

LOS DOCENTES EN LAS PROPUESTAS DE AUTONOMÍA ESCOLAR DE LOS '90: LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EL ESTADO ARGENTINO

Lic. María Fernanda Saforcada*

*Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras,
Universidad de Buenos Aires*

Resumen

En el ámbito internacional global y regional se han impulsado en las dos últimas décadas una diversidad de propuestas de autonomía escolar en un contexto de desarrollo de políticas de ajuste y de reforma del Estado caracterizadas, entre otras cosas, por la descentralización y privatización de los servicios sociales.

En el caso argentino, como parte de la reforma educativa iniciada en los primeros años de la década del 90 por el gobierno menemista, el Estado nacional implementó el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI; programa que constituyó la línea de trabajo para la transformación institucional, proponiéndose construir una “nueva escuela”, “otra escuela”, caracterizada como una escuela flexible, autónoma, inteligente y responsable.

En este trabajo se analizan los mandatos y las propuestas de autonomía impulsadas por diversos organismos internacionales, así como específicamente la iniciativa argentina mencionada. Este análisis busca reconstruir los sentidos que asume la autonomía en estas propuestas, tanto en relación con las escuelas, como con los docentes que en ellas trabajan.

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación y docente en la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. fernandasaforcada@fibertel.com.ar

Introducción

En las dos últimas décadas, hemos presenciado en nuestro continente una multiplicidad de procesos de reforma educativa, en los que las propuestas de autonomía escolar ocuparon un lugar relevante. Estas propuestas fueron variadas y contemplaban variables grados de autonomía. Los procesos de reforma y sus propuestas de autonomía fueron impulsados, a su vez, por diversos organismos internacionales (OI), en un contexto de desarrollo de políticas de ajuste y de reforma del Estado caracterizadas, entre otras cosas, por la descentralización y privatización de los servicios sociales.

Estos procesos de reforma educativa, así como las orientaciones de política impulsadas por los OI, despertaron numerosas críticas y acciones de oposición desplegadas por un conjunto amplio y diverso de organizaciones magisteriales, sindicatos docentes y movimientos sociales en defensa de la educación pública.

En el caso argentino, en el contexto de la reforma del Estado llevada adelante por el gobierno menemista y como parte de la reforma educativa iniciada en los primeros años de la década del 90, el Estado nacional diseñó e implementó el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI, que comenzó a funcionar en 1994 y se sostuvo hasta el fin de la gestión del presidente Menem. El Programa, que constituyó la línea de trabajo en la transformación institucional, se proponía explícitamente no mejorar la escuela que existía, sino construir una “nueva escuela”, “otra escuela”, caracterizada como una escuela flexible, autónoma, inteligente y responsable.

En este trabajo se analizan los mandatos y las propuestas de autonomía impulsadas por diversos organismos internacionales mundiales y regionales, así como específicamente la iniciativa argentina conocida como Programa Nueva Escuela que se orientaba a desarrollar modelos de mayor autonomía en las instituciones escolares. Este análisis busca reconstruir los sentidos que asume la autonomía en estas propuestas, tanto en relación con las escuelas, como con los docentes que en ellas trabajan.

La autonomía en las políticas educativas internacionales

El concepto de autonomía en el ámbito educativo se vincula con una variedad de experiencias que se desarrollaron en momentos históricos diferentes. Sin embargo, la forma en que aparece en las reformas educativas de las dos últimas décadas responde a una concepción que adquiere mayor difusión en los '70 y '80, de la mano de modelos que buscaban introducir en los sistemas educativos elementos del mercado con el fin de dinamizar la educación introduciendo mecanismos de competencia y otorgando mayor poder a las familias a través de la libertad de elección entre diversas propuestas. Estas propuestas más radicales son las que cobran forma en los modelos de *vouchers* o de escuelas *charter*, también conocidas como escuelas autónomas o autogestionadas.

Identificadas como propuestas de financiamiento a la demanda, adquieren difusión en un contexto en el que, con diagnósticos que hacían referencia un estado que había crecido en demasía avanzando sobre los espacios de libertad de los individuos y del mercado, se

despliegan recomendaciones afines con los principios del Consenso de Washington: liberalización, desregulación y privatización, es decir, las políticas de ajuste y de reforma del Estado que caracterizaron a los 80 y los 90 (Feldfeber, 1997). En el ámbito educativo, se multiplican 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 libre elección por parte de los padres o consumidores, la introducción de mecanismos de competencia, la autonomía de las escuelas en sus aspectos pedagógicos, financieros y de gestión, 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*¹.

