 129/93, Provincia de Mendoza.

DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA (1993), circular 2/93, Dirección General de Escuelas, Mendoza.

DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA (1993), circular 6/93, Dirección General de Escuelas, Mendoza.

DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA (1993), circular 7/93, Dirección General de Escuelas, Mendoza.

DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN INICIAL Y PRIMARIA (1993), circular 5/94, Dirección General de Escuelas, Mendoza.

DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS E INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (2009) *Síntesis Estadística 2009*. Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación, Mendoza.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS (1992) "Programa "Escuela Creativa". Financiamiento y Apoyo Técnico de Proyectos Institucionales de Mejoramiento Educativo", Mendoza, septiembre de 1992.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS (1993) *Programa Escuela Creativa. La metodología de proyectos como instrumento de la gestión educativa*, Mendoza, febrero de 1993.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS (1994) *Programa Escuela Creativa. Informe comparativo 1993-1994 e informe de proyectos 1995*. Gobierno de Mendoza, octubre de 1994.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS (1999) *La educación en Mendoza. Aportes para la reflexión*. Gobierno de Mendoza.

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EDUCATIVO (1999) *El sistema de pasantías. Memoria*. Nueva Escuela: Promoción del Cambio Institucional, noviembre de 1999.

DUSCHATSKY, Silvia y DUSSEL, Inés (1995) *Aportes para la redefinición de los programas de innovación educativa. Estudio N° 5*. PRISE, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y BID, Argentina, mayo de 1995.

LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (1995) Ley N° 11.342, Santa Fe, 28 de diciembre de 1995.

LUGO, María Teresa y TADEI, Pilar (1995) “Argentina. Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI”. En *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Año VII, N° 21, Organización de Estados Americanos y Ministerio de Cultura y Educación, Argentina, septiembre de 1995.

MAFFEI, Marta (2003) Presentación en el Seminario Internacional sobre Descentralización y municipalización: “El debate del espacio público en la escuela”. En MANGO, M. y VÁZQUEZ, S. *Descentralización y municipalización. El debate del espacio público en la escuela*. CTERA, Buenos Aires.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1991) *Bases para la transformación educativa*, República Argentina.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1995) *Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI*, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Buenos Aires, República Argentina, marzo de 1995.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1996a) Reporte Nacional “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 CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1996b) Serie *La Transformación del Sistema Educativo*, Cuadernillo N° 5 “La institución escolar”, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Capital Federal, República Argentina.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1996c) *Cuadernillos para la transformación. Hacia la escuela de la Ley 24.195*, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Capital Federal, República Argentina.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1996d) *Condiciones Básicas Institucionales. Nuevos contenidos en una escuela diferente*, Subsecretaría de Programación y Evaluación Educativa, Capital Federal, República Argentina.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1998) *Escuelas en Transformación. 100 experiencias pedagógicas innovadoras*, Buenos Aires, República Argentina.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (1995) Convenio “Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI”, Expediente N° 00401-0066213-1, 10 de mayo de 1995.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (1997a) *El Proyecto Educativo Institucional. Un compromiso para una nueva gestión institucional*, Documento 3 modelo T.E.B.E., Ministerio de Educación, Gobierno de Santa Fe, marzo de 1997.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (1997b) *Encuentro de trabajo con los supervisores de la Provincia para validar, reformular y enriquecer los Indicadores de Evaluación y seguimiento de los PEI*, Modelo T.E.B.E., Ministerio de Educación, Gobierno de Santa Fe, 6 y 7 de agosto de 1997.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA (1991) *Bases para la transformación de la educación nacional*, Buenos Aires, abril de 1991.

NACIONES UNIDAS (1997) “Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Segundo informe periódico: Argentina”, E/1990/6/Add.16 (State Party Report). Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 15 de octubre de 1997.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (OEI) (1995) 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.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (1996a) 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.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (1996b) “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.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN Y HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN (1990) Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la Apertura del 108º período de sesiones ordinarias, República Argentina, 1º de mayo de 1990.

PROGRAMA ESCUELA CREATIVA (1996) *Informe anual*. Dirección General de Escuelas, Mendoza, diciembre de 1996.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI (1994) *Principios Organizadores de la Nueva Escuela*, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, Buenos Aires, 2 y 3 de diciembre de 1994.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI (1995a) “La transformación educativa: nuevos contenidos en una escuela diferente”, 1º Congreso Provincial de Docentes para la Transformación Curricular, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, Chaco, septiembre de 1995.



PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI (1995b) “Seminario Nacional: Evaluación de proyectos escolares innovadores en el marco de un programa nacional. Construcción de criterios e instrumentos”, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, Buenos Aires, junio de 1995.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI (1995c) “Seminario Taller Innovaciones Educativas”, OEA, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, República Argentina, junio de 1995.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI (1996a) “Gestión por proyecto: del proyecto educativo institucional al proyecto educativo de supervisión”, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, República Argentina, julio de 1996.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI (1996b) “Trabajo en equipo”, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, República Argentina.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI (s/f a) “El rol del supervisor en la transformación”, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI (s/f b) “Algunas propuestas de acción en las líneas del PNE”.

PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN, Comité Intergubernamental (1991) 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 PRINCIPAL DE EDUCACIÓN, Comité Intergubernamental (s/f) Recomendación para la ejecución del Proyecto Principal de Educación en el período 1993–1996.

PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN, Comité Regional Intergubernamental (1989) Recomendación relativa al Segundo Plan Regional de

Acción del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Guatemala, 1989.

YASQUI, Hugo (2003) Exposición en el Seminario Internacional sobre Descentralización y municipalización: “El debate del espacio público en la escuela”. En MANGO, M. y VÁZQUEZ, S. *Descentralización y municipalización. El debate del espacio público en la escuela*. CTERA, Buenos Aires.

ZONA EDUCATIVA/ MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1996) “La escuela como organización inteligente”. En Revista Zona Educativa año 1, N° 4, Buenos Aires.

ZONA EDUCATIVA/ MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1996) “Descentralización y autonomía”. En Revista Zona Educativa año 1, N° 6, Buenos Aires.

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AMSAFE	Asociación de Magisterio de Santa Fe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CBC	Contenidos Básicos Comunes
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFCyE	Consejo Federal de Cultura y Educación
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
DGE	Dirección General de Escuelas
EGB	Educación General Básica
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
FMI	Fondo Monetario Internacional
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INET	Instituto Nacional de Educación Técnica
LFE	Ley Federal de Educación
MCyE	Ministerio de Cultura y Educación de la Nación
MEyJ	Ministerio de Educación y Justicia de la Nación

MST	Movimiento de los sin Tierra
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OI	Organismo Internacional
ONG	Organización No Gubernamental
PEC	Programa Escuela Creativa de Mendoza
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PNEA	Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI
PPE/UNESCO	Proyecto Principal de Educación, iniciativa para Latinoamérica y el Caribe de UNESCO
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PRISE	Programa de Inversiones en el Sector Educación (BID)
PROMERE	Programa de Mejoramiento del Rendimiento
RFFDC	Red Federal de Formación Docente Continua
SERAZLN	Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista de Liberación Nacional
SIPECE	Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad de la Educación
SNEP	Secretaría Nacional de Educación Privada
SUTE	Sindicato Unido de Trabajadores de la Educación
TEBE	Transformación Educativa Basada en la Escuela

TTP	Trayectos Técnicos Profesionales
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## **ANEXO I**

### **Datos cuantitativos Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI**

<b>PROGRAMA NUEVA ESCUELA PARA EL SIGLO XXI – AÑO 1994 (diciembre)</b>									
JURISDICCIONES	CANTIDAD DE ESCUELAS			CANTIDAD DE DOCENTES			CANTIDAD DE ALUMNOS		
	CABECERA	IMPACTO	TOTAL	CABECERA	IMPACTO	TOTAL	CABECERA	IMPACTO	TOTAL
BUENOS AIRES	6	26	32	101	423	524	2800	9217	12017
CATAMARCA	5	20	25	111	279	390	1099	3716	4815
CORDOBA	5	-	5	91	-	485	1934	-	1934
CORRIENTES	5	16	21	140	394	534	2862	6703	9565
CHACO	5	21	26	143	389	532	2987	6481	9468
CHUBUT	6	24	30	107	288	395	1542	4186	5728
ENTRE RIOS	5	21	26	114	725	839	1208	7755	8963
FORMOSA	6	18	24	151	413	564	2641	6914	9555
JUJUY	5	27	32	130	495	625	2041	6911	8952
LA PAMPA	5	57	62	139	1022	1161	2184	12369	14553
LA RIOJA	5	18	23	184	496	680	2033	6778	8811
MENDOZA	5	31	36	148	1104	1252	1608	11776	13384
MISIONES	6	254	260	119	3005	3124	1206	46931	48137
NEUQUEN	-	-	-	-	-	-	-	-	-

