

## Sentido(s) de la gestión autónoma en la escuela secundaria. Un análisis en contexto del Proyecto de Promoción de la Autonomía en la Escuela en Córdoba, Argentina

*Sense (s) of autonomy management in secondary school. An analysis in context of the Project for the Promotion of School Autonomy in the Province of Cordoba, Argentina*

**Nora Zoila Lamfri**

**María Cecilia Bocchio**

*Centro de Investigaciones Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina*

### Resumen

Este trabajo presenta una investigación acerca de los efectos de un proyecto orientado a introducir cambios en la gestión directiva de escuelas de nivel medio en la provincia de Córdoba, Argentina: el Proyecto de Promoción de la Autonomía de la Escuela (PPAE). Se reconoce a la "gestión por proyectos" como uno de los principales mecanismos de regulación y de focalización de recursos del sistema educativo, a partir del cual se promueve un tipo de autonomía que traslada responsabilidades a las escuelas sobre la inclusión socio-educativa, legitimando nuevas modalidades de control. En el artículo discutimos el concepto de autonomía, presentamos el caso en estudio y abordamos los sentidos atribuidos a la autonomía escolar por el PPAE y por los actores que participaron del proyecto.

**Palabras clave:** políticas educativas; regulación política; autonomía-gestión directiva.

### Abstract

*This paper presents the results of a research that studied the effects of a policy to promote school autonomy at the management level in secondary-level schools in the Province of Cordoba, Argentina: the "Project for the Promotion of School Autonomy" (PPSA). "Management through projects" is acknowledged as one of the main mechanisms of regulation and focalization of resources in the education system, promoting a type of autonomy that shifts social and educational inclusion responsibilities to schools and that legitimizes new forms of control. In the paper, we discuss the concept of autonomy, we present the case study, and we approach the various rationalities attributed to school autonomy by the PPSA and by the actors involved in the project.*

**Keywords:** educational policy; policy regulation; principals' management; autonomy

## 1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que presentamos recoge parte de una investigación realizada en el marco del proyecto: “Procesos de regulación pos-burocrática. Sus efectos en la gestión institucional y en el trabajo de los profesores, en el nivel medio y superior universitario”<sup>1</sup>. Particularmente mostramos los resultados de una de sus líneas de trabajo cuyo propósito principal es reconstruir y analizar los efectos del Proyecto de Promoción de la Autonomía de la Escuela (PPAE) en la gestión directiva de escuelas de nivel medio de la ciudad de Córdoba, Argentina. Si bien la investigación está estructurada a partir de tres ejes centrales de análisis: 1) *Modelos de gestión directiva*, 2) *Estrategias de gestión directiva* y, 3) *Sentidos atribuidos a la autonomía escolar*, profundizamos en este artículo, por razones de espacio, en las cuestiones referidas al tercer eje.

La publicación está organizada en torno a los siguientes apartados: Primero desarrollamos algunas precisiones para la discusión del concepto de autonomía en contexto de un modelo de regulación política pos-burocrática, tomando como principal sustento teórico los aportes de João Barroso. En un segundo apartado presentamos someramente el caso en estudio y seguidamente explicitamos la metodología adoptada para la investigación. En el cuarto y quinto apartado, analizamos los sentidos que el propio PPAE y los actores implicados en el estudio le atribuyen a la autonomía. Finalmente, a modo de cierre, planteamos algunos desafíos que la dirección escolar tiene frente a la gestión por proyectos y ante las transformaciones que las políticas orientadas a promover la autonomía escolar están originando en la escuela secundaria argentina.

64

## 2. LA AUTONOMÍA DECRETA Y LA AUTONOMÍA CONSTRUIDA EN CONTEXTO DE REGULACIÓN POS-BUROCRÁTICA

Las políticas asociadas a la promoción de la autonomía escolar vienen siendo ampliamente estudiadas. En el discurso legitimado por las reformas educativas en Iberoamérica la autonomía se presenta como un instrumento para promover la gestión escolar eficiente en tiempos de descentralización y modernización de las administraciones escolares. Sin embargo, existe un importante acervo de investigaciones que, desde un enfoque crítico, analizan los efectos de estas políticas sobre los sistemas educativos, las instituciones y los actores escolares.

En contexto europeo, Ball et al. (2012), van Zanten (2012), Barroso (2011, 2003), Bolívar (2011), Ball (2008, 1994) y Matos Riveiro (2007) concuerdan en señalar que existe una nueva forma de concebir a la educación a partir de orientaciones que provienen del campo económico, lo cual implica la definición de nuevos dispositivos de regulación que afectan a las instituciones educativas y a las funciones tradicionales de los directivos. Desde esta perspectiva, los directores escolares incorporan un nuevo lenguaje propio de la lógica técnico-burocrática y pasan a ser concebidos como gerentes que deben ocuparse autónomamente de gestionar recursos en el mercado, recursos que deben ser invertidos eficientemente. La rendición de cuentas opera como mecanismo de control de resultados, pasando a ser responsabilizados docentes y directivos acerca de las calificaciones escolares alcanzadas por el alumnado.