De este modo, en los '90, el término autonomía ocupa un lugar central en las propuestas educativas de cuño neoliberal que circulan, inspiradas en preceptos liberales tradicionales que conciben la libertad como derecho natural de cada individuo frente al Estado, es decir, una concepción negativa de libertad². Desde esta perspectiva, se postula 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 consideren mejor.

Los organismos internacionales (OI) operaron como instancias políticas supranacionales, instaurando y propulsando orientaciones de políticas identificadas con las propuestas neoliberales, orientaciones que funcionaron como verdaderas políticas globales, como es posible observar si se advierten las similitudes tanto de las propuestas de los OI entre sí, como de ellas con las desarrolladas por un numeroso conjunto de Estados de la región. Por supuesto, existen variaciones significativas de un país a otro, pero las coincidencias en las metas y en los discursos son concluyentes (Torres, 2000a).

Analizando documentos, metas y recomendaciones de diversos organismos internacionales encontramos algunas continuidades significativas respecto de cómo se considera la autonomía escolar. Para ello se han relevado diversos documentos de los siguientes OI: la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; el Proyecto Principal de Educación, iniciativa de UNESCO para la Latinoamérica y el Caribe; el Banco Mundial; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Si bien existen diferencias en algunos de estos OI, en general la autonomía aparece en todos ellos con las siguientes características: enfocada en las escuelas; asociada a métodos de evaluación y seguimiento; vinculada con el perfeccionamiento y/o profesionalización de los docentes; por último, identificada como mecanismo para el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia.

¹ 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.

² “Libertad negativa” refiere a una concepción de libertad de acuerdo con la cual el espacio de libertad de un sujeto se contraponen 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 (Jaimovich y Saforcada, 2002).

El eje está puesto en otorgar a las instituciones educativas:

- una mayor autonomía administrativa o de gestión, en varios casos esto aparece definido en términos de un mayor liderazgo del director;
- una mayor autonomía económica, definida como gestión de los recursos públicos y responsabilidad por esa gestión a partir de una rendición de cuentas; y
- una mayor autonomía pedagógica, en general asociada con la introducción de instrumentos como los proyectos educativos institucionales o planes de desarrollo institucional.

Asimismo, se postula la necesidad de crear condiciones materiales y de incentivos para que la escuela pueda aprovechar su autonomía, así como de impulsar prácticas de gestión caracterizadas por objetivos de aprendizaje claramente definidos y compartidos, indicadores de logro y responsabilización por resultados.

En relación con el Estado, su rol es el de formular normas; adoptar de estrategias flexibles para el ingreso, distribución y uso de recursos; establecer sistemas de incentivos y evaluar resultados.

De este modo, podemos ver cómo la autonomía es pensada como parte de un esquema que se organiza alrededor de una mayor autonomía y responsabilidad para las escuelas, y un rol del Estado centrado en la definición de normas, la provisión de recursos y la evaluación de resultados. Se trata así de una autonomía débil, en un espacio claramente delimitado y controlado. Por otro lado, se trata 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 atomiza 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 *accountability*, ocupaba un lugar relevante. Como la mayor 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.

La autonomía escolar aparece en un lugar central en las reformas con el fundamento de que mayores grados de libertad y de autogestión permitirán que las escuelas desarrollen proyectos innovadores, abran mayores espacios de participación a los padres, se comprometan con los resultados obtenidos y respondan por ellos.

Los docentes en las propuestas de autonomía de los OI

En los desarrollos sobre modelos y propuestas de autonomía de los documentos de los OI analizados, las referencias a los docentes son pocas y acotadas. Estas se centran en la figura del director o administrador escolar, en la medida en que la autonomía escolar aparece identificada con una ampliación y mayor flexibilidad en las funciones y facultades de

esta figura. Las menciones a los docentes en general aluden 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 aparece siempre en una misma expresión, “dotar de mayores grados de autonomía a las escuelas y los docentes”, sin que se explicita cómo se concibe esa mayor autonomía para los docentes. Llama la atención que tratándose de propuestas en las que la participación de los padres asume un lugar importante, en la mayoría de los documentos no se haga mención a la participación de los docentes, excepto para aconsejar que se definan objetivos de aprendizaje con la participación de los maestros.

Sólo dos documentos hablan de participación de los docentes. Uno de ellos es de la OEI y propone “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 avanza en cómo se piensan esas estructuras de participación ni cuáles serían esas funciones claramente delimitadas.

