

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA AUTONOMÍA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL NIVEL MEDIO

*Por Pablo Pascual Bereau, Liliana Enrico, María del Carmen Porto,
Claudia Sús y Soledad Vercellino*

CURZA - Universidad Nacional del Comahue

Las acciones políticas que postulaban mayor autonomía para los establecimientos educativos desarrolladas e implementadas en los países centrales comienzan, en la década de los '80, a plantearse como un desafío para los países de América Latina.

En nuestro país es, también, a mediados de esa década cuando la gestión política (tanto nacional como provincial) encuentra en estas propuestas el sustento para propiciar la participación, como un modo de afianzar procesos democráticos que acercaran la escuela a la comunidad.

Pero en los noventa, ese movimiento progresista es invadido por la crisis del Estado de Bienestar. A partir de aquí, el consiguiente impacto socio - económico y el lento (pero sólido) progreso del discurso emergente de la alianza liberal y conservadora fueron configurando un nuevo perfil en las implicancias del concepto de autonomía, asociándolo directamente al de descentralización. En esta década aparecen también posicionamientos teóricos que compiten y confrontan sobre los alcances de estas políticas. Así, encontramos autores como Guiomar Namó de Mello (1994) y Juan Carlos Tedesco (1995), entre otros, quienes señalan que la autonomía permitiría lograr mayor identidad institucional y la posibilidad de elaborar un proyecto educativo propio; o, como postula el Ministerio de Educación (1996), contar con mayor capacidad y responsabilidad tanto en las decisiones sobre lo que conviene hacer como en la gestión de recursos no sólo económicos sino también pedagógicos.

Por otro lado, están autores como Guillermina Tiramonti (1996) y Mónica Marquina y Sergio Trippano (1999) quienes advierten que el discurso de la autonomía postula una falaz visión de una sociedad civil homogénea (similar posibilidad de acceso a bienes materiales y simbólicos, y similares capacidades de influencia y organización). Esconde además, procesos de mercantilización de la educación, tanto en lo que respecta a sus reglas de funcionamiento como a los actores que entran en juego, y vuelve ficticia la participación de los mismos, dado que la reduce a una delegación de responsabilidades por los éxitos y fracasos, y a una desresponsabilización del Estado, sin perder por ello los niveles de control.

De lo dicho, se puede inferir que la implementación de acciones dentro de esta política puede traer consigo transformación (con el mejoramiento de la calidad y mayor equidad) o bien ser sinónimo de ajuste (con la disminución del papel del Estado en la educación y mayores niveles de control).

El presente artículo intentará mostrar algunos límites y posibilidades de funcionamiento autónomo que tuvieron algunos Centros Educativos de Nivel Medio (CEM)¹ de la Provincia de Río Negro, en el marco de las acciones políticas educativas provinciales de la década del '90. Para ello, recurriremos a algunos de los resultados del Proyecto de Investigación "La autonomía de las instituciones educativas del Nivel Medio"², llevado adelante durante los años 1998/2001³.

Antes de ingresar a los mismos realizaremos una breve presentación de estas acciones

¹ La muestra estuvo compuesta por nueve CEM pertenecientes a la Delegaciones Regionales Valle Medio, Alto Valle Este y Viedma. La muestra incluía así CEM urbanos, de población estudiantil heterogénea, con participación en la reforma educativa de nivel medio, sin participación en la reforma educativa de nivel medio; con trayectoria en experiencias de descentralización y sin trayectoria en experiencias de descentralización.

² Proyecto desarrollado dentro del Programa de Investigación: "Políticas Públicas y Prácticas Educativas", llevado adelante en el Centro Universitario Regional Zona Atlántica - Universidad Nacional del Comahue

³ Esta investigación estuvo metodológicamente orientada hacia una perspectiva comprensiva. Para el relevamiento de datos se utilizaron básicamente el análisis de documentos (cartas remitidas desde la presidencia del CPE a las escuelas y resoluciones de ese organismo) y entrevistas en profundidad realizadas a: funcionarios, gremialistas, supervisores, directores, docentes, preceptores, padres, alumnos).

políticas y las normativas que las materializaron.