RIO NEGRO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SALTA	5	26	31	76	289	365	1149	5678	6827
SAN JUAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SAN LUIS	5	56	61	98	1197	1295	1850	17417	19267
SANTA CRUZ	6	12	18	211	473	684	3050	3979	7029
SANTA FE	5	32	37	206	696	902	3032	11004	14036
SGO. DEL ESTERO	5	23	28	142	236	378	2572	3892	6464
TIERRA DEL FUEGO	4	-	4	103	-	103	1100	-	1100
TUCUMAN	6	31	37	159	377	536	2134	3548	5682
CIUDAD DE BS.AS.	5	28	33	389	1487	1876	2680	9627	12307
<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>741</b>	<b>851</b>	<b>3058</b>	<b>13788</b>	<b>16846</b>	<b>43649</b>	<b>184882</b>	<b>228531</b>

Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995); Lugo y Tadei (1995) y documentos internos del equipo PNEA en el Ministerio de Cultura y Educación de Nación



<b>PROGRAMA NUEVA ESCUELA PARA EL SIGLO XXI – AÑO 1995 (junio)</b>									
JURISDICCIONES	CANTIDAD DE ESCUELAS			CANTIDAD DE DOCENTES			CANTIDAD DE ALUMNOS		
	CABECERAS	IMPACTO	TOTAL	CABECERAS	IMPACTO	TOTAL	CABECERAS	IMPACTO	TOTAL
BUENOS AIRES	6	26	36	101	423	524	2800	9217	12017
CATAMARCA	5	20	25	111	279	390	1099	3716	4815
CÓRDOBA	5	-	5	91	-	91	1934	-	1934
CORRIENTES	5	16	21	140	394	534	2862	6703	9565
CHACO	5	21	26	143	389	532	2987	6481	9468
CHUBUT	8	24	32	109	286	395	1542	4186	5728
ENTRE RÍOS	5	21	26	114	725	839	1208	7755	8963
FORMOSA	6	18	24	151	413	564	2641	6914	9555
JUJUY	5	27	32	130	495	625	2041	6911	8952
LA PAMPA	5	57	62	139	1022	1161	2184	12369	14553
LA RIOJA	5	18	23	184	496	680	2033	6778	8811
MENDOZA	5	31	36	148	1104	1252	1608	11776	13384
MISIONES	6	254	260	119	3005	3124	1206	46931	48137
NEUQUEN	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RÍO NEGRO	6	32	38	120	219	339	2211	2838	5049

SALTA	5	26	31	76	289	365	1149	5678	6827
SAN JUAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SAN LUIS	5	56	61	98	1197	1295	1850	17417	19267
SANTA CRUZ	6	12	18	211	473	684	3050	3979	7029
SANTA FE	5	31	36	206	696	902	3032	11004	14036
SGO. DEL ESTERO	5	23	28	142	236	378	2572	3892	6464
TIERRA DEL FUEGO	4	15	19	103	366	469	1100	4533	5633
TUCUMÁN	6	31	37	159	377	536	2134	3548	5682
CIUDAD DE BS. AS.	5	28	33	389	1487	1876	2680	9627	12307
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>787</b>	<b>905</b>	<b>3184</b>	<b>14765</b>	<b>17949</b>	<b>45923</b>	<b>192253</b>	<b>238176</b>

Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995); Lugo y Tadei (1995) y documentos internos del equipo PNEA en el Ministerio de Cultura y Educación de Nación

<b>PROGRAMA NUEVA ESCUELA PARA EL SIGLO XXI – AÑO 1996</b>				
<b>JURISDICCIONES</b>	<b>CANTIDAD DE ESCUELAS</b>			
	<b>CABECERAS</b>	<b>IMPACTO</b>	<b>MEDIAS INCORPORADAS</b>	<b>TOTAL</b>
BUENOS AIRES	6	20	3	29
CATAMARCA	5	20	3	28
CÓRDOBA	5	22	3	30
CORRIENTES	5	16	3	24
CHACO	5	21	3	29
CHUBUT	8	16	3	27
ENTRE RÍOS	5	22	2	29
FORMOSA	6	23	3	32
JUJUY	5	27	3	35
LA PAMPA	5	49	4	58
LA RIOJA	5	18	1	24
MENDOZA	5	31	1	37
MISIONES	7	54	1	62
NEUQUÉN	5	25	30	30
RÍO NEGRO	5	39	3	47