El otro es del Banco Mundial, donde se señala 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” (Banco Mundial, 1996: 145-146).

En este mismo documento se explicita cuál es 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; el destacado es nuestro).

De este modo, los docentes no son concebidos como sujetos centrales en el desarrollo de estas propuestas de autonomía, sino que son considerados como agentes del modelo a implementar, desconociéndolos como sujetos políticos activos con capacidad y derecho de discusión y participación. Si el concepto de autonomía refiere a la autogestión y el autogobierno, resulta difícil pensar cómo ella es posible sin sujetos. Volveremos sobre esto más adelante.

Reforma educativa y autonomía escolar en Argentina: escuelas y docentes

En el caso de Argentina, buena parte del discurso y de la acción de la reforma se centró en las instituciones. En la presentación oficial hecha por este país en la 45ª Conferencia Internacional de Educación se expresa lo siguiente:

“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. (...) 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” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, 1996; el destacado es del original).*

Para el logro de estas metas, el Estado Nacional había puesto en marcha dos años antes el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (PNE). A su vez, el Consejo Federal de Educación había aprobado las resoluciones 41 y 43/95, que prescribían tanto cómo debía ser esa nueva escuela (espacios, tiempos, docentes, padres), como la conformación de dispositivos de evaluación.

En el marco del PNE, se hacía referencia recurrente a la idea de construir una “nueva escuela”, “otra escuela”, “la verdadera escuela de la ley 24.195”³, caracterizada como una institución flexible, autónoma, inteligente y responsable. Asimismo, reiteradamente se identificaba a “la escuela como protagonista de la transformación”.

De acuerdo con diversos documentos del PNE, sus objetivos eran replantear la organización y gestión educativa, y “promover experiencias innovadoras sobre la base de los siguientes criterios: calidad de los servicios educativos, democracia y eficiencia escolar, atención personalizada al alumno como instrumento de equidad, profesionalización y especialización del personal de la escuela, y mayor autonomía de la institución escolar” (Tadei y Lugo, 1996: 34).

El PNE se proponía trabajar en tres niveles, identificados como “escenarios”: la supervisión, la institución y el aula. Al analizar el contenido del conjunto de documentos del Programa, es posible identificar que los cuatro ejes que articulan la propuesta en relación con las instituciones son la implementación de un concepto de gestión integral y transformadora; el desarrollo de grados crecientes de autonomía; el desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el compromiso con los resultados.

El cuerpo documental del PNE y las líneas de acción implementadas se orientan a prescribir claramente cuál debe ser el rol del supervisor, cómo las instituciones deben centrar su trabajo en el PEI como proceso y como resultado, y qué debe hacerse en el aula, alentando el desarrollo de experiencias de organización flexible de tiempos y espacios. La autonomía es planteada en los siguientes términos: “estos tres escenarios suponen la necesidad de reflexionar acerca de la noción de autonomía institucional que remite a que tanto la escuela como los actores involucrados en ella cuenten con espacios de decisión que, en la medida

³ La Ley N° 24.195 o Ley Federal de Educación conformó el marco normativo de la reforma educativa junto a la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos y el Pacto Federal Educativo.

en que operen sobre las condiciones concretas del establecimiento, favorezcan una gestión de calidad”.

Vemos así como la forma en que es pensada la autonomía en el marco de la reforma educativa argentina y, en particular, en el PNE se inscribe en el canon configurado por los OI del que habláramos antes, sosteniendo la fórmula de autonomía de las instituciones acompañada de responsabilización por los resultados, en un espacio clara y fuertemente delimitado por las prescripciones y evaluaciones establecidas desde el Estado nacional (Saforcada, 2006b).

En cuanto a los docentes, los documentos de la reforma educativa en Argentina sostienen que un proyecto educativo transformador requiere de maestros y profesores “capaces de comprometerse con los principios básicos de calidad y equidad”, para lo cual la función docente debe modificarse en dirección a lograr niveles de mayor profesionalización. Para ello, se define un “nuevo perfil” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, 1996):

“Un profesional de la educación es quién maneja el soporte de conocimientos que son básicos para el desempeño de las funciones de enseñar y aprender. Al mismo tiempo es capaz de tomar decisiones autónomas, con independencia, libertad y responsabilidad.

¿Cuál es el rol docente necesario en la Argentina de hoy?