Así, la descentralización y la autonomía, en la década del noventa, son incorporadas a la legislación educativa tanto nacional, a través de la promulgación de la Ley Federal de Educación N° 24.195 del año 1993, como dos años antes, a nivel provincial con la Ley de Educación N° 2444 sancionada el 9 de octubre de 1991, que en su Capítulo III establece los alcances de la autonomía escolar. Dicha Ley, con el propósito de democratizar el sistema educativo, se propuso como objetivo la participación. Para ello en su Artículo 86, instituyó a los Consejos Institucionales (C.I.) como los órganos de gobierno escolar encargados de canalizar la misma para la toma de decisiones. Así, se convoca a padres y alumnos para forma parte de los mismos.

En el marco de esta Ley Provincial, el Consejo Provincial de Educación (CPE) elaboró e implementó, entre los años 1993 y 1995, el "Programa de Gestión y Administración Escolar Descentralizada con Participación". El mismo agregaba a las funciones de los C.I. ya establecidas por Resolución del CPE N° 1887/92⁴ la de administrar los fondos que, en carácter de subsidio (Res. N° 1979/93 y 2205/93), eran transferidos mensualmente por el C.P.E. a los establecimientos incorporados al mismo.

En el año 1995, al cesar el envío de dinero por parte del CPE, casi automáticamente dejan de funcionar los CI. Cabe destacar que desde el CPE no se registró documentación específica que haga referencia a este hecho. Así, puede observarse que la autonomía postulada por la ley queda a partir de esta propuesta, fuertemente asociada a la administración descentralizada de fondos.

Ahora bien, ya ingresando en los resultados de la investigación, vale aclarar que los mismos fueron analizados teniendo en cuenta el esquema que propone Hevia Rivas para identificar las lógicas presentes en la implementación de procesos de descentralización, a saber: la lógica financiera, la burocrática, la pedagógica y la política (citado en Filmus, D. 1997).

A continuación comenzaremos con la lógica política⁵. Desde esta lógica, buscamos establecer el carácter o calidad que adquirió la participación en los CEM como un analizador de los niveles de autonomía alcanzada por los mismos.

En este trabajo entendemos la participación en términos de distribución de responsabilidades. Participación que puede pensarse como algo que *se da* o como algo que se propicia. ¿En qué consistiría la diferencia?. Podríamos pensar que cuando se da es porque alguien considera que la tiene y por lo tanto la puede otorgar o distribuir. Participar, por lo tanto, es significado como sinónimo de apoyo, ayuda, consenso - ante las decisiones tomadas por otros (actuales o históricos), quedando el protagonismo del sujeto queda reducido a un lugar de auxiliar (secundario).

En cambio, entendemos que la participación se propicia cuando se abren espacios institucionales colectivos en los cuales los actores puedan decidir y al mismo tiempo asumir la responsabilidad que toda decisión trae consigo. Sin dudas, en esta acepción el sujeto tiene un protagonismo real en ese acto de decisión⁶. Entendemos que sólo se pueden pensar prácticas institucionales autónomas a partir del segundo concepto de participación⁷. En este sentido, en los CEM que conformaron la muestra se analizaron las prácticas llevadas adelante en los diferentes órganos de participación previstos por la legislación tales como: Consejos Institucionales, Consejos de Convivencia, Asociaciones Cooperadoras y Centros de Estudiantes.

⁴ La Res. 1887/92 promueve la conformación de estos Consejos como órganos de decisión de las instituciones educativas. La misma reglamenta los artículos 86° al 90° de la Ley 2444 y en su art. 17ª señala que serán funciones de los CI: "aprobar el proyecto institucional, evaluar la planificación institucional, elaborar el proyecto de reglamento interno, aprobar la programación de grado, elaborar el presupuesto...".

⁵ "Entendemos por lógica política, siguiendo a Hevia Rivas, a la racionalidad vinculada con la temática del poder, cuyo objetivo es otorgar mayor capacidad de decisión a las instancias locales e institucionales. Para ello, la comunidad educativa debe lograr tanto, un mayor compromiso y control respecto del proceso educativo como, una práctica participativa por parte de los actores involucrados". (Filmus, D. 1997: 48)

⁶ Sin duda, que la participación se propicie no significa - necesariamente - que la misma se substancie, esto es, que efectivamente los actores institucionales opten por decidir y al ser responsables de tal decisión, controlen los resultados de la misma. Aunque, la substanciación de tal participación sólo es posible si ésta es propiciada y no si sólo se la 'da'.