SALTA	5	26	31	31
SAN JUAN	5	30	1	36
SAN LUIS	5	56	61	61
SANTA CRUZ	6	12	3	21
SANTA FE	5	36	3	44
SGO. DEL ESTERO	5	28	3	36
TIERRA DEL FUEGO	4	15	2	21
TUCUMÁN	6	36	3	45
CIUDAD DE BS. AS.	15	28	43	43
<b>TOTAL</b>	<b>138</b>	<b>670</b>	<b>51</b>	<b>859</b>

Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995) y documentos internos del equipo PNEA en el Ministerio de Cultura y Educación de Nación

<b>PROGRAMA NUEVA ESCUELA PARA EL SIGLO XXI</b>												
<b>Fondos transferidos entre octubre 1994 y febrero 1995</b>												
JURISDICCIÓN	ESC. CAB. 1	ESC. CAB. 2	ESC. CAB. 3	ESC. CAB. 4	ESC. CAB. 5	ESC. CAB. 6	TOTAL ESCUELAS CABECERA	TOTAL ESCUELAS IMPACTO	JURISDICCIÓN	TOTAL JURISDICCIÓN	SIN ASIGNAR	TOTAL TRANSFERIDO
<b>Buenos Aires</b>	22.000	18.200	17.000	20.526	5.800	19.000	102.526	13.000	4.474	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>
<b>Catamarca</b>	10.850	8.209	12.500	14.100	4.200	NC	49.859	10.000	20000	<b>79.859</b>	141	<b>80.000</b>
<b>Córdoba</b>	15.454	14.000	10.600	10.850	2.000	NC	52.904	NC	5.500	<b>58.404</b>	61596	<b>120.000</b>
<b>Corrientes</b>	13.500	16.500	11.950	16.300	14.100	NC	72.350	27.650	20.000	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>
<b>Chaco</b>	19.000	17.230	19.500	13.460	18.000	NC	87.190	16.540	15.000	<b>118.730</b>	1270	<b>120.000</b>
<b>Chubut</b>	11.200	4.250	17.100	11.300	18.000	8.300	70.150	18.850	31.000	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>
<b>Entre Ríos</b>	16.500	13.000	16.700	15.500	17.750	NC	79.450	27.000	13.550	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>
<b>Formosa</b>	10.500	9.200	10.500	11.500	13.450	14.800	69.950	25.000	25.000	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>
<b>Jujuy</b>	9.100	6.000	10.000	7.200	8.350	NC	40.650	0	18.648	<b>59.298</b>	20702	<b>80.000</b>
<b>La Pampa</b>	16.000	14.500	5.500	16.600	6.000	NC	58.600	0	21.000	<b>79.600</b>	40400	<b>120.000</b>
<b>La Rioja</b>	0	0	0	0	0	NC	0	0	4.500	<b>4.500</b>	55500	<b>60.000</b>
<b>Mendoza</b>	16.000	18.000	14.500	12.000	14.000	NC	74.500	28.500	17.000	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>
<b>Misiones</b>	15.390	16.000	11.700	15.400	12.020	14.230	84.740	5.260	30.000	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>
<b>Río Negro</b>	3.500	0	3.200	3.500	0	3.500	13.700	0	29.200	<b>42.900</b>	17100	<b>60.000</b>
<b>Salta</b>	18.780	11.495	18.900	4.100	19.000	NC	72.275	28.725	19.000	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>

<b>San Juan</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	0
<b>San Luis</b>	17.000	13.000	12.000	14.500	14.000	NC	70.500	27.500	22.000	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>
<b>Santa Cruz</b>	17.100	15.800	10.800	14.500	11.000	15.000	84.200	0	15.000	<b>99.200</b>	20800	<b>120.000</b>
<b>Santa Fe</b>	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	NC	12.500	22.800	22.800	<b>35.300</b>	84700	<b>120.000</b>
<b>Sgo. del Estero</b>	0	0	0	0	0	NC	0	0	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>
<b>Tierra del Fuego</b>	1.250	1.250	1.250	1.250	NC	NC	5.000	0	5.000	<b>10.000</b>	110000	<b>120.000</b>
<b>Tucumán</b>	13.700	16.200	15.560	16.890	0	15.520	77.870	0	20.000	<b>97.870</b>	22130	<b>120.000</b>
<b>Ciudad de Bs.As.</b>	15.400	12.452	12.649	14.000	14.680	NC	69.181	36.219	14.600	<b>120.000</b>	0	<b>120.000</b>
<b>TOTAL</b>										<b>1.885.661</b>		<b>2.320.000</b>

ESC. CAB.: Escuela cabecera

NC: no corresponde (por tener 5 escuelas cabecera o no haber definido escuelas de impacto)

-: sin información

Elaboración propia. Fuente: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995).