En la misma línea y en contexto latinoamericano, los estudios que analizan las reformas educativas acontecidas en forma masiva en la década de los noventa en la región señalan que, si bien pueden identificarse rasgos específicos según países, se introdujeron nuevos modos de regulación y gestión gerencial que en el ámbito educativo han promovido entre otros efectos, la intensificación del trabajo docente y el incremento potencial de la “colonización administrativa” del trabajo del director que ahora debe responder a múltiples evaluaciones y las diversas demandas de un alumnado sumido en crecientes procesos de pauperización social (Miranda y otras, 2004; Miranda y Lamfri, 2009; Krawczyk, 2014; Krawczyk y Vieira, 2008; García y Anadon, 2009; Andrade Oliveira, 2007, 2006; Oto Shirmona y Campos, 2006).

En Argentina, el discurso de la “nueva gestión pública” y la autonomía se presentó junto a la Ley Federal de Educación N°24.195/93 como la fórmula para responder a las múltiples crisis de sentido en las que se encontraba el Sistema Educativo ya descentralizado. (Miranda, 2013; Sendón, 2007; Macri, 2005). Feldfeber (2006) afirma que en la década del noventa la autonomía escolar fue orientada por discursos que postulaban la participación de la comunidad, el respeto por la diversidad, la libertad de elección, la posibilidad de innovar y mejorar la calidad educativa, como así también la utilización eficaz y eficiente de los recursos. Se trató de una retórica sustentada en la democratización de la educación, que paradójicamente fue impulsadas “desde arriba” y “por decreto”.

En el mismo sentido analítico pero situado en contexto portugués, João Barroso, uno de los principales referentes en el estudio de las políticas orientadas a promover “la autonomía por contrato”, identifica tres significados políticos de la autonomía escolar:

*1. Autonomía como retórica discursiva*, que intenta trasladar responsabilidades del gobierno central a las escuelas, en que la misma se restringe a ser utilizada para movilizar las escuelas a aceptar los cambios y legitimar nuevas modalidades de control. *2. Autonomía como instrumento de gobernanza*, la autonomía es utilizada como instrumento para orientar la acción pública, es decir, como conjunto de dispositivos que permiten “predeterminar” y “estabilizar esa acción”, tornando “más previsible” y, al mismo tiempo, más visible el comportamiento de los actores. En esta lógica se inscriben los “contratos de autonomía”, que, al mismo tiempo que combinan “una estrategia de negociación, la movilización de los actores y la promoción de su autonomía”, terminan por propiciar un sentido de control y garantía por los resultados, en una lógica de obediencia a principios y normas generales. *3. Autonomía como modo de regulación*, el aumento de la autonomía de las escuelas integra lo que se designa como “nuevos modos de regulación de las políticas y de la acción educativas”. Se refiere al pasaje de un “modelo de regulación burocrático-profesional”, basado en la combinación de una regulación estatal, burocrática y administrativa con una regulación profesional, corporativa y pedagógica, hacia un “modelo de regulación pos-burocrático”, organizado a partir de un estado evaluador y el avance de cuasi-mercados educativos.

También para el caso portugués, Elizabete Ferreira (2012) estudia el proceso de génesis y construcción de la autonomía escolar centrándose en el rol de los actores escolares ante estas políticas. Diferencia cinco interpretaciones posibles de la autonomía escolar: *1. “autonomía requeñada”*: ejemplifica el hiato entre la retórica de la autonomía y la práctica autonómica; *2. “quasi -autonomía”*: en la que la eficacia como principio supone que sean dejadas de lado cuestiones vinculadas al desarrollo y la distribución de poderes entre los actores, prevaleciendo un raciocinio lucrativo y calculista; *3. “autonomía redonda”*: que admite el cumplimiento burocrático de la autonomía como consecuencia de la imposición normativa y legal de la autonomía, significando una autonomía sin sentido, sin esperanza de cambio; *4. “autonomía en crisis”*: que implica la presencia de dificultades para la ejecución y desarrollo de la autonomía escolar, acepta la falta de participación activa y democrática, como así también la resistencia al proyecto de autonomía en respuesta a la falta de determinación

de la administración central para promover en los actores el deseo de tener una escuela autónoma. Finalmente y con un carácter propositivo, la autora define una *5ta.*, la “*autonomía sensata*”: es una autonomía deseable, posible y utópica, basada en la libertad del sujeto y que es aplicada en el cotidiano escolar.

En conjunto, las interpretaciones planteadas por Barroso y Ferreira ponen de manifiesto diferentes facetas y ficciones que la autonomía escolar adquiere a partir de estas políticas educativas. Son interpretaciones fértiles para comprender la diversidad de sentidos que asume la autonomía escolar en las políticas educativas y en la vida cotidiana de las organizaciones escolares. Asimismo constituyen categorías para interpretar los procesos de interacción en los que los actores escolares resignifican la autonomía que las políticas educativas tienden a definir más taxativamente.