⁷ Más allá de que existan perspectivas que consideran que puede existir autonomía escolar sin la participación de los actores institucionales, nosotros entendemos que la misma sólo es posible si se basa en procesos institucionales participativos. Sobre aquellos autores que entienden que la autonomía escolar no está vinculada necesariamente con la participación de los actores institucionales ver el texto de Geoff Whitty, Sally Power y David Halpin "La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación" (1998), pág.16.

Un común denominador en dichas prácticas fueron los conflictos de intereses, los mismos se materializaban en prácticas de división entre grupos antagónicos.

Así, por ejemplo, en el discurso de docentes, preceptores y directivos, aparecían referencias tales como: -"los más cercanos al director y los otros"-; -"los de la localidad y los de afuera"-; -"los que se comprometen y los que no"-; -"los que tienen trayectoria en la escuela y los que están de paso"-. En consecuencia, las oposiciones y/o disensos de algunos actores lejos de ser tramitados eran leídos como un desvío. *Desvío* significado, por quienes concentraban la hegemonía de las decisiones, como (des)compromiso; (ir)responsabilidad; (des)interés; (in) diferencia, en síntesis, - "falta de apoyo"-. Este tipo de conflicto también se jugó al nivel de la representatividad y legitimidad de algunos integrantes de esos órganos colegiados, siendo los padres y alumnos los consejeros más cuestionados.

Con respecto a la legitimidad, un buen ejemplo de esto fue el conflicto que produjo el grado de participación⁸ que la normativa otorgaba a los padres en los Consejos Institucionales. El mismo fue de tal envergadura que se llegó a modificar la reglamentación, con el fin de acotar el número de consejeros padres y sus atribuciones.

En cuanto al problema de la representatividad, ésta estuvo cuestionada por los mismos pares; en el caso del consejero padre por su vinculación partidaria, por la existencia de autoelección o elecciones digitalizadas, entre otras; y en el caso del consejero alumno porque sus decisiones eran inconsultas, por lo tanto expresaban su posición personal y no la del colectivo estudiantil.

Otro común denominador fue la insistencia en una práctica de opinión en detrimento de una práctica participativa o de poder de decisión. Práctica que cumplió la función de velar la concentración hegemónica de las decisiones en unos pocos, creando la ilusión de una pseudo participación en quienes, de esta manera, se veían privados del protagonismo y relegados a un lugar auxiliar de las decisiones.

En síntesis, dichos órganos de participación se vieron devaluados como espacios de discusión y de democratización de las decisiones, por reducirse el concepto de participación al de dar apoyo a las decisiones tomadas por otros. Esto llevó a que, en los Centros Educativos de Nivel Medio de la Provincia de Río Negro analizados, el poder de decisión aparezca concentrado en la conducción y/o en los grupos de apoyo a la misma, en lugar de compartido por los diferentes actores; recortándose ésta como una de las causas por las cuales las políticas de participación propuestas por el nivel central no tuvieron el impacto significativo esperado.

Ahora bien, desde una lógica pedagógica⁹, tratamos de establecer la relevancia curricular y la posibilidad de brindar una educación de calidad según las necesidades y demandas de cada comunidad. Desde esta lógica, se vuelve relevante contar con un marco curricular provincial y nacional a partir del cual poder diseñar proyectos regionales o institucionales que se adecuen a las necesidades del alumnado.

En cuanto al marco curricular, en la Ley Provincial de Educación, puede leerse: "la autoridad de aplicación formulará un Diseño Curricular Básico General [...] deberá satisfacer las necesidades de articulación del sistema educativo [...] y deberá fijar también los márgenes de autonomía que tendrán las instituciones correspondientes para su adaptación" (Art. 21°)

Asimismo, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Educación, el Consejo Federal de Cultura y Educación, a través de la Res. N° 37/94, establece las normativas específicas para la "Elaboración de Diseños Curriculares Provinciales".

