

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MODERNIZACIÓN DE LOS '90.
ANÁLISIS DE UNA EXPERIENCIA DE PRIVATIZACIÓN:
LAS ESCUELAS AUTOGESTIONADAS DE SAN LUIS.*

Myriam Feldfeber, Analía Jaimovich y Fernanda Saforcada (UBA)**

Introducción

La reforma educativa implementada en Argentina en la década de los '90 encuentra su sentido en el proceso de Reforma del Estado y las políticas de desregulación, descentralización y privatización de los servicios sociales. Como consecuencia de este proceso asistimos a la redefinición del papel histórico desempeñado por el Estado en materia educativa a la vez que se traslada la responsabilidad por la garantía del derecho a la educación a las instituciones y a las familias. Estas transformaciones ponen en cuestión el carácter público de la educación pública, otorgándole nuevos sentidos y definiendo la construcción de un espacio público no estatal “localizado” entre el Estado y el mercado.

En este marco, este trabajo analiza el proyecto de Escuelas Autogestionadas (“Escuelas 2001”) de la Provincia de San Luis teniendo en cuenta tanto la lógica que orienta el desarrollo e implementación de esta política pública como las representaciones de los actores involucrados.

Las consideraciones que exponemos aquí son resultado de un estudio realizado desde una perspectiva cualitativa, que abarcó diversos instrumentos y fuentes de información. Se llevó a cabo un relevamiento exhaustivo de la normativa relacionada con la implementación de esta política; de artículos periodísticos y de opinión publicados en diferentes medios gráficos provinciales y

* El trabajo forma parte de los resultados del Proyecto de Investigación UBACYT (F078) Programación Científica 2001-2003, “Privatización y reforma educativa. La experiencia argentina de la década del noventa”, Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Directora: Myriam Feldfeber.

** Myriam Feldfeber mfeldfeb@filo.uba.ar ó correo@myriamf.com Fragata Sarmiento 1154 (1416) Ciudad de Buenos Aires; Analía Jaimovich analijaimovich@hotmail.com Av. Las Heras 2380 3° piso (1425) Ciudad de Buenos Aires; Fernanda Saforcada fernandasaforcada@fibertel.com.ar Araoz 2821 5° “11” (1425) Ciudad de Buenos Aires.

nacionales; y de documentos producidos y eventos organizados por diversas fundaciones, por el gobierno de la provincia, por las fundaciones involucradas en este proyecto, por gremios docentes (CTERA y AMPPyA) y por otras organizaciones involucradas en la oposición al proyecto, como la Coordinadora de padres por la educación pública. También se trabajó con entrevistas en profundidad a actores involucrados en el diseño e implementación de esta política (integrantes de las fundaciones y del jurado, funcionarios gubernamentales), diferentes miembros de las escuelas autogestionadas (integrantes de las asociaciones educacionales, directivos y docentes), miembros de escuelas públicas estatales¹ (directivos y docentes), representantes de los gremios y representantes de la Coordinadora de padres. Por último, se realizaron encuestas a docentes, padres y alumnos de escuelas autogestionadas y a docentes y padres de escuelas públicas estatales².

Acerca del contexto de implementación de esta política

En los últimos años, desde diversos sectores (los expertos ministeriales, los técnicos del Banco Mundial y varias fundaciones locales, entre otros) se ha diagnosticado que el proceso de reforma pendiente en el campo educativo en la Argentina debe estar centrado en temas tales como la autonomía institucional, los nuevos modelos de gestión y la redefinición de la carrera docente. En los discursos de estos sectores la elevación de la calidad del sistema educativo se lograría a partir de las siguientes medidas: una redefinición del papel del Estado centrado en la evaluación del sistema; una reforma profunda en la organización escolar; el establecimiento de nuevas formas de financiamiento educativo basadas en la demanda; la introducción de incentivos; el otorgamiento de autonomía a la escuela transformándola en protagonista del sistema; la implementación de políticas

1 En San Luis llaman “escuelas públicas tradicionales” a las escuelas públicas originales y constitutivas del sistema educativo de la provincia, identificando a las autogestionadas como públicas también. En este trabajo, hablaremos de escuelas públicas estatales para referirnos a las primeras, y de escuelas autogestionadas para las segundas.

2 El trabajo de campo se organizó en dos etapas. Una primera etapa se realizó en la Ciudad de Buenos Aires y abarcó las entrevistas en profundidad a miembros de las fundaciones que estuvieron involucradas con el proyecto, miembros del jurado y representantes gremiales, así como también el rastreo documental, normativo y periodístico. Una segunda etapa tuvo lugar en la provincia de San Luis. Comprendió, por un lado, la visita a las tres escuelas autogestionadas y dos escuelas públicas estatales de la Ciudad de Villa Mercedes y, por otro lado, entrevistas con representantes gremiales y miembros de la Coordinadora de padres en la Ciudad de San Luis. Se realizaron un total de 32 entrevistas y 314

públicas gestionadas por organizaciones no estatales; la producción de información para garantizar la libertad de elección a los padres; la definición de una nueva carrera basada en el mérito y la modificación del régimen laboral docente³.