Puede afirmarse que las reformas educativas de las últimas décadas introdujeron nuevas formas de gobierno y control sobre la educación, dando lugar a aquello que Barroso (2006, 2005) denomina regulación pos-burocrática o gobernanza. Este nuevo modelo de regulación pone en evidencia un proceso de fragmentación de la acción pública resultado de una crisis de confianza en la capacidad de los poderes públicos (Estado) y en el profesionalismo de los docentes para coordinar y regular el sistema y las instituciones escolares. En consecuencia el modelo pos-burocrático de regulación promueve transformaciones en la organización y administración escolar y representa la búsqueda de modelos alternativos que implican:

la sustitución del control jerárquico por el auto-control, la flexibilización de las estructuras con la sustitución de las organizaciones piramidales por organizaciones en red y el fin de la separación entre organización formal e informal, con la importancia que se da a las relaciones personales y la afectividad (Barroso, 2005, p.430).

Entre las características principales de las organizaciones pos-burocráticas se destacan: el diálogo en lugar de la obediencia, la capacidad de influencia en vez de la imposición de órdenes, la construcción de principios en lugar de reglas, la interdependencia entre las partes de un todo, la confianza mutua y la misión compartida. Este modelo no jerárquico de regulación sirve para gestionar todo tipo de políticas públicas, entre ellas las educativas, donde se involucran a diferentes actores (estatales y no estatales) con distintos niveles de iniciativa, de responsabilidad y de territorialidad. Se concretiza a través de contratos de acción pública, forum de discusión abiertos y participativos, multiagencias de regulación, redes de autogobierno y se toma como modalidad

de intervención la contractualización y la creación de agencias (independientes o cuasi independientes) de trabajo-proyecto (Barroso, 2009). Así, para el sector educativo, la “gestión por proyectos” se constituye en uno de los principales instrumentos de regulación y de focalización de recursos del sistema educativo y la autonomía delegada a la gestión se dispone como el componente central para articular nuevas modalidades de evaluación de resultados con las que el Estado re-centraliza el control.

Analizar los procesos de interpretación y traducción de las políticas orientadas a fortalecer la autonomía escolar -a nivel micro-político- implica también considerar los márgenes de autonomía relativa que los directores escolares construyeron situacionalmente. Es importante reconocer que más allá de las prescripciones normativas, los actores siempre tienen un espacio de actuación en el cual se produce la interpretación y traducción de las políticas de una forma no lineal. Para explicar estos procesos, Lima (2004, p. 12) define el concepto de márgenes de autonomía relativa de este modo:

Los actores escolares nunca se limitan al cumplimiento de las reglas jerárquicamente establecidas por otros, no juegan apenas un juego con reglas dadas, lo juegan con la capacidad estratégica de aplicar selectivamente las reglas disponible, como así también con la capacidad de inventar y construir nuevas reglas.

68

Como ya señalamos, en contexto de regulación pos-burocrática se modifica el rol exclusivo del Estado en la ejecución de las políticas, y se delegan márgenes de autonomía para su traducción en el espacio local en un ejercicio de imposición. Sin embargo, para Barroso (2004), la autonomía en las escuelas puede tener un sentido menos ficcional o impuesto. Esto implica superar las visiones administrativas y normativas utilizadas para gestionar las instituciones educativas para, de este modo, posibilitar el logro de una “autonomía construida”, en oposición a una “autonomía decretada”. Barroso (1996, p. 185-186) define a la autonomía construida como la consecuencia de:

El juego de dependencias y de interdependencias que los miembros de una organización establecen entre sí con el medio ambiente, y que les permite estructurar la acción organizada en función de objetivos colectivos propios. La autonomía es el resultado del equilibrio de fuerzas, en una determinada escuela, entre diferentes detentores de influencia (externa e interna) de los cuales se destaca el gobierno y sus representantes, los profesores, los alumnos, los padres y otros miembros de la sociedad local.

Así, la autonomía decretada y la autonomía construida parecen convivir en las instituciones educativas en una suerte de esquizofrénicos mandatos sedimentados y exigencias de rendición de cuentas que las políticas educativas introducen en el trabajo del director. A partir de estas consideraciones teóricas pretendemos poner en tensión la concepción de autonomía escolar impulsada por el proyecto en estudio y en los sentidos que los actores institucionales les otorgaron a esa autonomía decretada y al propio proyecto.

### 3. APUNTES SOBRE EL CASO EN ESTUDIO

El Proyecto de Promoción de la Autonomía de la Escuela fue implementado entre los años 2003 y 2006 en la provincia de Córdoba, Argentina, en el marco del Programa de Modernización de la Provincia de Córdoba. Este programa tuvo como objetivo ampliar la capacidad de gestión financiera y administrativa de la provincia, para consolidar las bases de un equilibrio fiscal sustentable en el mediano y largo plazo, promoviendo la reforma del aparato burocrático del Estado provincial. Como componente de este programa, los propósitos explícitos del PPAE fueron dos: en primer lugar se orientó a potenciar la calidad, la eficiencia, la equidad y la participación educativa de los niños y jóvenes de la Provincia de Córdoba; y en segunda instancia, a generar prácticas y condiciones que incrementaran la autonomía de las escuelas y sus docentes en relación con aquellas decisiones que inciden directamente en su tarea cotidiana y en el aprendizaje de los alumnos (Documento Base, 2003).