Pero en nuestra provincia, al quedar sin efecto en el año 1996 la reforma educativa provincial (Ciclo Básico Unificado y Ciclo Superior Modalizado), y más allá de la existencia de las normas mencionadas, los Centros de Enseñanza Media (CEM) planteaban tanto la falta de lineamientos curriculares como su forma de resolver esa carencia recurriendo a prácticas de construcción de marcos referenciales *sui generis*.

⁸ Durante la implementación del "Programa de Gestión y Administración Escolar Descentralizada con Participación" la reglamentación otorgaba al consejero padre voz y voto en las decisiones tanto de cuestiones pedagógicas como de la administración de los fondos que recibían los CEM descentralizados.

⁹ Esta "lógica esta vinculada con los aspectos eminentemente pedagógicos y con los temas relacionados con la calidad de la educación.[...] se plantea que no es posible elevar la calidad del servicio educativo promoviendo estrategias homogéneas frente a realidades sumamente heterogéneas" (Filmus, D. 1997: 47)

Estos marcos referenciales surgían, en muchos casos, como resultado de consensos tanto informales (acuerdos entre docentes que se conocen, por cercanía) como formales (acuerdos promovidos a nivel institucional por el equipo directivo). Para los mismos se recurría a combinaciones más o menos eclécticas entre: el Ciclo Básico Unificado (diseño curricular provincial correspondiente a las escuelas que participaron de la Reforma del Nivel Medio); los Contenidos Básicos Comunes y los diseños curriculares correspondientes al polimodal y al tercer ciclo de EGB, elaborados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en el marco de la Ley Federal de Educación (que para el nivel medio esta provincia no adoptó). Y en algunos casos, también se tomaron aportes de las pruebas de calidad educativa, que desde hace unos años viene implementando ese Ministerio.

Asimismo, los docentes señalan que para la elaboración de esos acuerdos se utilizaban los espacios establecidos en el Calendario Escolar para las jornadas institucionales y/o algunos previstos *ad hoc* al comenzar el ciclo lectivo; afirmando también que los mismos resultaban insuficientes.

En consecuencia, la presencia de este tipo de marcos regulatorios conlleva el riesgo de que las decisiones pedagógicas que toman el docente y/o la institución como colectivo sean arbitrarias, casi anárquicas. Así se pudo observar cómo en algunos establecimientos, la práctica pedagógica tendía a estabilizarse sobre pautas que eran el resultado de la experiencia antes que de una reflexión crítica. Por estas razones, comentaba con preocupación uno de los entrevistados: "entonces se cae en una autonomía demasiado riesgosa, cada uno hace lo que quiere sin conexión."

En cuanto al Proyecto Educativo Institucional (PEI), cabe aclarar que la normativa¹⁰ prevé la elaboración del mismo como encuadre y orientación para la tarea educativa, en tanto nivel más concreto de especificación de la política educativa y adecuación activa de la misma a las características propias de la escuela, articuladas al área administrativa y socio comunitaria.

De todas maneras, más allá de que los Centros Educativos de Nivel Medio hayan venido realizando planificaciones institucionales, la práctica que supone consensuar y elaborar un Proyecto Educativo Institucional se encuentra en sus inicios.

De este modo, se pudo apreciar como en las instituciones que conformaron la muestra, el PEI o bien era visto como una carga que imponía la administración central, sin mayores aportes ni seguimiento, reducido a una simple formalidad (respondiendo su estructura a una lógica de adición más que a una construcción conjunta), o bien como un deber ser, inalcanzable, no concretizable y muy difícil de sostener por parte de los docentes. De esta manera, se perdía el sentido que dicho proyecto tiene como orientador de prácticas autónomas.

En síntesis, el no contar con un marco curricular provincial y la falta de consolidación de los Proyectos Educativos Institucionales, dejan a los aspectos pedagógico-didácticos totalmente librados a las características institucionales de cada uno de los CEM. Así, desde una lógica pedagógica, la autonomía se torna azarosa por no contar con un encuadre que la sostenga.

En otro orden, desde una lógica burocrática¹¹ se intentó establecer la capacidad de las instituciones para controlar, abaratar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, eliminando las burocracias intermedias.

En las escuelas que participaron del "Programa de Gestión y Administración Escolar Descentralizada con Participación", los C.I. eran quienes tenían a cargo las funciones administrativas orientadas a determinar el destino de los fondos que en carácter de subsidio le eran transferidos mensualmente por el C.P.E.

