

DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y AUTONOMÍA INSTITUCIONAL: ¿CONSTITUYE LA DESCENTRALIZACIÓN UN PROCESO ABIERTO HACIA LA AUTONOMÍA DE LAS ESCUELAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES?

Mariela Macri

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina

1. INTRODUCCIÓN

Descentralización y autonomía institucional son conceptos que aparecen conectados en los documentos oficiales sobre la reforma educativa implementada en Argentina durante la última década.¹

La descentralización hace referencia a cambios en las relaciones de poder entre el Estado nacional y los Estados provinciales. Por su parte, el concepto de “autonomía institucional” remite a las relaciones de poder entre el gobierno local y las escuelas. El supuesto es que a partir de la descentralización se tiende a la autonomía. Sin embargo, investigaciones educativas registraron resultados ambiguos en cuanto al logro de la autonomía escolar a partir de la descentralización, y condujeron a la hipótesis de que los escasos logros de autonomía residen en la falta de una nueva regulación que permita la reconfiguración de los sistemas educativos. (Braslavsky, 1995).

Basado en una investigación propia sobre la descentralización de las escuelas normales de la ciudad de Buenos Aires, el propósito de esta ponencia es presentar las percepciones de los rectores de esas instituciones sobre la cuestión de la autonomía.^{2,3}

La autonomía fue una de las “cuestiones emergentes” en las entrevistas y en este texto me centraré en la exposición de las reflexiones de los entrevistados, mostrando en forma preliminar qué sucede hoy en la cotidianidad de las instituciones educativas descentralizadas, qué grados de autonomía ganaron o perdieron las escuelas, qué “libertades de elección” demandan los actores y qué nuevos arreglos institucionales requiere un proceso de autonomización escolar.

En primer término presentaré los aspectos conceptuales de la autonomía, así como las discusiones al respecto, y seguidamente expondré los datos obtenidos en el estudio de caso realizado y las reflexiones finales acerca de las demandas de autonomía y de los arreglos institucionales requeridos para hacerlas efectivas.

2. LA CUESTIÓN DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

Aspectos conceptuales

El vocablo autonomía es de origen griego y en su composición se identifican dos expresiones “autos”, que significa “por si mismo”, y “nomos” que significa ley. La autonomía podría considerarse como la

¹ En Argentina el sistema educativo de tradición centralista, fue concebido en sus inicios con una función política, el logro de la integración y civilización de la población y constitución de la Nación a fines del siglo XIX. A mediados del siglo XX; comenzaron a implementarse las políticas de descentralización educativa mediante la transferencia de los servicios educativos desde el nivel nacional a las provincias.

² Los datos analizados provienen de una investigación sobre la descentralización² de las escuelas normales de la ciudad de Buenos Aires, cuyos objetivos consistieron en:

-detectar los procesos sociales que se inician a partir de la descentralización educativa

-conocer, las percepciones subjetivas de los actores sociales involucrados en el proceso de transferencia de las escuelas normales

³ Para desarrollar la investigación, no partí de una hipótesis predeterminada, mi interés se centró en descubrir los temas emergentes antes, durante y después del proceso de descentralización (Glasser y Strauss 1967) mediante la realización de entrevistas a los rectores de las doce escuelas normales transferidas a partir de 1992 a la ciudad de Buenos Aires

fase final de un proceso que tiene como antecedentes la anomia (ausencia de leyes) y la heteronomía (legislación desde el exterior). Aunque lo anterior no implica que no puedan existir regresiones entre las fases citadas.

En el campo de la administración escolar, se dice que una institución es autónoma cuando dispone del máximo poder de iniciativa pedagógica o de autogestión. La autonomía institucional hace referencia entonces a la capacidad de decidir y ejecutar acciones relativas a la vida institucional.

En el ámbito educativo la autonomía institucional es el resultado de un proceso de desconcentración y descentralización y puede asumir diferentes niveles de autogobierno y de autogestión.

Tipos de autonomía

Reguzzoni (1993) distingue cuatro tipos de autonomía para las instituciones escolares: financiera, de gestión, organizativa y didáctica.

La autonomía se expresa en la identidad de la institución, la toma de decisiones, la estructura y la estrategia. A su vez se ejerce en ámbitos como el diseño de los contenidos y estrategias didácticas y pedagógicas; la administración de la institución; las políticas y el gobierno; la gestión de los recursos humanos, y los servicios ofrecidos por la institución.

La autonomía institucional está directamente conectada con las normas, por lo tanto es posible inferir que será baja la autonomía institucional cuando la presión normativa (leyes, decretos, reglamentos) es alta. En estos casos la uniformidad escolar es abundante. Si por el contrario la normativa es escasa la autonomía es más amplia y los centros escolares serán más responsables en cuanto a los resultados.

Interrogantes éticos acerca de la autonomía

Partiendo desde una perspectiva que considera que la función de la escuela en la sociedad actual, es distribuir equitativamente el conocimiento acumulado entre los miembros de una sociedad para hacerlos competentes ética, social, política y económicamente a fin que realicen sus capacidades como persona y se integren a la sociedad con posibilidad de desarrollar su pensamiento crítico fuente de innovación y cambios sociales y a modo de introducción al debate internacional planteo los siguientes interrogantes.