<b>PROGRAMA NUEVA ESCUELA PARA EL SIGLO XXI AÑO 1995 (junio) Distribución de escuelas por nivel</b>	
Inicial	2.5
Inicial primario	17.6
Primario	71.5
Medio	8.2
Terciario	0.3
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>

Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995).

<b>PROGRAMA NUEVA ESCUELA PARA EL SIGLO XXI AÑO 1995 (junio) Distribución de escuelas por ámbito</b>	
Urbanas	48.7
Rurales	39.9
Urbanas Perifericas	11.4
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>

Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995)

PROGRAMA NUEVA ESCUELA PARA EL SIGLO XXI AÑO 1995 (junio)									
JURISDICCIONES	JORNADA SIMPLE			JORNADA COMPLETA			TOTAL		
	CABECERA	IMPACTO	TOTAL	CABECERA	IMPACTO	TOTAL	CABECERA	IMPACTO	TOTAL
BUENOS AIRES	4	19	23	2	7	9	6	26	32
CATAMARCA		16	16	5	4	9	5	20	25
CORDOBA	5		5			0	5	0	5
CORRIENTES	5	16	21			0	5	16	21
CHACO	4	19	23	1	2	3	5	21	26
CHUBUT	5	12	17	3	12	15	8	24	32
ENTRE RIOS	3	20	23	2	1	3	5	21	26
FORMOSA	6	18	24			0	6	18	24
JUJUY	3	19	22	2	8	10	5	27	32
LA PAMPA	5	46	51		11	11	5	57	62
LA RIOJA	4	16	20	1	2	3	5	18	23
MENDOZA	1		1	4	31	35	5	31	36
MISIONES				6		6	6	254	260
RIO NEGRO	6	31	37		1	1	6	32	38



SALTA	2	10	12	3	16	19	5	26	31
SAN JUAN	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SAN LUIS	5	55	60		1	1	5	56	61
SANTA CRUZ			0	6	12	18	6	12	18
SANTA FE	5	28	33		3	3	5	31	36
SGO. DEL ESTERO	4	21	25	1	2	3	5	23	28
TIERRA DEL FUEGO	4	14	18		1	1	4	15	19
TUCUMAN	6	26	32		5	5	6	31	37
M.C.B.A.	3	17	20	2	11	13	5	28	33
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>403</b>	<b>483</b>	<b>38</b>	<b>130</b>	<b>168</b>	<b>118</b>	<b>787</b>	<b>905</b>

Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995); Lugo y Tadei (1995).

PROGRAMA NUEVA ESCUELA PARA EL SIGLO XXI AÑO 1995 (junio)												
JURISDICCIONES	URBANAS			RURALES			URBANAS PERIFERICAS			TOTAL		
	CABECE- RAS	IMPACTO	TOTAL	CABECE- RAS	IMPACTO	TOTAL	CABECE- RAS	IMPACTO	TOTAL	CABECE- RAS	IMPACTO	TOTAL
BUENOS AIRES	2	13	15	2	7	9	2	6	8	6	26	32
CATAMARCA		2	2	4	17	21	1	1	2	5	20	25
CORDOBA	2		2			0	3		3	5	0	5
CORRIENTES	2	8	10		2	2	3	6	9	5	16	21
CHACO	4	14	18	1	7	8			0	5	21	26
CHUBUT	3	5	8	3	14	17	2	5	7	8	24	32
ENTRE RIOS	3	15	18	2	6	8			0	5	21	26
FORMOSA	2	3	5	2		2	2	15	17	6	18	24
JUJUY	3	10	13	2	15	17		2	2	5	27	32
LA PAMPA	5	37	42		18	18		2	2	5	57	62
LA RIOJA	5	16	21		2	2			0	5	18	23
MENDOZA	2	10	12	2	11	13	1	10	11	5	31	36
MISIONES	2		2	4		4			0	6	254	260
RIO NEGRO	3	9	12	2	23	25	1		1	6	32	38