¹⁰ La Ley Provincial de Educación N° 2444/91 en el capítulo III destinado específicamente a la AUTONOMIA ESCOLAR, art. 31 establece que cada escuela: "...tendrá autonomía suficiente para formular su Proyecto Institucional...". Profundizando un poco más en el tema señala que: "cada Proyecto Institucional podrá contener propuestas curriculares, de funcionamiento y de convivencia complementarias opcionales." (art.32°)

También establece cuales serán los criterios a tener en cuenta para la aprobación del Proyecto Institucional: "particularidades de los grupos educativos en los que se integran los alumnos, de los equipos docentes y de apoyo con que se cuenta, las condiciones concretas en que se realiza el proceso educativo en cada caso, y los riesgos y ventajas que puedan preverse para cada experiencia." (art. 33°)

¹¹ Señala Daniel Filmus (1997): "En estos casos la descentralización es vista desde una concepción instrumental y tiene como principal objetivo controlar, abaratar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. En la mayor parte de los casos se trata de una visión principalmente tecnocrática, ya que se delega la capacidad de ejecutar, pero sobre la base de criterios establecidos previamente por las autoridades centrales. El discurso pone énfasis en la necesidad de eliminar las burocracias intermedias". (Filmus, D. 1997: 47)

Todos rescatan la capacidad delegada a este órgano de gobierno para decidir la compra de recursos materiales y resolver aspectos edilicios que venían obstaculizando el funcionamiento escolar desde hacía varios años; no percibiendo que la misma se hacía sobre la base de criterios establecidos previamente por las autoridades centrales.

Así, por ejemplo, aunque el C.I. tenía la facultad de ejecutar fondos, éstos eran establecidos por el C.P.E. mediante un índice que combinaba ciertas variables preestablecidas: tamaño de la institución, nivel, composición socioeconómica de la matrícula y ubicación de la misma. Asimismo, aunque el C.I. se encargaba de la tarea administrativa, el proyecto incorporaba la figura del Administrador Escolar¹², personal administrativo externo elegido y capacitado por el C.P.E. que tenía a cargo todo lo inherente a la función no pedagógica de la escuela.

Más allá de esta experiencia¹³, se pudo advertir cómo la delegación en los CEM de trámites administrativos (licencias, cobertura de cargos en las modalidades) tampoco logró hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones. Los entrevistados señalan que estas tareas estaban determinadas por las resoluciones del C.P.E. que establecían específicamente qué y como debían realizarse las mismas.

Por ello, la práctica administrativa se reducía a un funcionamiento rutinario que llegaba a involucrar al equipo directivo además del personal específico (secretarios), dando lugar a prácticas de colaboración y multiplicidad de roles. Así se pudo observar, por ejemplo, cómo las tareas administrativas absorbían gran parte del esfuerzo de los directivos en detrimento de lo pedagógico; o cómo, muchas veces, la secretaría asumía responsabilidades y tomaba decisiones pedagógicas cuando los directivos no estaban.

En síntesis, desde una lógica burocrática no se pueden identificar prácticas autónomas debido a que las decisiones, más allá que las políticas postularan una descentralización, siempre estuvieron centralizadas en las autoridades del nivel central; en palabras de Guillermina Tiramonti (1996) parecería haberse generado un proceso de recentralización.

Por último, queda por analizar la lógica financiera¹⁴. Desde esta lógica se buscó establecer si hubo desde el Estado Central transferencia de las responsabilidades de financiamiento hacia las entidades locales.

Aunque las acciones políticas analizadas en ningún momento efectuaron este tipo de transferencia, sin embargo, la comunidad educativa se opuso al Programa de Gestión y Administración Escolar Descentralizada con Participación (1993-1995) por suponer que el mismo estaba inspirado en este tipo de lógica. Así, los entrevistados manifestaban su temor a que las escuelas sean privatizadas o municipalizadas, ya que en lugar de democratizarlas se generaría mayor inequidad para los alumnos e inestabilidad laboral para los docentes. Esta negativa, que vino a impactar en el Programa de Descentralización, parecía vehiculizar el reclamo de los integrantes de la comunidad educativa para que el Estado no abandonara sus funciones delegando mayores atribuciones a las escuelas. Luego, a partir del año 1996, con la agudización de las dificultades de la provincia para atender con recursos propios las necesidades de sus unidades educativas, aquello que sólo era una sospecha se tornó realidad.