¿Qué responsabilidades en materia educativa debe conservar un estado democrático y de cuáles debe desprenderse, y delegarla en actores autónomos a fin de mantener la equidad y la calidad de la educación?

¿Qué significado tendría para el logro de esta misión dar a la escuela márgenes de autonomía? ¿Y cuáles serían esos márgenes?

¿ Contribuiría a fortalecer por igual a todos los sectores de una sociedad o reforzaría las desigualdades sociales existentes?

Creo que la cuestión merece un debate profundo y tener en claro para qué habría que dar autonomía a las escuelas y en qué dimensiones.

En este sentido el debate internacional se plantea en términos de quiénes sostienen que la autonomía conduce a una mayor eficiencia, calidad y equidad en la distribución de la educación y quiénes, por el contrario, sostienen que la autonomía conduce a la distribución regresiva de la educación. (Munín 1999).

La organización del sistema educativo norteamericano es paradigmática de la primera línea de pensamiento. En efecto, en Estados Unidos, desde la reforma educativa de los años 80, una de las tres corrientes principales de la descentralización se orienta hacia la autonomía administrativa de la escuela *school-site management*⁴.

⁴ En la política educativa de EEUU la descentralización, aparece conectada a políticas de desinstitucionalización, (Lewis, 1993) privatización (Carnoy, 1993) subsidio estatal a la demanda educativa, sistema de vouchers y escuelas charter. Lo que queda en evidencia es que no hay modelo único para descentralizar los servicios educativos (Hannaway, 1993.)

En esta perspectiva se enrolan quienes piensan que a través de la ampliación de los márgenes de decisión, de los actores (autoridades, docentes, familias, comunidad) y de las mayores posibilidades de elección y autogestión, se logrará la eficiencia y el mejoramiento de la calidad.

No obstante son conscientes de que cada jurisdicción, cada escuela, depende fuertemente de los recursos/posibilidades de sus participantes concretos (capacitación de los docentes y directivos, origen social del alumnado, etc.), y esta situación puede constituirse en un factor generador de asimetría en la prestación del servicio, vinculada a la localización socioeconómica.⁵

Por lo tanto proponen que en un sistema autónomo-equitativo la administración local, tendría que trabajar para garantizar servicios educativos de igual calidad para toda la población. Esto se lograría mediante procesos de evaluación de la calidad. Con escuelas autónomas financiadas por el gasto público, y además eficientemente controladas en la gestión de fondos por parte de las autoridades locales, podría evitarse la tendencia a la distribución regresiva de la educación.

Quiénes se oponen a la autonomía de las escuelas se basan en diversos estudios que han demostrado que la autonomía no conduce inexorablemente a la mejora de la calidad y la equidad sino que puede generar efectos adversos a éstas. Algunos autores sostienen que la autonomía escolar no cumple necesariamente con sus promesas de logro de la calidad y equidad, ya que por ejemplo la calidad no depende sólo de la libertad de la escuela sino del origen social del alumnado, del trabajo pedagógico en el aula y de los recursos (Munín 1999).

En este escenario, y dada la tendencia mundial de autonomización, el desafío de la política educativa es cómo convertir la autonomía en un instrumento de distribución progresiva de la educación (Munín 1999).

Desde la perspectiva de los profesionales docentes, Gimeno (1994), citado en Garín, 1996) plantea la discusión de para qué sirve la autonomía, y sostiene que puede servir para hacer derivar hacia el profesorado gran parte de la responsabilidad sobre los resultados educativos sin mejorar sus condiciones de trabajo.

En cuanto a la práctica, tradicionalmente se han potenciado los procesos de autonomía curricular, pero no siempre se ha posibilitado la autonomía organizativa y menos aún la económica, dado que siempre se ha considerado que la pérdida en el control de los recursos es una pérdida substancial de poder.

Lo que resulta de la evidencia es que la autonomía no es una panacea, ni un sinónimo de éxito, es un instrumento que debe ser acompañado de la tecnología y de las actitudes adecuadas que la hagan operativa, además requiere cambios culturales como democratizar las estructuras, así como recursos suficientes, tanto de tipo humano como pedagógicos y financieros.

3. EL ESTUDIO DE CASO

En función de las limitaciones editoriales, desarrollaré aquí solamente los resultados de la investigación que se refieren a la administración escolar, en especial las menciones con respecto a la autonomía.⁶

⁵ Actualmente el proceso de descentralización se está desarrollando en el contexto de un conflicto social y produce un debate de ideas entre el discurso que sostiene la necesidad de la descentralización en el marco de la reforma del Estado, las políticas de ajuste y la reforma educativa y las argumentaciones de la oposición crítica de las organizaciones de trabajadores de la educación.