Un proyecto de transformación educativa que pretende una escuela comprometida con la calidad y la equidad plantea la necesidad de un docente cuyo rol se exprese en la capacidad para:

- *lograr compromisos efectivos en la relación con los alumnos, sus familias, la institución escolar, y la comunidad en la cual desarrolla su función;*
- *gestar cambios en relación consigo mismo y con su práctica;*
- *asumir la profesionalidad de su trabajo”.*

En los documentos del Programa Nueva Escuela, los maestros y profesores sólo son mencionados desde un discurso prescriptivo en relación con el trabajo en equipo, el manejo de tiempos y espacios, y el desarrollo de experiencias y estrategias innovadoras en el aula. La participación en el programa está prevista prioritariamente en relación con el intercambio de experiencias.

Sin embargo, esta consideración no es similar en el caso de los directores de las instituciones y de los supervisores, que ocupan un lugar central en el discurso y en las líneas de acción implementadas, y participan en una multiplicidad de espacios de capacitación e intercambio.

De este modo vemos como en el caso argentino se replica el esquema trazado por los OI en materia de autonomía. Se trata de una autonomía centrada en la escuela como individualidad, con foco en el rol del director en la medida en que se considera que su capacidad de liderazgo es fundamental para el éxito del nuevo modelo, lo que se sustenta en las investigaciones sobre escuelas eficaces que son tomadas como fuente por el PNE.

Lo que podría observarse como novedoso en el caso argentino es el lugar estratégico asignado al supervisor escolar, buscando redefinir su rol para “despegarlo” de una función netamente de control buscando que asuma una posición más proactiva y propositiva. Sin embargo, no escapa a la lógica del conjunto de estas propuestas: prescripciones fuertes desde el Estado central, recursos e incentivos para el desarrollo de aquellas acciones que se ajusten a lo definido y evaluación, a la vez que responsabilización de las escuelas y sus docentes por los resultados.

A la vez es notable cómo el esquema se organiza en torno de “conjuntos de individualidades” en los diferentes niveles: cada maestro y profesor en su aula y trabajo en equipo con los pares, pero no desarrollos colectivos; cada escuela “cabecera” (con las que trabajaba el PNE) y sus vínculos con las llamadas “escuelas impacto”, en un sentido descendente de aplicación en las segundas de los logros de las primeras; cada director con su escuela y su equipo docente; cada supervisor con cada una de sus escuelas, relacionado con los pares pero, nuevamente, la tarea está pensada en función de la individualidad con puentes de intercambios.

Disposiciones, imposiciones, contradicciones: reformas y docentes

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. 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. “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).

Paradójicamente, como Torres señala, las organizaciones docentes –y los docentes mismos– 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 OI, 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.

De este modo, los docentes, a la vez y sin solución de continuidad, eran identificados como el obstáculo a las reformas “que permitirían resolver la crisis de la educación”; anulados en sus posibilidades, capacidades y derechos de participación en los ámbitos formales y oficiales de discusión y decisión política; e interpelados para “reciclarse” como sujetos autónomos a desempeñarse en instituciones autónomas. Ciertamente, una contradicción muy grande, a menos que la “autonomía” no fuera efectivamente tal, sino sólo un pequeño

grado de independencia en un espacio altamente delimitado y controlado. Efectivamente, así era pensada (Saforcada, 2006a).

En el caso argentino, esto mismo puede ser analizado en relación con las instituciones escolares que aparecen en el centro del discurso, nominándolas como “protagonistas de la reforma”, pero desde una propuesta decidida, diseñada y organizada sin su participación, y que incluso desconoce lo que las instituciones eran –en la medida en que se proponen construir “otra escuela”, una “nueva escuela”–, su historia y su propia proyección de futuro (Saforcada, 2006b).

De este modo, las instituciones y sus docentes son a la vez:

- desconocidos en lo que ellos son;
- anulados en sus posibilidades, capacidades y derechos de participación en los ámbitos de discusión y decisión política; e
- interpelados para funcionar de manera autónoma y responsabilizarse por los resultados.

Para las organizaciones 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 mejoren las difíciles condiciones de trabajo e introduciendo un mayor control de su tarea por parte del gobierno, de los padres y/o de la comunidad (Torres, 2000b: 49).

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 valorización 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)

En lo que hemos reconstruido hasta aquí resulta evidente que el concepto de autonomía desde el que se formulan estas propuestas es equiparable al concepto de libertad negativa, es decir, autonomía pensada como cierto grado de independencia respecto del Estado central, en un espacio altamente delimitado y controlado. A su vez, que es concebida en términos individuales e individualizantes, en tanto las responsabilidades por los resultados de una tarea eminentemente social como lo es la educación, se vuelven responsabilidades por los resultados de cada docente y cada escuela.