Así, ante el incumplimiento del Estado, las instituciones educativas para obtener fondos, equipamiento, material didáctico, aulas, en otras palabras, los insumos necesarios para el funcionamiento cotidiano, comenzaron a implementar prácticas de autogestión tales como: presentar proyectos ante el Ministerio de Cultura y Educación Nación (Plan Social, PRODYMES, Red

¹² El Programa establecía que el Administrador Escolar fuera seleccionado por el Consejo Institucional, en base a una terna y debían recibir capacitación específica. Sin embargo, en la práctica, el procedimiento de selección fue cuestionado por las instituciones, porque éste fue realizado por el Nivel Central.

¹³ En enero de 1996 y coincidente con el cambio de gestión Provincial y de Presidente del CPE se aprueba la Resolución N° 125/96 mediante la cual se resuelve crear Delegaciones Regionales que tendrán como misión: "administrar los recursos que se les envíen desde el C.P.E., como así también la gestión administrativa y documental relacionada con el Organismo" (Art. 3). A partir de esta normativa, las funciones administrativas encomendada antes a las Coordinaciones Regionales y al C.I., pasan a ser potestad de estas Delegaciones. Asimismo, en referencia a las Coordinaciones, las Delegaciones pierden la facultad con respecto a lo técnico - pedagógico.

¹⁴ "Desde ésta lógica y debido a la crisis fiscal, el proceso de descentralización se convierte principalmente en un mecanismo de ahorro del gasto público. Con el objetivo de aumentar el aporte financiero a la educación de las unidades políticas locales, entidades comunitarias y privadas y las propias familias, se transfieren hacia ellas, un conjunto de cargas anteriormente soportadas por el Estado Central". (Filmus, D. 1997: 47)

de Formación y Capacitación Docente Continua, el Sistema Nacional de Información Educativa, entre otros), realizar gestiones en la comunidad y recurrir a las Asociaciones Cooperadoras.

De todas maneras, aunque los CEM buscaron formas de paliar esta situación, no dejaron en ningún momento de criticar insistentemente al Nivel Central por su forma de intervenir sólo a través de medidas aisladas que apenas lograban resolver los problemas inmediatos.

Así puede afirmarse que desde una lógica financiera, entendida en sentido estricto, no existió tal transferencia formal de las responsabilidades de financiamiento desde el CPE hacia los CEM, ni siquiera en época del Programa de Descentralización con Participación. Pero la crisis económica en la que estuvo (y está) inmerso el Estado Provincial hizo que, más allá de las normativas y del discurso político, los establecimientos tuvieran que resolver sus necesidades implementando prácticas de autogestión.

Esto hace suponer que el retiro del Estado fue produciendo paulatinamente una transferencia de hecho de algunas de las responsabilidades del financiamiento a las escuelas. Afirma un entrevistado: "hace tiempo que en la escuela hacemos todo a pulmón". Pero puntualmente, en términos de los límites y posibilidades que tuvieron los CEM analizados para lograr un funcionamiento autónomo, son las limitaciones lo más relevante al momento de explicar porque este proceso no se instaló, a pesar de las normativas y los discursos políticos que lo postulaban. Limitaciones producto tanto de los acuerdos y desacuerdos entre el Estado Central y los establecimientos como de los conflictos de intereses que se jugaron al interior de los mismos.

Así en el marco de dichas acciones políticas, las instituciones educativas funcionaban sin políticas curriculares que garantizaran la distribución equitativa de los conocimientos, con un mayor control desde el nivel central en los aspectos administrativos y en una provincia sin los recursos materiales y financieros necesarios para el trabajo cotidiano de los CEM. Esto último, a su vez, trajo consigo una paulatina transferencia (de hecho) de un conjunto de cargas anteriormente soportadas por el Estado Central hacia las instituciones.