El discurso descentralizador se justifica en el mejoramiento de la calidad educativa, el logro de la equidad, la eficiencia, transparencia y racionalidad en la administración de los recursos, y logro de la autonomía institucional. ⁵

El discurso opositor se encuadra en el marco general de la crítica a las políticas neoliberales. La descentralización, la privatización, el desfinanciamiento educativo constituyen el blanco de la oposición a la política educativa oficial. (véase Paviglianitti, Norma, 1996, Gentili, Pablo, 1996). El principal argumento de la oposición señala el riesgo de profundización de las asimetrías regionales en base a las diferencias en de capacidades sociales, de gestión y recursos humanos y materiales disponibles en las administraciones locales.

⁶ Véase Macri María R. "La descentralización educativa en la ciudad de Buenos Aires" documento de trabajo nro.22. Instituto Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Primero haré una breve referencia al modo de funcionamiento de las escuelas normales, luego presentaré los datos sobre su situación de autonomía/ dependencia a partir de la transferencia, y, finalmente, expondré y analizaré las demandas de autonomía expresadas por los entrevistados.

Las escuelas normales como organizaciones complejas

De acuerdo a su organización y a las funciones desarrolladas —enseñanza en cuatro niveles preescolar, primario, medio y superior no universitario—, a las escuelas normales les cuadra el calificativo de instituciones complejas. La escuela normal constituye un importante espacio de socialización continua para los niños y jóvenes, ya que un estudiante puede entrar en su primera infancia y egresar de la misma institución en su juventud habiendo obtenido credenciales para efectivizar su incorporación profesional en el mercado laboral docente. Esta situación las vuelve a veces endogámicas. En el nivel terciario de las ENS se forman los profesores de educación inicial y de primaria.

Por cada una de estas escuelas pasan cada año en promedio 2.000 estudiantes y trabajan en cada una aproximadamente 300 personas, estratificados en escalas docentes y administrativas, cuya autoridad principal es el rector, a quien siguen en jerarquía los directores de nivel, vice directores, el regente de formación superior y el secretario.

Justamente su compleja conformación institucional, como se verá más adelante, constituye una de las fuentes de conflicto con la nueva administración local. Frases reiteradas como "no nos entienden" o "la transferencia fue traumática" dan cuenta de esto. Son instituciones que se autoperciben como poseedoras de un estatus académico y de una complejidad organizacional que supera al resto de las escuelas medias, tanto históricas de la municipalidad como el resto de las medias nacionales transferidas.

4. SITUACIÓN DEPENDENCIA /AUTONOMÍA

Las nuevas atribuciones de las autoridades jurisdiccionales

La transferencia implicó una redefinición de las funciones y de las relaciones de poder entre los actores político educativos. El Ministerio de Educación se definió a sí mismo como "un Ministerio sin escuelas", se reservó para sí la definición de políticas, la evaluación y la asistencia técnica y delegó funciones de planificación y seguimiento de las escuelas a las administraciones provinciales y al gobierno de la ciudad de Buenos Aires, conformando un modelo de gestión educativa de un tipo mixto.

La Secretaría de Educación de la ciudad de Buenos Aires recibió las escuelas medias mediante el Acta de Transferencia firmada en 1992. La Municipalidad recibía los establecimientos con el compromiso de administrarlos y la Nación se hacía cargo de los salarios docentes. Sin embargo, para la jurisdicción la cuestión no se limita a la simple administración. La Ley Federal de Educación estableció competencias jurisdiccionales con respecto a la aprobación del currículo, la conducción de establecimientos estatales y supervisión de los de gestión privada, la evaluación y adecuación del sistema a las necesidades de la comunidad, y la promoción de la participación de las organizaciones de los trabajadores en el mejoramiento de la calidad de la educación.

Para el desarrollo de las competencias enunciadas, la ley deja margen de autonomía político institucional a cada jurisdicción en función de la propia cultura institucional y de los requerimientos de su sistema educativo.

En la ciudad de Buenos Aires las autoridades educativas locales poseen hoy autonomía para planificar, capacitar, elaborar contenidos jurisdiccionales, nombrar a los docentes, gestionar, controlar. Para las escuelas la situación no varió prácticamente.

El otorgamiento, por parte de la jurisdicción, de mayor poder a las escuelas implicaría la delegación de tareas, que podrían controlar posteriormente mediante los supervisores. Para la jurisdicción significaría la reducción de funciones burocrático-administrativas, y para las escuelas más trabajo, necesitarían un equipo de conducción mucho más comprometido, por ejemplo en la selección del personal docente, en la elaboración del presupuesto, en la gestión, etc. Una escuela autónoma es una escuela con más libertades, pero también con mayores responsabilidades para las que necesitaría mayores recursos.

En el caso que nos ocupa, a fin de ejecutar las funciones delegadas en forma más eficiente, la administración local creó una nueva estructura la Dirección de Educación Superior, dependiente de la Subsecretaría de Educación. Las funciones de esta nueva dependencia están destinadas a gestionar las escuelas normales y los institutos de educación superior que, como ya se dijo, superaban por su complejidad a las escuelas medias históricas dependientes de la municipalidad de Buenos Aires.