El proyecto incluyó a 1362 escuelas en toda la provincia, de las cuales 384 correspondieron al nivel medio, y promovió la dotación de diferentes recursos que servirían como herramientas para el fortalecimiento de la “gestión autónoma” de las escuelas participantes. Se buscaba además que docentes y directivos pudieran elaborar propuestas de enseñanza y proyectos de retención escolar acordes a las necesidades educativas de la población a la que atendían.

La particularidad de esta iniciativa estuvo dada por la utilización de una estrategia de focalización de recursos financieros, materiales, de asistencia técnica y una modalidad de ejecución novedosa para las escuelas: un acuerdo explícito de la institución para participar mediante la firma de un “acta compromiso”, un “catálogo de ofertas” de capacitación docente, una “feria de editoriales

y librerías” y un “catálogo” de libros, etc. A través de estas modalidades se intentaba promover la libre elección entre las distintas ofertas disponibles. Las líneas de acción definidas por el proyecto fueron las siguientes:

- a) *Desarrollo de Técnicas de Gestión Escolar:* Se orientó al desarrollo de un sistema integrado de monitoreo cuyo objetivo fue la recopilación y uso intensivo de la información producida en las escuelas y en el sistema provincial para abordar las principales problemáticas relevadas en cada institución educativa.
- b) *Dotación y Utilización de Recursos Didácticos:* Consistió en la dotación de libros, útiles y materiales didácticos. Tuvo el objetivo de fortalecer la autonomía de las instituciones educativas, en relación a la gestión de sus recursos didácticos, de modo que fuera posible fortalecer las condiciones de enseñanza y aprendizaje.
- c) *Acrecentamiento de Estrategias Pedagógicas y Didácticas:* Compuesta por dos líneas de acción. Una orientada a la capacitación docente, que realizaban los Institutos de Formación Docente de la provincia de Córdoba, y otra referida a la elaboración de proyectos escolares de enseñanza y retención a fin de lograr metas de retención y recuperación de los alumnos con riesgo socioeducativo.

#### **4. APUNTES METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN**

La estrategia metodológica privilegió el análisis de datos provenientes de dos fuentes: documentales (normas legales, documentos oficiales, informes de evaluación, auditorías, etc.) y entrevistas a distintos actores. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a directivos de escuelas participantes y otros informantes clave como supervisores y funcionarios del Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba, responsables de la planificación, implementación y evaluación del proyecto en cuestión. Se visitaron las 45 escuelas de nivel medio localizadas en la ciudad de Córdoba y se logró entrevistar a 9 directivos que permanecían en sus cargos desde la implementación del proyecto. En 23 escuelas, el equipo directivo no era el mismo que estaba al momento de la implementación del PPAE y en general desconocían el proyecto. Vale la pena aclarar que entre los años 2004-2005 se llevó a cabo el plan de jubilaciones anticipadas en la Provincia de Córdoba, motivo por el cual numerosos agentes del Sistema Educativo cesaron en el ejercicio de sus funciones.

## 5. SENTIDO(S) PARA LA(S) AUTONOMÍA(S) EN CONTEXTO DEL PPAE

Entendemos que las líneas de acción del proyecto se vinculan a una definición de autonomía institucional como modo de regulación que refuerza la acción colectiva dando mayor visibilidad y previsibilidad a las prácticas de los actores escolares con responsabilidades claves en la gestión de las instituciones y haciendo menos visibles los mecanismos de control (Ball, 2003) A fines analíticos diferenciamos dos dimensiones sobre los sentidos de la autonomía escolar atribuidos por el PPAE y por los actores escolares entrevistados.

### 5.1 AUTONOMÍA COMO CAPACIDAD PARA SELECCIONAR Y ADQUIRIR RECURSOS

Desde el discurso del PPAE, los directores se convierten en depositarios de nuevos márgenes de actuación y de recursos para la gestión escolar, así lo define:

La autonomía escolar supone la potestad de sus miembros para gestionar todas aquellas acciones que les permitan alcanzar los objetivos de su plan educativo (...) A través de este proyecto, las escuelas iniciarán y/o profundizarán procesos de transformación contando con recursos y herramientas para la Gestión Pedagógica e Institucional que permitan incrementar su repertorio de prácticas institucionales tendientes a mejorar la calidad y la retención (*Documento Base, 2003, p. 5*).