SALTA	1	5	6	4	21	25			0	5	26	31
SAN JUAN			0			0			0	0	0	0
SAN LUIS	1	32	33	2	24	26	2		2	5	56	61
SANTA CRUZ	6	12	18			0			0	6	12	18
SANTA FE	3	25	28		6	6	2		2	5	31	36
SGO. DEL ESTERO	3	1	4	2	16	18		6	6	5	23	28
TIERRA DEL FUEGO	3	13	16	1	2	3			0	4	15	19
TUCUMAN	1		1	4	30	34	1	1	2	6	31	37
CIUDAD DE BS AS	5	28	33			0			0	5	28	33
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>258</b>	<b>319</b>	<b>37</b>	<b>221</b>	<b>258</b>	<b>20</b>	<b>54</b>	<b>74</b>	<b>118</b>	<b>787</b>	<b>905</b>

Fuentes: Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (MCyE, 1995); Lugo y Tadei (1995).

## **ANEXO II**

### **Documento “Principios organizadores de la Nueva Escuela”**

#### **PRINCIPIOS ORGANIZADORES DE LA NUEVA ESCUELA**

La Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI estará institucional y pedagógicamente organizada en función de una serie de criterios generales que, en cada jurisdicción, en cada nivel del sistema educativo, en cada escuela, deberán ser interpretados y aplicados en función de las demandas y los requerimientos de la comunidad. Tales criterios se presentan a continuación.

##### **Criterio uno: la calidad de los servicios educativos**

La gestión directiva y docente de la escuela estará centrada en la prestación de servicios educativos de óptima calidad, conforme las precisiones comprendidas en la Ley Federal de Educación. La escuela deberá preocuparse, simultáneamente, por la calidad de los procesos pedagógico-institucionales y didáctico-metodológicos, y por los resultados (en términos de logros-aprendizajes de los alumnos y de respuestas a las demandas y a las necesidades de la población atendida).

##### **Criterio dos: la democracia escolar**

La gestión pedagógica de cada establecimiento se caracterizará por la puesta en marcha de mecanismos de participación, de consulta y de construcción de acuerdos para el diseño y la implementación de su proyecto pedagógico-institucional.

La aplicación de este criterio implica la democratización de las relaciones entre el conocimiento y su apropiación, es decir, la democratización de las propuestas pedagógicas facilitadoras del aprendizaje y de la labor en el aula. Esto implica cambios correspondientes en los modelos de organización del aula y de la institución.

Los profesionales responsables de las escuelas (directivos y docentes) fomentarán el intercambio de opiniones, propuestas y alternativas entre los diferentes actores de la población vinculada al establecimiento, especialmente en los procesos de diseño e implementación de los proyectos pedagógicos-institucionales (los alumnos, los padres, las fuerzas vivas, los sectores de la producción y los servicios, los legisladores y los funcionarios locales, etc.) de esta forma, el proyecto pedagógico-institucional y la gestión directiva y docente estarán en condiciones de incorporar las demandas de los diferentes actores sociales.

Los directivos escolares y los funcionarios de los organismos jurisdiccionales vinculados a la institución escolar (asesores y supervisores) fomentarán la participación de los docentes en los procesos de elaboración y ejecución de los proyectos pedagógico-institucionales a través de distintos mecanismos (reuniones, trabajos cooperativos,

investigaciones evaluativas, actividades de capacitación, etc.), adecuando las estructuras organizativas y el funcionamiento de los establecimientos.

### **Criterio tres: la eficiencia escolar**

La eficiencia escolar es entendida como la congruencia entre los objetivos planteados en el proyecto pedagógico-institucional y los resultados alcanzados a través de su implementación. Alcanzar dicha congruencia conformara el eje orientador de las decisiones y las acciones de todos los profesionales de la educación comprometidos con la escuela (docentes, directivos, asesores, supervisores, etc.)

### **Criterio cuatro: el protagonismo del aprendizaje**

La escuela se organizará en función de los aprendizajes de los alumnos y estos serán considerados como los protagonistas principales del proyecto pedagógico-institucional de cada establecimiento educativo. La aplicación de este criterio implicará:

- La preocupación central de directivos y docentes por la creación y el mantenimiento y el continuo perfeccionamiento de las condiciones que faciliten los aprendizajes (propuestas curriculares, capacitación docente, desarrollos didácticos, actividades, mecanismos de evaluación y retroalimentación, infraestructura, equipamiento, materiales, etc.).
- El diseño y la puesta en marcha de mecanismos de participación escolar-institucional y social-comunitaria del alumnado que incluyan (de forma adecuada y coherente con su edad) diferentes niveles de decisión, de organización, de ejecución y de evaluación de actividades regulares, de proyectos y actividades especiales y de iniciativas y propuestas extraordinarias.