No obstante en la actualidad, según la apreciación de las autoridades escolares, esta Dirección no resulta suficiente para la atención de los demás niveles de las escuelas normales: el medio, el primario y el inicial.

Dependen de la Dirección de Educación Superior 25 establecimientos y 4.383 empleados docentes, directivos y administrativos.

Desde la perspectiva de los funcionarios de la Secretaría de Educación de la ciudad de Buenos Aires, la transferencia significó el mantenimiento de relaciones más estrechas con las escuelas. El vínculo se desarrolla a través de los supervisores, quienes recorren periódicamente las escuelas con la función de controlar y relevar necesidades.

El discurso del gobierno de la ciudad es “descentralización administrativa y autogestión educativa”.

Las nuevas atribuciones de las autoridades escolares

Así definieron los rectores entrevistados su relación con la Dirección de Educación Superior:

...encontramos un lugar que es la Dirección de Educación Superior, antes pasábamos de uno a otro, todo era bastante complejo (...) la dependencia es para lo fundamental y curricular, docentes, baja de cursos, pero son estructuras que aún no están bien consolidadas

...estamos reuniéndonos con Hebe sobre el gobierno de estas escuelas, la entrevistada hace referencia a la directora de Educación Superior.

Sin embargo algunos rectores entrevistados señalaron que los supervisores no son suficientes y que además no pueden asesorarlos a todos los niveles, reclaman la presencia de personal especializado en todos los niveles educativos.

Esta apreciación no es coincidente entre todas las autoridades escolares entrevistadas, hay quiénes expresaron percibir mayor control.

Para las autoridades escolares el nuevo estatus de dependencia institucional con respecto al gobierno de la ciudad de Buenos Aires posee significados ambiguos en cuanto al logro de la autonomía institucional según lo expresaron los rectores de las Instituciones transferidas.

La ambigüedad reside en que, por una parte, manifestaron que experimentan mayor celeridad en el diligenciamiento de algunas tramitaciones burocráticas por la proximidad física, con el centro de decisión “el Ministerio era más burocrático”, pero, por otra, expresaron que esta proximidad resulta en mayores mecanismos de control —“la dependencia ahora es mayor”.

Con respecto al control de la función docente, Hannaway (1993), en un estudio sobre descentralización en dos escuelas de distrito en Estados Unidos sugiere como conclusión que:

...las interacciones técnicas entre los maestros sobre la base de un efectivo proceso de control social, motivación y aprendizaje son necesarias en un sistema de descentralización que funcione bien (traducción del original, M.Macri).

Esta percepción de mayor control por parte de la nueva administración local, se contrapone con la política abandonista de la Nación en los últimos tiempos antes de la transferencia, expresada en términos de falta de contención, por ejemplo, el tiempo transcurrido sin que los supervisores de Nación visitaran las escuelas. Esta situación de abandono por parte de Nación ya fue corroborada en otras investigaciones (Filmus, 1998). Las siguientes afirmaciones espontáneas de los entrevistados denotan la política de Nación:

... durante largos años el nivel de control por parte del Ministerio fue bajo, antes de la transferencia los responsables no respondieron problemas serios en las jurisdicciones...

... cuando dependíamos de la Nación los directivos tenían más autonomía, por fuerza, porque los supervisores no iban, sobrevivían solos o se arreglaban como podían, yo fui a una escuela a la que hacía siete años que no iba una supervisora...

...eran autónomos por necesidad, ahora están más controlados...

...en el interior la escuela, frente a esa falta de Nación, está muy apoyada por la comunidad, el riesgo de eso era que dependían de la persona que tenían, si el director o la directora no era el óptimo...

...Nación fue un descuido

...la última etapa de la Nación fue muy difícil porque no respondían..

...el Ministerio fue débil en la contención...

... los trámites se complejizan y nos restó mucha autonomía a los directivos...

Las instituciones entrevistadas para el estudio de caso realizado poseen autonomía académica en un grado parcial. Financieramente dependen de la administración local, que recibe los fondos de la Nación y además aporta sus propios recursos para hacer efectivo el servicio transferido. En las escuelas no se maneja dinero, se reciben subsidios de uso condicionado que son gestionados a través de las cooperadoras. Estas deben presentar rendiciones periódicas a las autoridades de la Secretaría de Educación. Las cooperadoras son autónomas en el manejo de los recursos propios provenientes de las cuotas de estudiantes y asociados.

Las siguientes expresiones de los entrevistados demuestran sus percepciones acerca de las limitaciones a su autonomía:

Autonomía y descentralización, no, en la práctica, todas nuestras decisiones son aprobadas por las autoridades, las elevan y esperan la resolución que las apruebe.

El consejo consultivo de la escuela elabora la propuesta, pero la burocracia demora tanto que cuando usted quiere poner en práctica el proyecto ya pasó el año.

"Autonomía , no hay autonomía, hay una autoridad que no resuelve rápidamente".