Frente a esta compleja situación, los CEM fueron instituyendo diferentes prácticas. Así, como ya fue señalado anteriormente, ante la sobrecarga de tareas administrativas solicitadas por el nivel central, se generaron prácticas de colaboración y multiplicidad de roles; ante la ausencia de un diseño curricular surgieron prácticas de construcción de marcos de referencia sui generis y, cuando el Estado les dejó de proveer los recursos necesarios, las instituciones desarrollaron prácticas de autogestión financiera.

Pero estas prácticas, útiles para resolver las situaciones coyunturales, no estuvieron exentas de conflictos de intereses entre los integrantes de la comunidad educativa. Conflictos que también dieron lugar a prácticas de división entre grupos antagónicos donde estaban en juego cuestiones alrededor de la legitimidad, representatividad, compromiso, responsabilidad de los integrantes de los diferentes órganos de participación; y prácticas de opinión que, al velar la concentración de poder en unos pocos, creaban la ilusión de un pseudoparticipación.

A partir de este recorrido podemos concluir que aunque las acciones políticas de la década del '90 promovían la autonomía institucional, ésta no se instituyó como tal, primero porque la descentralización administrativa con participación propuesta fue rechazada por la comunidad educativa por suponer que encubría una lógica financiera. Vale aclarar que tal vinculación no resulta ni azarosa ni sin fundamentos, pues como afirma Daniel Filmus:

un conjunto de evaluaciones realizadas por organismos internacionales, revela que la lógica preponderante en los procesos de descentralización ha sido la financiera, más aún estos estudios afirman que en los casos en que se privilegió la necesidad de reducir el gasto educativo sus resultados han contrariado los objetivos iniciales: ha disminuido la calidad y la equidad en el servicio educativo. (Filmus, D., 1997:50)

En segundo lugar, porque las políticas de ajuste aplicadas a mediados de la década sirvieron de pruebas de tal percepción.

En síntesis, en el nivel del funcionamiento institucional, estas acciones políticas en lugar de la transformación esperada (mayor calidad y equidad) trajeron consigo el tan temido ajuste, ya que el Estado disminuyó su asistencia a los establecimientos y aumentó sus niveles de control sobre los

mismos. Ya en términos de posibilidades, la autonomía entendida como la capacidad institucional para abrir y sostener un espacio en donde todos los sujetos tengan un protagonismo real en el acto de decidir; pareciera quedar cifrada en el sentido que adquiriera, a nivel institucional, el concepto de participación, más allá de las políticas, de las normativas y del cumplimiento del Estado.

OBRAS CITADAS

Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Río Negro: *Documento de Descripción del Programa Kumelkan*. Viedma, 1993.

Filmus, Daniel: "La educación latinoamericana: entre la transformación y el ajuste". En: Frigerio, Graciela; Poggi, Margarita y Giannoni, Mario: *Políticas, Instituciones y Actores en Educación*. Editorial Novedades Educativas. Buenos Aires, 1997.

Mello, Guiomar Namó de: *Modelo de gestión para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*. Ficha bibliográfica. Programa de Investigación: "Políticas Públicas y Prácticas Educativas". 1994.

Marquina, Mónica y Trippano, Sergio: "El nuevo espacio público y la educación. Autonomía escolar: ¿democratización o privatización?". En *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Año VIII, N° 14. Miño y Dávila y Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Buenos Aires. pp. 12 - 20. 1999.

Ministerio de Cultura y Educación: *Proyecto educativo institucional. Una herramienta para la transformación*. Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI. 1996.

Tedesco, Juan Carlos: *El nuevo Pacto Educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Editorial Alauda - Anaya. 1995.

Tiramonti, Guillermina: "La Agenda Educativa de los 90" en. *Revista Cuaderno de Pesquisa* N° 100. Fundación Carlos Chagas. 1996.

Geoff Whitty, Sally Power y David Halpin: *La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación*. Ediciones Morata - Fundación Paideia 1998.

FUENTES

Ley 24195 Federal de Educación. 04/04/1993.

Ley 2444 Orgánica de Educación de la Provincia de Río Negro. 24/10/1991.

Resolución N° 1887. Consejo Provincial de Educación, 1992.

Resolución N° 1685. Consejo Provincial de Educación, 1993.

Resolución N° 1979. Consejo Provincial de Educación, 1993.

Resolución N° 2205. Consejo Provincial de Educación, 1993.