### **Criterio cinco: la atención personalizada al alumno, como instrumento para la equidad**

La escuela asumirá un rol fundamental en la democratización de la educación ya que deberá asegurar la igualdad de oportunidades de todos los alumnos en el acceso, en la permanencia, en el egreso y en los resultados alcanzados dentro del sistema educativo.

El instrumento que aplicará para la construcción de la equidad será la atención personalizada del alumnado; se concretará en diferentes estrategias docentes para la enseñanza, para la evaluación de aprendizajes, para el seguimiento de individuos y grupos de alumnos, para la detección temprana de dificultades, para la elaboración y la aplicación de mecanismos de compensación de déficit y de abordaje y tratamiento de situaciones críticas.

**Criterio seis: el protagonismo del alumno**

Este criterio se relaciona con la enseñanza y el aprendizaje de valores y actitudes vinculadas a la participación y a la cooperación, así como con un modo específico de entender la propuesta de enseñanza-aprendizaje y la orientación escolar.

La escuela estará centrada en el HACER del alumno entendiendo el HACER PRODUCTIVO como el eje central de la propuesta de enseñanza. Este HACER de tareas concretas (de aprendizaje, de apoyo a la gestión, de inserción comunitaria, de apoyo a los servicios cotidianos de la escuela, etc.) permitirá que cada alumno explore lo que le gusta y lo que no le gusta, y comience a conocerse para decidir su futura ocupación.

El HACER en torno a contenidos, a través de una propuesta pedagógica renovada, brindará oportunidades para que cada alumno conozca sus propios gustos intelectuales completando los diferentes campos de la orientación.

**Criterio siete: la profesionalización y la especialización del personal de la escuela**

La concreción de los criterios anteriores requerirá una significativa jerarquización de las tareas y actividades de los directivos y de los docentes de la escuela. Dicha jerarquización implicará:

- a. La profesionalización de las funciones docentes, es decir, la revisión crítica, la profundización constante, la transformación continua, y la apropiación permanente de los fundamentos teórico-metodológicos de las prácticas pedagógicas y escolares.
- b. La especialización de las funciones, es decir, de la diferenciación de los procesos descritos conforme las tareas y actividades a cargo de los profesionales de la escuela (docentes de diferentes niveles, ciclos y disciplinas, directivos de diferentes niveles, ciclos y modalidades, supervisores, administradores, investigadores, especialistas en currículum, orientadores escolares, etc.).
- c. La implementación de la planificación de la gestión docente y su consecuente evaluación (objetivos, áreas clave, descripción de tareas específicas, nivel de desempeño).
- d. La revisión de los salarios y de los criterios a través de los cuales estos se incrementan.

**Criterio ocho: la autonomía de la institución escolar**

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, respetuoso de los desarrollos curriculares nacionales y jurisdiccionales, pero con márgenes suficientes para adecuar sus servicios educativos a las demandas y las necesidades de la población atendida.

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.

La autonomía escolar facilitará la construcción de la identidad institucional de cada escuela. La identidad es el sentido de pertenencia al establecimiento educativo, y de valoración de sus características y sus pautas y normas formales e informales, conforme su proyecto pedagógico-institucional.

### **Primer corolario: la escuela como unidad operativa del servicio educativo**

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 autónoma y autogestada para la prestación de servicios escolares.

### **Segundo corolario: la escuela como unidad de investigación pedagógica y de desarrollo educativo**

Tomando en cuenta los criterios, 'la calidad de los servicios escolares', 'la autonomía de la institución escolar', 'la eficiencia escolar', 'la democracia escolar', 'la profesionalización y la especialización del personal de la escuela', cada escuela se convertirá, además de en una unidad de gestión, en una unidad de investigación pedagógica y de desarrollo educativo, con el pertinente apoyo de la estructura de asesoramiento y supervisión de cada jurisdicción y de la estructura de asistencia técnica del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Transcripto de: Seminario Nacional "Principios organizadores de la Nueva Escuela", Jornadas Nacional "Gestión de proyectos escolares, significación, impacto y perspectivas", Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI, Buenos Aires, 2 y 3 de diciembre de 1994.