Autonomía, no es verdad, tal vez... con el tiempo

En la práctica estos tipos de administración (centralizada-descentralizada) no se dan en forma pura, sino que la experiencia demuestra que se dan complejas combinaciones entre los poderes y las funciones que se delegan y las que se centralizan.⁷

En el cuadro 1 se sintetizan los grados de autonomía de cada uno de los actores sociales de acuerdo a variables financieras, de gestión, de elección y pedagógicas.

⁷ Donald Winkler (1993) describe una tipología de centralización-descentralización caracterizando tres modelos de administración educativa, (centralizado -descentralizado y mixto) en función del grado de descentralización o centralización de las siguientes variables: curriculum, evaluación ,reclutamiento y salario docente, financiamiento de gastos corrientes, construcción de edificios escolares, auditorías de gestión y financieras.

Cuadro 1 Grados de autonomía vigentes para los actores de la comunidad educativa de la ciudad de Buenos Aires (año 2000)

Actores sociales	Autonomía financiera	Autonomía de gestión personal (liquid., sueldos)	Autonomía elección personal, designar cargos	Autonomía pedagógica
Administración local Secretaría de Educación Dirección de Educación Superior	Posee. Gestiona fondos propios y de Nación	Posee. Fijan los salarios. Pautas fijadas en el Estatuto del docente municipal	Posee	Relativa, dependen de la política del Ministerio Nacional. Poseen libertad para elaborar los contenidos jurisdiccionales
Autoridades de las Escuelas Normales Superiores	Mixta, sí en el manejo de recursos propios; no de los recursos de la Jurisdicción.	No posee, no se manejan sueldos en la escuela ni se fijan los salarios docentes	No posee. Deben seleccionar los docentes de acuerdo a los listados elaborados por las Juntas de Calificación	Relativa. Pueden generar su proyecto institucional, pero ajustándose a los CBC, son evaluados y supervisados por el Ministerio y la Jurisdicción.
Docentes	No	No puede negociar su salario, está fijado en los Estatutos.	No puede elegir escuela depende del distrito y de la Junta de calificación.	Relativa deben ajustarse en parte a los CBC
Estudiantes y familias	No, esto existiría en un sistema de vouchres	No es obligatorio el pago de la cooperadora	No posee, no puede elegir divisiones o maestros.	Si posee puede elegir la escuela y tiene prioridad en la cercana a su domicilio

Fuente Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas durante 1998 en las escuelas normales de la ciudad de Buenos Aires.

En síntesis las localidades han ampliado bastante su margen de autonomía, no así las escuelas, para ellas se trata de un cambio de dependencia. Por ahora, con la descentralización, la autonomía pasó al nivel local, pero no ha llegado al nivel escolar.

La autonomía escolar es aún incipiente y tiene que ver más con la formulación de nuevos proyectos que con la atribución de más libertades.

Los rectores reciben fondos que no pueden usar a discreción, sino que son de uso condicionado y son manejados por la cooperadora. El sector recibe profesores maestros que no elige, que vienen con condiciones de trabajo que no puede cambiar. La gestión de personal la hace el centro local. Debe tomar a los alumnos del barrio y los recomendados, no puede seleccionar el alumnado, pero de hecho hay

mecanismos de selección encubiertos o de auto selección. La organización es netamente burocrática, posee un régimen de funcionarios públicos (docentes y directivos).

5. DEMANDAS DE AUTONOMÍA

Como ya señalé más arriba, uno de los objetivos de la descentralización es el logro de la autonomía (Zona Educativa, 1996). La construcción de autonomía es una etapa posterior a la descentralización de los servicios educativos. Pero vale la pena preguntarse qué tipo autonomía demandan los actores en el marco del proceso de descentralización que estamos analizando.

La demanda de márgenes de autonomía más amplios no parece constituir por el momento una fuente de conflicto de poderes entre el Estado nacional y los Estados provinciales. No parece el caso de que éstos demanden por mayores funciones de decisión de las que el gobierno nacional está dispuesto a conceder.

El problema de la ciudad de Buenos Aires es que aún no ha sancionado su ley de Educación. Los debates sobre la ley giran en torno a la descentralización del sistema, la distribución de fondos y la autonomía de las escuelas.

Algunos sectores de la UCR mencionan una descentralización parcial, Nueva Dirigencia propone una distribución de los fondos descentralizada según la matrícula y el resultado de las evaluaciones y un plus por zona desfavorecida. En lo que concierne al salario docente se debate si serán fijados por un estatuto y acuerdos colectivos, o si cada institución podrá definirlo en forma autónoma.

En lo que concierne a la relación entre las autoridades jurisdiccionales y las autoridades escolares, éstas últimas comienzan a demandar por poder de decisión en varios aspectos que aparecen mencionados en las entrevistas y que para hacerse efectivos requerirían de nuevos marcos legales.

Aquí los testimonios:

...queremos ser más tenidos en cuenta como profesionales de la educación...

...autónomos no somos, para todo tenemos que pedir permiso, queremos autonomía para resolver temas menores, queremos comunicación más fluida y no enterarnos por los diarios, nos llaman pero no somos tenidos en cuenta.

...no tenemos autarquía financiera, la autonomía académica usada responsablemente nos permitirá seguir trabajando.