La ampliación de los márgenes de decisión fue vinculada a: a) Selección de libros de un "catálogo" o listado que llegaba a las instituciones con anterioridad a una "feria de editoriales y librerías" en la cual los directores negociaban con los oferentes por la compra de libros según el monto asignado, b) selección de materiales didácticos y útiles escolares, c) selección de cursos de capacitación docente de un "catálogo" presentado por instituciones oferentes y, d) elaboración de un proyecto de retención escolar. Los recursos son al parecer aquellos que garantizan y posibilitan "los procesos de transformación institucional (.....) tendientes a mejorar la calidad y la retención escolar" propuestos por el PPAE. Prevalece en los aspectos mencionados una concepción de autonomía ligada a la provisión de recursos. En el mismo sentido, el documento final del proyecto refiere a autonomía en los siguientes términos:

Autonomía más Recursos, como una herramienta compensadora de las inequidades de los contextos de proveniencia, marca el eje de una política educativa que si bien busca favorecer y fortalecer las autonomías institucionales, en el marco del sistema educativo de la provincia, asume y sostiene la responsabilidad del Estado provincial para compensar las desigualdades" (*Documento Cierre, 2006, p. 1*). "El Ministerio de Educación de la Provincia

asumió de este modo, y en consistencia con sus políticas, que los procesos de mayor autonomía deben sustentarse en recursos que fortalezcan a las escuelas en sus decisiones pedagógicas. Este Programa constituye una evidencia de esas políticas en acción (*Documento Cierre, 2006, p. 2*).

Contrastando las definiciones previas con el discurso de los funcionarios responsables del proyecto, encontramos que la provisión de recursos aparece como la principal (si no la única) estrategia de desarrollo del proyecto. Al respecto un funcionario sostiene:

[...] Yo creo que lo que se refería acá era que la propia escuela autónomamente podía definir dentro de este paraguas que era el proyecto, definir qué era lo que quería, pero el tema de la autonomía cuesta, cuesta decir cuál es la autonomía y en esto es lo mismo. Ellos tenían autonomía para definir el tema de libros, los materiales, para demandar capacitación y para la capacitación que organizaran como institución... (Actor oficial C, p. 2)

Otro funcionario valorando especialmente el modo de ejecución, expresa:

[...] algo que fue muy reconocido y fue esta cuota de autonomía a los directivos y los docentes, de pronto que elijan ellos los recursos fue algo muy fuerte para ellos. No le resto importancia, es decir no es sólo recursos, sino usarlos, responsabilizar por ellos. Toda esa instancia fue muy valiosa... (Actor oficial B, p. 2)

72

En las entrevistas a los denominados “actores oficiales” es recurrente la valoración positiva sobre la posibilidad de seleccionar libros, materiales, útiles y capacitación dentro de un abanico de opciones disponibles, a través de las cuales se delega a las escuelas la responsabilidad sobre el complejo y burocrático proceso de adquisición de recursos. A continuación profundizamos en este aspecto.

## **5.2 AUTONOMÍA COMO RESPONSABILIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

A través de la firma de un “acta de compromiso” entre el Ministerio provincial y las escuelas se responsabilizó a los directivos no solo por la selección, uso y conservación de los recursos adquiridos sino, también, por el impacto que estos tendrían en la resolución de los problemas de retención detectados.

El ejercicio de la autonomía no resulta fácil ni sencillo. Requiere como complemento indisoluble en su concreción, de la responsabilidad por las decisiones que se toman, por lo cual se hace necesario un profundo análisis de las consecuencias en este ejercicio de la autonomía (*Documento Cierre, 2006, p. 1*).

En el análisis documental y las entrevistas realizadas son recurrentes las referencias a las posibilidades que el PPAE otorgó para comprar recursos dentro de los márgenes definidos. Al respecto un director entrevistado señala:

Como te podría decir, autonomía con recursos como dice aquí, si los tuvimos, muchos recursos, muchos libros, útiles... ahora todavía me quedo pensando cual fue la autonomía que me quisieron dar... o yo no entendí, porque a lo mejor no la capté en todo esto, no me di cuenta, porque la única autonomía que yo tuve fue la de decidir junto con los profesores, qué teníamos que comprar, otra autonomía, no! si hablamos de los recursos, si tuve autonomía, pero ¿qué aprendí yo como autonomía? Para mi gestión, para mi gestión no... Ese fue otro tema (*Escuela N° 6, p.5*).

Resulta sencillo definir el “para qué” de la autonomía escolar cuando la misma se vincula directamente a la compra de recursos. Sin embargo, aludir a autonomía escolar para promover proyectos educativos requiere de condiciones objetivas y simbólicas que exceden la posesión de recursos materiales. La autonomía para construir proyectos educativos y para la toma de decisiones no se obtiene con créditos o bonos que poseen valor de cambio en el mercado. En la toma de decisiones se entrecruza el “con respecto a quien o quienes se es autónomo” (Sendón, 2007), lo cual es una tarea compleja y contradictoria que en el PPAE se tradujo en una tarea principalmente burocrática, que supuso para los directivos completar una enorme cantidad de formularios.

73

La rendición de cuentas tuvo dos aspectos bien diferenciados: la rendición económica de los fondos recibidos y los resultados de aprendizaje logrados por los alumnos a partir de la implementación de los proyectos de retención. Ambos debían registrarse en la llamada “Libreta de Gestión”, instrumento de registro de todas las acciones del PPAE y requisito indispensable para la aprobación final y cierre del proyecto.