Como sostiene Fedlfeber, “mientras algunos autores señalan que la dinámica de individualización de los social da cuenta de la progresiva emancipación de los sujetos respecto de las estructuras; otros ponen de manifiesto el carácter deficitario del individualismo contemporáneo y en consecuencia de la crisis del lazo social. Como consecuencia del proceso de individualización de lo social, (...) la responsabilidad por el fracaso recae principalmente sobre los individuos, hecho que en sociedades desiguales refuerza las diferencias sociales” (2003: 116).

Algunas reflexiones finales en torno a la autonomía

La etimología del término refiere a la idea de darse su propia ley (autos: referido a sí mismo; nomos: ley). Según el diccionario⁴, autonomía es la potestad para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. La pregunta entonces es qué se entiende por “gobernarse a sí mismo y darse la propia ley”. La autonomía de las propuestas impulsadas por los organismos internacionales y de las políticas implementadas en nuestro país, ¿puede ser entendida de este modo? Resulta difícil pensar que de una relación jerárquica tan marcada, como son las relaciones que tienen los gobiernos con las escuelas, reforzada además por cómo se llevó a cabo este proceso, puedan devenir experiencias sustantivas de autonomía (Saforcada, 2006a) .

Si nos detenemos a pensar cómo se concibe allí la autonomía, podemos observar que resulta de la forma en que es pensada la relación con el Estado. En las experiencias que se han llevado adelante, las escuelas no son autónomas “en sí”, sino en relación con el gobierno y respecto de algunas cuestiones. Como dijimos, se asimila el concepto de autonomía al de libertad negativa (de la tradición liberal, como oposición Estado-individuo), en el sentido de que no se define por su cualidad propia sino por una relación de oposición con un otro.

En las reformas educativas, la autonomía aparece como una modalidad de funcionamiento, una característica, que es “dada” por el gobierno a cada escuela, siguiendo la lógica de conformar sujetos autónomos como producto de un proceso claramente heterónimo, paradoja que ha caracterizado a la escuela moderna.

González Valera (2006) sostiene en un interesante artículo que el problema que nos presenta la autonomía en lo social es una paradoja. Para representar esa paradoja él 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 la coleta de pelo de su cabeza y tirando de ella 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

⁴ Diccionario de la Real Academia Española.

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)

En el las reformas de los 90 y en el PNE en nuestro país, la mano que parece tirar de la coleta es la del gobierno, pero para poner al barón y al caballo en otra ciénaga, en otro espacio delimitado, otro espacio limitante. Cuando hablamos de organizaciones que implican colectivos sociales, la autonomía no puede ser pensada como un atributo que se otorga, sino como una cualidad que se construye. No es una condición dada, sino proceso y disputa política.

Referências bibliográficas

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

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

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

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

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1995) Resolución Nº 41/95, Buenos Aires, 22 de junio de 1995.

CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN (1995) Resolución Nº 43/95, Buenos Aires, 11 de octubre de 1995.

FELDFEBER, Myriam (2003) “Estado reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina”. En FELDFEBER, M. (comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?*. Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.

FELDFEBER, Myriam (1997), “La propuesta educativa neoliberal”. En: *Revista Espacios n º22*. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Noviembre-diciembre de 1997.

GENTILI, Pablo y SUÁREZ, Daniel (2004) “Conflictos educacionais na América Latina”. En GENTILI, P. Y SUÁREZ, D. (orgs.) *Reforma educacional e luta democrática. Un debate sobre a ação sindical docente na América Latina*. Cortez, São Paulo.

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.rebellion.org/noticia.php?id=33143>. [Consulta: junio de 2006]

JAIMOVICH, Analía y SAFORCADA, Fernanda (2002) “Las escuelas autogestionadas de San Luis: una discusión sobre las políticas públicas neoliberales”, mimeo.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1996) “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.

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

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.

OEI (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.

OEI (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.

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, “Recomendación para la ejecución del Proyecto Principal de Educación en el período 1993–1996”.

SAFORCADA, Fernanda (2006a) “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.

SAFORCADA, Fernanda (2006b) “Autonomía y gestión escolar en los '90: el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI en el ámbito nacional e internacional”, ponencia presentada en las XIV Jornadas Argentinas de Historia de la Educación, Sociedad Argentina de Historia de la Educación y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, agosto de 2006.

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.

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.

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