Algunos rectores reclaman la posibilidad de poder contar con mayores niveles de autonomía para seleccionar los docentes y conformar equipos.⁸

La conformación del Proyecto Educativo Institucional (Zona Educativa, 1997) es un proceso en algunos casos complejo, dada la modalidad de trabajo de los profesores que transitan por numerosas instituciones. La concentración de horas parecería ser una condición básica para la construcción de proyectos.

Proyectos hay, pero es muy difícil; la gente no trabaja en una sola escuela, es importante estar en un solo lugar, si no se siente tironeado; la gente está en tantos lugares que no puede vivir.

... la gente elige donde se anota; las juntas de calificaciones elaboran listas, concursos no hay; los directivos están obligados a llamar según el orden de mérito de las listas, llaman de acuerdo a las listas

Las instituciones con mayor desarrollo están demandando mayores niveles de autonomía. Se trata, en la mayoría de los casos entrevistados, de instituciones que poseen suficiente capacidad social acumulada para la gestión de los recursos (Vila, 1997) y para continuar prestando el servicio a los beneficiarios sin problemas mayores, aún a pesar de los inconvenientes coyunturales derivados del proceso de transferencia.

⁸ el reclutamiento de los docentes se da a través de listados conformados por las Juntas de Calificación según orden de mérito y de acuerdo a la inscripción que se realiza cada año en los distritos escolares.

...soportamos el impacto de la transferencia porque teníamos un grado de coherencia interna que permitió afrontar y los órganos de gobierno de la institución. También, pudieron hacer frente al impacto, fue muy duro.

En dirección a lograr la autonomía y la gobernabilidad se sostienen reuniones de rectores, casi semanales con la Dirección de Educación Superior para consensuar un nuevo modelo de gobierno de las escuelas normales superiores. No obstante, todo aparece supeditado al marco que deberá proporcionar la nueva ley de educación de la ciudad de Buenos Aires.

A los directivos de las escuelas normales se nos solicitó dos representantes en la comisión de elaboración del anteproyecto de ley de educación para la ciudad a cargo de la Secretaría de Educación.

En el cuadro siguiente se exponen las demandas de autonomía de los entrevistados según variables, financieras, de gestión, y pedagógicas.

Cuadro 2 Demandas de autonomía de los rectores entrevistados según variables

Formulación de demandas	Autonomía financiera	Autonomía de gestión de recursos personal, etc.	Autonomía pedagógica
	Demanda parcial para disponer libremente de los subsidios estatales	Si, para seleccionar los docentes y conformar el proyecto educativo institucional	Es un tema que no tuvo casi significación en las entrevistas, parece haber conformidad con la que se tiene al momento

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas durante 1998 en las escuelas normales de la ciudad de Buenos Aires.

En todos los casos se trata de demandas de márgenes de autonomía parciales.

El siguiente cuadro resume las actividades realizadas por las escuelas en pro de ampliar sus márgenes de autonomía

Cuadro 3 Acciones en pro de la autonomía realizadas en las escuelas, según áreas

Áreas actores	Financiera	Gestión	Pedagógica	Normativa
Directivos	Decisiones acerca del uso de los fondos de las cooperadoras	Contratación de servicios especializados de limpieza, vigilancia. Actualización en computación	Constitución de bachilleratos especializados, realización de convenios con instituciones extranjeras "Programa de Jummelange"	Participación en reuniones de la Dirección de Educación Superior para la elaboración de un anteproyecto de ley de educación para la ciudad de Buenos Aires.
Cooperadoras	Actividades para conseguir fondos - ayuda a sectores necesitados		Cursos para la comunidad	

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas durante 1998 en las escuelas normales de la ciudad de Buenos Aires .

En cuadro siguiente expongo cuáles serían desde mi punto de vista las ventajas y riesgos de un incremento de la autonomía escolar para los distintos actores del sistema.

Cuadro 4: Ventajas y Riesgos derivados del incremento de la autonomía escolar para los actores

Actores sociales	Ventajas	Riesgos
Administración local	Reducción de burocracia y de gasto	Reforzar supervisión. Dificultades para garantizar la calidad y la equidad
Autoridades escolares	Aumento de libertades, de gestión, de administración, de elección. Probable uso más racional de los recursos	Aumento de tareas y responsabilidad; necesidad de equipo de conducción fuerte y de mayores competencias de gestión; riesgo de tener que administrar la reducción del gasto educativo
Docentes	Mayores posibilidades de elección Postulación directamente en las escuelas. Mayor agilidad en las tramitaciones personales (licencias, etc.)	Más competencia personal-riesgo de exclusión. Fuerte proceso de selección de acuerdo a valores, ideología origen socioeconómico. El origen socioeconómico de los docentes determinaría el tipo de escuela en la que podrían trabajar.
Estudiantes y familias	Mayores posibilidades de elección de la escuela mayor variedad de oferta los docentes.	Excesiva selección del alumnado en las escuelas. Según origen socioeconómico, étnico, etc. Desarrollo de oferta educativa pobre o muy segmentada -Cargada de valores. Pérdida de la neutralidad valorativa. Se asemejaría a las escuelas privadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas durante 1998 en las escuelas normales de la ciudad de Buenos Aires.