Sobre el primero, y a poco de registrar las opiniones de los directores, se puso de manifiesto el descontento por la sobrecarga burocrática de la ejecución del proyecto. Tareas como la búsqueda de presupuestos, elaboración de rendiciones, trámites bancarios, contratación de fletes, etc. Las actividades mencionadas insumen excesivo tiempo de los equipos directivos, los alejan de sus tareas sustantivas y les demandan, además, conocimientos contables. Así lo expresan algunos directivos:

“Tuvimos que salir buscar presupuesto de libros, útiles, porque era para la totalidad del alumnado, eso implicaba personas en la calle para buscar presupuesto, ¡después que no falte ninguna firma! ¡La burocracia del papel!

" (Escuela N° 7, p.3); "Nos pasamos rindiendo y llenando formularios, con una actividad administrativa que nos agobia y la institución escolar deja su función específica de dar educación" (Escuela N° 8, p. 2); "Por tres centavos nos pasamos, gastamos unos centavos más en vez de gastar 6.000\$, nos hicieron un lío tuvimos que buscar boletas después de dos años. ¿Se imaginan lo que es buscar el tipo que te vendió que te corrija una factura? Estoy muy en contra de las compras escolares, el director tiene que estar en la escuela para que marche" (Escuela N° 7, p. 6).

Un aspecto a destacar es la ausencia de devolución de resultados a las escuelas, todos los directivos refirieron a una firma o sello como marca de la finalización del PPAE. Así lo refieren:

"¡si aprobado! nada más (Escuela N° 7, p. 7)"; "No, los indicadores te los piden, te sellan el recibido y listo (Escuela N° 2, p.7)"; "no ninguna, sólo un visto de aprobación (Escuela N° 5, p.4)"

Al parecer se sostiene una perspectiva de evaluación ligada al control y alejada del objetivo de repercutir en mejoras de las prácticas educativas. Si bien era un requisito elaborar y ejecutar proyectos de retención escolar para que las escuelas aprobaran su participación en el PPAE; tuvimos la oportunidad de entrevistar a un director de una escuela la cual no llegó con los plazos establecidos para la presentación de los proyectos de enseñanza y retención. Sin embargo recibió la aprobación al igual que el resto de las escuelas.

74

D: "La parte del proyecto de retención se nos pasó el tiempo no lo hicimos" (Escuela N° 5, p. 3).

La cita posibilita asociar la evaluación desarrollada por el PPAE a una rendición de cuentas cuantitativa, a través de la cual la unidad ejecutora realizaba un control de la cantidad de escuelas afectadas al proyecto. En dicha evaluación no existieron instancias de análisis de los proyectos de retención llevados a cabo. Al parecer participar implicaba aceptar los recursos del PPAE y completar la libreta de gestión, sin importar el contenido o los resultados alcanzados. De este modo se fueron construyendo formas de participación que paradójicamente implican no participar. Seguidamente profundizamos en los objetivos que guiaron la decisión de los directivos de "poner en acto" el Proyecto.

## 6. SOBRE LAS RAZONES PARA ACEPTAR LA AUTONOMÍA ESCOLAR PROPUESTA POR EL PPAE

El discurso de la participación como mecanismo para la democratización de la gestión escolar implica otorgar espacios para que los actores escolares hagan uso de su autonomía. Como ya fue referido, la participación en el PPAE fue voluntaria. Es decir, los directores tuvieron la opción de decidir no responder a la convocatoria. Por este motivo, la decisión de participar es relevante y se tornan significativas las justificaciones esgrimidas por aquellos directivos que decidieron ejecutar el proyecto. En el discurso de los directores identificamos elementos que posibilitan reconocer algunas de las razones que los orientaron a participar del proyecto:

D: “lo que realmente me importa, mucho y con mucho amor son mis alumnos, entonces si eso le favorecía a mis alumnos, y además ese alumno era un chico en situación de riesgo social con más razón iba a estar. A mí lo que me importa es el chico, y en función de ellos hago todo lo que hago... a mí lo que me motiva es el chico. Si yo no quiero tener PAICOR o becas, no tengo, porque eso no está ni legislado, a mí no me pueden obligar, pero esta es la realidad en la que vivimos, entonces si hay algo que favorece a los chicos no me voy a negar. Porque yo al que me debo no como directora sino como educadora es a mi alumno. Mi tarea va más allá de los que impone el Sistema. Esta es una tarea de amor. Porque si no es imposible, no se pueden hacer tantas cosas y sacrificios si no es por amor” (*Escuela 4, p. 6*).

75

En el mismo sentido un director señaló que la decisión que lo condujo a participar del PPAE se fundamentó en las necesidades que atravesaban la escuela y sus alumnos y enfatizó que a pesar del trabajo que implicó los beneficios “hacen que valga la pena”. Otro director entrevistado sostuvo:

D: “Todo implica más trabajo, siempre es más trabajo, si ves el tema de las becas ves acá todo este sobre, hace como un mes y medio que estamos trabajando con esto, que los chicos llevan la solicitud, la traigan (...) Pero por otro lado vemos que la población tiene necesidades, y si podemos trabajar para que el recurso llegue, bueno lo hacemos” (*Escuela 3, p. 4*).