## ANEXO III

### Datos cuantitativos

### Programa Escuela Creativa

<b>Cantidad de escuelas que presentaron proyectos en las convocatorias y cantidad de proyectos presentados en PEC* 1992-1996</b>					
<b>Año</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Cantidad total de escuelas existentes en la DEIP**	711	712	719	730	740
Cantidad de escuelas que presentaron proyecto/s al PEC	362	476	525	681	557
Cantidad de proyectos presentados al PEC	443	304	454	613	604

Fuente: PEC, *Informe Anual*, 1996.

\*Las cantidades de escuelas participantes en el PEC y de proyectos presentados no coincide debido a que algunas escuelas presentaban más de un proyecto y/o un proyecto involucraba a más de una escuela.

\*\*DEIP: Dirección de Educación Inicial y Primaria

<b>Cantidad de escuelas y proyectos financiados en PEC* 1992-1996</b>					
<b>Año</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Cantidad total de escuelas existentes en la DEIP**	711	712	719	730	740
Cantidad de escuelas con proyectos financiados	100	421	399	501	530
Cantidad de proyectos financiados	96	240	326	443	564

Fuente: PEC, *Informe Anual*, 1996.

\*Las cantidades de escuelas participantes en el PEC y de proyectos presentados no coincide debido a que algunas escuelas presentaban más de un proyecto y/o un proyecto involucraba a más de una escuela.

\*\*DEIP: Dirección de Educación Inicial y Primaria



<b>Distribución de proyectos financiados y de recursos por prioridades educativas PEC Año 1993</b>				
	<b>Cantidad de proyectos</b>	<b>Distribución</b>	<b>Recursos asignados</b>	<b>Distribución de los recursos</b>
Apoyo a problemática socio-afectiva y de aprendizaje	33	14%	181.522	21,6%
Mejoramiento de los aprendizajes básicos	119	49%	210.095	25%
Enriquecimiento de la oferta educativa	88	37%	448.766	53,4%
<b>TOTALES</b>	<b>240</b>	<b>100</b>	<b>840.383</b>	<b>100%</b>

Fuente: PEC, 3° etapa 1994. Informe comparativo 1993 – 1994.

<b>Distribución de proyectos financiados y de recursos por prioridades educativas PEC Año 1994</b>				
	<b>Cantidad de proyectos</b>	<b>Distribución</b>	<b>Recursos asignados</b>	<b>Distribución de los recursos</b>
Apoyo a problemática socio-afectiva y de aprendizaje	63	19,5%	387.430	26,8%
Mejoramiento de los aprendizajes básicos	176	53,9%	420.484	29%
Enriquecimiento de la oferta educativa	87	26,6%	641.197,5	44,2%
<b>TOTALES</b>	<b>326</b>	<b>100%</b>	<b>1.449.111,5</b>	<b>100%</b>

Fuente: PEC, 3° etapa 1994. Informe comparativo 1993 – 1994.

<b>Distribución de proyectos financiados por prioridades educativas PEC Año 1996</b>		
	<b>Cantidad de proyectos</b>	<b>Distribución</b>
Elevar el nivel de retención y promoción	223	39,5%
Mejorar los logros de aprendizaje	216	38,3%
Corporidad institucional para aprendizaje de calidad	125	22,2%

Fuente: elaboración propia en base a PEC, *Informe Anual*, 1996.

<b>Distribución de proyectos por prioridad y aspecto de aprendizaje PEC Año 1996</b>			
<b>Prioridad</b>	<b>Aspecto de aprendizaje</b>	<b>Cantidad de proyectos</b>	<b>Distribución</b>
Elevar el nivel de retención y promoción	Modelos organizativos (taller de expresión y estimulación)	106	48%
	Atención en extraedad	7	3%
	Compensación de desigualdades y atención de bajo rendimiento (gabinetes de recuperación, psicopedagógicos)	110	49%
Mejorar los logros de aprendizaje	Lengua	135	63%
	Matemática	8	4%
	Ciencias Sociales	5	2%
	Ciencias Naturales (viveros, huertas)	24	11%
	Tecnología - informática	44	20%
Corporidad institucional para aprendizaje de calidad	Uso del tiempo y espacio	7	6%
	Formas de agrupamiento, metodologías renovadoras prácticas áulicas potenciadoras	40	32%
	Cambios de gestión (modelos pedagógicos)	31	25%
	Coordinadores de ciclo o año	47	37%

Fuente: PEC, *Informe Anual*, 1996.