6. CONCLUSIONES

A partir del estudio de caso realizado comprobamos que la efectivización de la autonomía a nivel escolar exige un proceso de reconocimiento de demandas y de construcción de un nuevo marco regulatorio que otorgue más libertades a las escuelas.

Las expresiones sobre la autonomía, ya sea sobre el grado de autonomía real o las demandas sobre de la misma, formuladas por los actores del estudio de caso, se enmarcan en la nueva configuración de distribución de funciones y poder dentro del sistema educativo resultante del proceso de descentralización. Este es de tipo mixto ya que existen dentro del sistema dimensiones centralizadas y descentralizadas.

De acuerdo a la legislación vigente la distribución de dimensiones en términos centralización-descentralización es la siguiente:

- *Dimensiones centralizadas*: la generación de política educativa y la evaluación de resultados, el diseño de los planes de actualización y perfeccionamiento docente, la revalidación de títulos, las equivalencias.
- *Dimensiones descentralizadas*: el financiamiento, la planificación y la administración del sistema educativo jurisdiccional.

El currículo tiene un componente de centralización consistente en los contenidos básicos comunes, y un componente descentralizado representado por los espacios curriculares institucionales.

Así, los márgenes de autonomía adquiridos por las escuelas a partir de la descentralización son principalmente de tipo pedagógico. Se organizan en torno a los espacios curriculares institucionales. La construcción del proyecto educativo institucional es el indicador de la autonomía pedagógica obtenida a partir del proceso de descentralización.

Por su parte, las demandas de autonomía giran en torno a aspectos de gobierno de las instituciones, de la gestión de los recursos humanos y financieros.

Con respecto a la gestión de los recursos humanos las demandas de autonomía por parte de los directivos se constituyen en torno a la:

Autonomía para la elección de los docentes. Esto implicaría a su vez que los docentes podrían elegir las escuelas donde trabajar y se postularían directamente a concursos por escuela.

Autonomía para la realización de concursos docentes por escuelas y no por distritos, proceso de selección y evaluación interno en cada escuela.

Autonomía para definir la dimensión de las plantas funcionales.

De acuerdo a las entrevistas es posible señalar un "antes" y un "después" de la transferencia en lo que a demandas y logro de autonomía concierne. Acerca del período anterior a la transferencia, se registró una línea de apreciación con matices de ambigüedad entre la nostalgia y la crítica hacia la política abandonada de Nación. Con respecto a la relación con Nación, a pesar de la ausencia de supervisión y asesoramiento, algunos establecimientos transferidos aún valoraban su forzada autonomía. Durante ese período se asimilaba en muchos casos la situación de autonomía con la situación de abandono por parte del Estado.

En cuanto al "ahora del proceso de transferencia" se notó, en la mayoría de los casos, preocupación por la creación de nuevos modelos institucionales. Existe la sensación de una pérdida de autonomía y de una presencia de mayor control por parte de la supervisión de las autoridades de la Jurisdicción. En el ámbito de las escuelas las demandas de autonomía son aún incipientes y se están traduciendo en acciones, aunque aún no se formulan en proyectos concretos.

En este sentido es válido destacar el papel y la interacción de los equipos de conducción institucional, así como la nueva función de las cooperadoras, y, a nivel del gobierno local, la creación de la Dirección de Educación Superior.

Los equipos de conducción de las instituciones transferidas, conjuntamente con la Dirección de Educación Superior, están trabajando en proyectos de nuevas formas de gobernabilidad de las instituciones y reclaman su participación corporativa en la elaboración del anteproyecto de ley de educación para la ciudad de Buenos Aires. En este tema se registraron también diversos matices de compromiso con la acción, desde quienes se encuentran deseosos de participar hasta quienes expresaron que "son ellos", haciendo referencia a la administración gubernamental, quienes van a construir las nuevas regulaciones.

Los entrevistados pusieron en claro que las características particulares de cada escuela exigen a rectores una serie de competencias vinculadas al desarrollo organizacional, curricular, político-institucional y financiero. Por ejemplo, la fijación de prioridades de gastos de las cooperadoras, la participación en la reforma pedagógica que se está efectuando en la formación de los docentes y, en cuanto a la política institucional, el manejo de la relación con el gobierno local, los padres, los docentes y la comunidad educativa.

Sin embargo encuentran como obstáculos estructuras organizativas centralizadas internalizadas por los actores, por ejemplo para la contratación de los docentes y para la elección por parte de los docentes de los establecimientos donde desean trabajar (no hay postulación directa en los establecimientos sino a nivel de distritos) constituyen mecanismos que obstaculizan los procesos de logro de la autonomía y de elaboración de los proyectos institucionales.

Para concluir, creo que como fruto de los resultados de la investigación es factible formular algunas recomendaciones acerca de lo que requiere la construcción de la autonomía.