En estos fragmentos predomina un modelo político-social de dirección escolar (Barroso, 2005a; Viñao Frago, 2002) donde el director se constituye en un mediador entre lógicas e intereses diferentes actores (padres, profesores, alumnos, grupos sociales, intereses económicos) con el objetivo de alcanzar el “bien común” educativo para todos los alumnos. Los discursos parecen vin-

cularse a valores que responden a una ética profesional que ellos fundan en la solidaridad, el amor para con sus alumnos y un profundo compromiso social. Al respecto, un director señaló:

“Por supuesto es que es un trabajo extra. Y lo ideal sería que se generen otros espacios que atiendan a la población, ojalá. (...) Pero cuando uno ve que sirvió entonces bueno... si lo medís del punto de vista del trabajo es como que nos olvidamos de aquello que idealizamos, que estamos para que los chicos aprendan, para enseñar, para que los conocimientos sean útiles para la vida... pero esto que es lo ideal está cada vez más lejos” (*Escuela N°3, p. 4*).

Los directores cuestionan a la escuela como lugar de implementación de las políticas asistenciales que llegan a través de diversos proyectos, pero a su vez reconocen que están obligados a aceptarlas para dar respuestas a las crecientes demandas de los alumnos pertenecientes a grupos sociales vulnerables. La escuela aparece como el espacio donde se materializan numerosas políticas socio-educativas que conjugan, la provisión de recursos, la asistencia social y la procura de que el alumno permanezca en la escuela como objetivo prioritario.

## 7. A MODO DE CIERRE: “EN BUSCA DE UNA AUTONOMÍA GENUINA”

El análisis de los documentos oficiales y el contraste con el trabajo de campo realizado nos condujo a reconocer al director como un actor central en la “puesta en acto” o *enactment* (Ball et al., 2012) del PPAE. El director se desempeñó como decodificador de esta política educativa y operó como responsable del proceso de selección y compra de recursos de las diferentes líneas de acción que conformaron el proyecto. Es decir, se constituyó en el agente capaz de asignar un particular sentido a las prácticas que se promovieron institucionalmente a partir de la recepción del PPAE.

En la totalidad de las entrevistas realizadas reiteramos la siguiente pregunta: ¿Qué queda del PPAE en las escuelas a cinco años de su finalización? Las respuestas obtenidas lo reducen principalmente a un proyecto que dejó libros que adquirieron una presencia importante en la escuela ya que muchas de ellas carecían de bibliotecas. Es indiscutible la distancia entre el discurso que se plasma en proyectos y programas educativos y las posibilidades reales de ejecutarlos cuando la autonomía escolar es sólo una “ficción necesaria”. Convergen la

escasez de recursos y las “nuevas regulaciones institucionales”, poniéndose de manifiesto tensiones entre la libertad para elegir participar y las necesidades que atraviesan las escuelas de obtener recursos.

A la luz de las conclusiones de este estudio y parafraseando a Barroso (2013), los efectos del PPAE como política orientada al refuerzo de la autonomía escolar puede ser interpretados de dos modos: en primer lugar como un proyecto promotor de la capacidad de acción de los actores escolares, quienes aceptan participar del PPAE para procurar dar respuestas a algunas de las demandas del alumnado y de la propia institución; y en segundo lugar, como un instrumento que introduce lógicas de mercado en las escuelas de gestión pública. Esto supone reconocer que las políticas de autonomía escolar, al cobrar vida en las escuelas, introducen lógicas propias de lo privado en la educación pública. Queda en evidencia que participar del PPAE, como en tanto otros planes, programas y proyectos, es un medio para justificar la obtención de recursos, que de otro modo serían difíciles de lograr. En efecto los directivos refirieron a estar permanentemente en “concurso público” para obtener nuevas fuentes de financiamiento. Pareciera que la gestión por proyecto, devenida en instrumento de financiamiento escolar, obliga a los directivos a aceptar cuanto proyecto circule por los ministerios de educación para obtener recursos.

77

También interesa destacar el uso estratégico que algunos directivos hicieron del PPAE, utilizándolo para financiar proyectos que ya estaban institucionalizados en sus escuelas. Es factible considerar que estos directivos pusieron en acto una “estrategia de ruptura” con la concepción de autonomía que se proponía y aprovecharon la gestión por proyecto para consolidar acciones en desarrollo. Ellos son estratégicos en la dirección de sus escuelas y han “aprendido a jugar el juego”.

La gestión por proyectos y su concepción de autonomía escolar ligada a la gestión de recursos atraviesa las políticas educativas nacionales y provinciales desde la década del noventa, tal como puede rastrearse en los discursos y en las regulaciones educativas posteriores a la ya derogada Ley Federal de Educación. La nueva gobernanza no puede ser reducida a análisis sobre orientaciones políticas de un signo u otro (Ball, 2013). Estas parecen no ser, desde hace ya un tiempo, suficientes para interpretar el trasfondo de mutaciones más profundas en la autonomía y en los modelos de gestión escolar, tanto en Argentina como en la región. La continuidad en el tiempo de estos instrumentos de regulación torna necesario un debate más amplio sobre una “autonomía genuina” que

favorezca prácticas democráticas en las instituciones educativas. Una autonomía digna de superar las meras retóricas y ficciones que se instalaron de la mano de las reformas educativas neoliberales.