- *Al nivel de las normas* son imprescindibles cambios en el marco regulatorio (desde el estatuto del docente hasta los demás niveles de disposiciones administrativas).
- *A nivel de las prácticas escolares*, tanto para las autoridades de una escuela como para el resto del personal, la autonomía significa conocimiento, deseo, compromiso y aprendizaje de nuevas formas de trabajo profesional.
- *A la comunidad escolar estudiantes, padres, docentes*, la efectiva autonomía les requeriría involucrarse en un papel más activo y propositivo, ya que contarían con espacios de participación y decisión más amplios.
- Para la *Jurisdicción* otorgar mayor autonomía a las escuelas significaría un cambio en las funciones y una reducción muy importante en la burocracia administrativa local (desaparición de las Juntas de Calificación).
- Desarrollo de otras funciones, quizás más vinculadas al seguimiento y orientación de los estudiantes, a la supervisión, a la evaluación.
- Evaluación de la calidad educativa de las escuelas autónomas.
- Asesoramiento, seguimiento y supervisión.

En síntesis, aún siendo un proceso incipiente, resulta evidente que la autonomía escolar no es consecuente de la descentralización sino que es un estatus que se elige y para cuya construcción se debe trabajar al nivel de las normas en la formulación de nuevos marcos regulatorios de los que se deriven nuevas formas institucionales; al nivel de las prácticas en el aprendizaje de nuevas formas de organización y gestión, pero siempre teniendo presente que el objetivo fundamental del proceso no es la libertad total sino la garantía de equidad en la distribución de un bien social fundamental en una sociedad democrática como es la educación. Esto debería constituir la razón última de un proceso flexible, autoreflexivo y crítico de la propia práctica, a fin de poder ser redireccionado en caso de producir asimetrías.

En cuanto a autonomía y equidad social, creo que la autonomía no necesariamente conspira contra la equidad social, ya que puede incrementar la selección social del alumnado y de los docentes. Creo que este sería un riesgo, otro sería la distribución de la calidad de la educación. Para evitarlo las escuelas autónomas requerirían una constante supervisión y evaluación por parte de las autoridades de la jurisdicción y de la nación. Además sería importante analizar las experiencias internacionales realizadas en la materia, evaluando desde los sistemas educativos altamente centralizados como el alemán y el francés hasta sistemas de tradición descentralizada y con instituciones autónomas como el norteamericano, así como las experiencias realizadas en otros países de Latinoamérica como Chile y México, por ejemplo.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTÚNEZ, MARCOS: *Claves para la organización de los centros escolares: hacia una gestión participativa y autónoma*. Instituto de Ciencias de la Educación (ICE), Universidad de Barcelona.
- BRASLAVSKY, CECILIA (1996): "Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino 1984-1995", en: *Revista Propuesta Educativa*, n.º 14. Argentina, FLACSO.
- CARCIOFI, RICARDO (coord); CETRÁNGOLO OSCAR, y LARRAÑAGA OSVALDO (1996): *Desafíos a la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*. Chile, CEPAL.
- ELMORE, RICHARD F. (1993): "School decentralization: Who gains? Who loses?", en HANNAWAY, JANE, y CARNOY, MARTIN (edit): *Decentralization and school improvement*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- GARÍN SALLÁN, JOAQUÍN (1996): *La organización escolar contexto y texto de actuación*. Madrid, La Muralla.

- HANNAWAY, JANE (1993): "Decentralization in two school districts, challenging the standard paradigm", en CARNOY, MARTIN (edit.): *Decentralization and school improvement*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- LLACH, J.J.; MNTIYA, S., y ROLDÁN, F. (199): Educación para todos. Buenos Aires.
- LOMBRONI, ALICIA; COPEL, ANA, y KOGAN, OLGA (1999): "Establecimientos educativos, cargos y remuneraciones. Secciones de grado y matrícula. Indicadores. Relación presupuesto 1999", en: *Documento de trabajo Dirección de Educación Superior*. Secretaría de Educación Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, agosto 1999.
- MACRI, MARIELA (1998): "Tensión entre ajuste y reforma: la descentralización educativa", en: *Revista Novedades Educativas*, nº.85. Buenos Aires, enero 1998
- *Anomia y burocracia: la descentralización educativa en la ciudad de Buenos Aires*. Serie Documentos de Trabajo, n.º 22, marzo 2001. Instituto Gino Germani, FCS-UBA.
- MATERI, LILIA (1998): *Autonomía de las instituciones escolares. La comunidad educativa Buenos Aires*. Buenos Aires, La Colmena-Espacio Editorial.
- MUNIN HELENA (comp.): "Introducción a la discusión alemana sobre la autonomía de la escuela", en: *La autonomía de la escuela: ¿Libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años 90*.
- NOVICK DE SENÉN GONZÁLEZ, SILVIA, y AIDA ARANGO (1989): *La descentralización en la reforma educativa argentina. Política educativa o fiscal?* s/ed, 1997. Brasilia, OREALC-UNESCO-ILPES: Documentos del Seminario Interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y los servicios sociales.