---

## BIBLIOGRAFÍA

Garcia, M. & Anadon, S. (2009). Reforma educacional, intensificação e autointensificação do trabalho docente. *Educação & Sociedade*, 30(106), 63-85.

Ball, S. (2013). *Education Debate*. Great Britain: The Policy Press.

Ball, S., Maguire, M., Braum, A., Hoskins, K., & Perryman, J. (2012). *How schools do Policy. Policy enactments in secondary schools*. New York: Routledge.

Ball, S. (2003) "The teacher's soul and the terrors of performativity". *Journal of Educational Policy*, Vol 28, Nº2, 215-228.

Barroso, J. (2013) Autonomia das escolas: entre o publico e privado. En Vidal Peroni, V. (Org) (2013) *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Págs 48-58. Brasília. Livro.

78

Barroso, J. (2011). Direcção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. En J. Costa, & A. Neto-Mendes, *A emergência do director da escola: questões políticas e organizacionais*. (págs. 11-22). Aveiro: Universidade de Aveiro.

Barroso, J. (2009) "O conhecimento como instrumento de regulação da ação pública em educação", Conferencia, em II Seminário de educação brasileira. Os desafios contemporâneos para a Educação Brasileira e os Processos de Regulação. Unicamp, Campinas.

Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços e dinâmicas*. Lisboa: Educa.

Barroso, J. (2005). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

Barroso, J. (2005a). Liderazgo y autonomía de los centros educativos. *Revista Española de Pedagogía*, L63(232), 423-441.

Barroso, J. (2004) "Autonomia escolar: una ficción necesaria". *Revista Portuguesa de Educação* Vol 17, N 002.

Barroso, J. (2003) "Organização e regulação dos ensinos básicos e secundários, em Portugal: sentidos de uma evolução". *Educação e Sociedade*, vol 24, n 82, p. 63-92 Campinas.

Barroso, J. (1996). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia constringida. En J. Barroso, *O estudo da escola* (págs. 167-189). Porto: Porto Editora.

- Bocchio, M. C. & Lamfri, N. (2013) "Autonomía y gestión directiva en el centro del discurso de las políticas educativas para la educación secundaria en Argentina". *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*. 17(2) 441-459.
- Bolívar, A. (2011). *Políticas actuales de mejora y liderazgo educativo*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Feldfeber, M. (2006) "Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada por decreto". En: Feldfeber, M. y Andrade Oliveira, D. (comps) *Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?* Editorial Noveduc. Buenos Aires- México.
- Ferreira, E. (2012). *(D) enunciar autonomía. Contributos para a compreensão da génese e da construção da autonomia escolar*. Porto: Porto Editora.
- Krawczyk, N. (2014). *Sociologia do ensino médio*. São Paulo: Cortes Editora.
- Krawczyk, N. y Vieira, V (2008). *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma Perspectiva histórico-cultural*. Sao Paulo: Ed. Xama.
- Lima, L. (2002). Modelos organizacionais de escola. En L. & Machado, Políticas e Gestão da Educação (págs. 33-53). Rio de Janeiro: DP&A Editora.
- Lima, L. (2004). Construindo modelos de gestão escolar. *Cadernos de Organização e Gestão Curricular*, 2(2), 53-86.
- Macri, M. (2002). Descentralización educativa y autonomía institucional ¿Constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de Buenos Aires? *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 28. Disponible en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/242Macri.PDF> (consultado 26/06/15)
- Miranda, E. y Otras (2004). *Políticas de Reforma del Sistema Educativo en los noventa. Nuevas configuraciones emergentes a partir de la Ley Federal de Educación y su implementación en Córdoba*. Córdoba: Editorial Brujas.
- Miranda, E. y Lamfri, N. (2009). *Nuevas regulaciones de las políticas educativas. Sus efectos en la gestión directiva y el trabajo docente en argentina*. En: II Seminário de Educação Brasileira: Os desafios contemporâneos para a Educação e os processos de Regulação. CEDES, UNICAMP.
- Miranda, E. (2013). De la Selección a la Universalización. Los desafíos de la obligatoriedad de la Educación Secundaria. *Revista Espacios en Blanco* (23), 9-32. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S151594852013000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151594852013000100002&lng=es&nrm=iso) (consultado 26/06/15)
- Sendón. M. (2007). Diferentes dimensiones de la autonomía de la gestión escolar: un estudio de casos en escuelas pobres de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 44 núm. 2. Disponible en <http://www.rieoei.org/deloslectores/1832Sendon.pdf> (consultado 26/06/2015)

van Zanten, A. (2012). *L'école de la périphérie: Scolarité et ségrégation en banlieue (2e ed)*. Paris: PUF coll. Quadrige.

Viñao Frago, A. (2002). La cultura de las reforma escolares. *Perspectivas Docentes* (26), 38-56.

#### *Documentos del PPAE*

Gobierno de la Provincia de Córdoba. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación (2003) PPAE. Documento Base. Promoción de la Autonomía escolar, Córdoba

Gobierno de la Provincia de Córdoba. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación (2006) PPAE. Documento de Cierre, Córdoba.