En el año 2001 comenzaron a funcionar en la Provincia de San Luis las “Escuelas 2001”, conocidas como escuelas autogestionadas, que constituyen una propuesta que articula los aspectos centrales de las líneas de reforma (o “modernización” educativa) mencionadas. Este proyecto es desarrollado en el marco de un conjunto de políticas en la provincia tendientes a superar lo que el gobierno considera “rigideces propias de un sistema centralizado y sobrerregulado”⁴. Estas políticas se enmarcan en el proceso de reforma del Estado en el ámbito provincial en sintonía con el proceso de reforma a nivel nacional, y en su conjunto redefinen las relaciones Estado-sociedad.

En el plano educativo, entre este conjunto de políticas resulta necesario mencionar la sanción de la Ley de Educación de la Provincia N°4947 del año 1992, en la cual se establece que la educación es responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado. Esta ley extiende la denominación de escuela pública a todos los establecimientos, diferenciando las escuelas de gestión estatal y de gestión privada; establece la obligatoriedad en los niveles inicial y primario, sin estipular en ningún artículo la gratuidad; afirma el derecho a la libre elección de la familia del establecimiento educativo para sus hijos; señala que la igualdad de oportunidades sólo podrá ser garantizada con el aporte de distintos sectores de la comunidad; y en el capítulo referido al

encuestas.

³ Al respecto ver entre otros:

ASOCIACION CRISTIANA DE DIRIGENTES DE EMPRESAS (ACDE). *Propuesta de transformación en la gestión de la educación en la Argentina*, Comisión de Educación, Buenos Aires, 2000.

BLANCO ETCHEGARAY et al.. *La escuela protagonista*. Grupo Sophia, Temas Grupo Editor, Buenos Aires, 1999.

CAMPORA et al.. *Hacia una escuela con mayor autonomía*, Grupo Sophia, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1996.

EXPERTON, William. *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina*, Informe del Banco Mundial, 1999.

FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS (FIEL). *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires, 2000.

GRUPO SOPHIA. *Autonomía escolar. ¿Qué opinan los docentes?*. Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1998.

LLACH, J. J. Et al.. *Educación para todos*, Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Fundación Mediterránea, Córdoba, 1999.

VEGAS, E.; PRITCHETT, L. y EXPERTON, W.. *Cómo atraer y retener docentes calificados en la Argentina: Impacto del nivel y estructura de la remuneración*, Human Development Department, Banco Mundial, 1999.

financiamiento, incluye dos artículos que apuntan al financiamiento compartido e incluso al autofinanciamiento (Pelayes, 2003).

Otras políticas desarrolladas por el gobierno provincial estuvieron relacionadas con la introducción de importantes modificaciones en las formas de funcionamiento de los establecimientos estatales a través de la creación de un Fondo Educativo por Establecimiento Escolar de Gestión Estatal destinado a cubrir gastos para suplencias docentes, proyectos especiales, gastos de consumo, servicios y equipamiento y gastos que promuevan la capacitación y la profesionalización docente. También se modificaron aspectos vinculados con las condiciones laborales de los docentes y se introdujo un sistema de concursos para supervisores y directores por fuera de los mecanismos tradicionales de ascenso, sistema que funcionó de formas poco transparentes (Pelayes, 2003). Sumado a esto, en el año 2003 se introdujeron políticas destinadas a fortalecer las escuelas privadas a través del denominado Bono de Equidad educativa, sistema muy similar al del *voucher*.

Este conjunto de políticas fueron redefiniendo el rol del Estado y de la sociedad en materia educativa, a la vez que centralizando las decisiones en el Poder Ejecutivo, si bien muchas de ellas fueron llevadas adelante en nombre de una mayor autonomía de las instituciones. Es necesario también tener en cuenta el contexto político más amplio en el cual se desarrollan estas políticas, esto es, formas de construcción política fuertemente personalistas instaladas en la provincia a partir de la Gobernación de Adolfo Rodríguez Saa, cuyo dominio en la provincia se ha extendido por más de 17 años de gestión.⁵

Es en este marco que se desarrollan las escuelas autogestionadas. De acuerdo con las propias autoridades de la Provincia estas escuelas “encuentran sus dinámicos pero escasos antecedentes sólo

⁴ Fundamentos del Proyecto de Ley de Creación del Sistema de Escuelas 2001, San Luis, Abril de 1999.

⁵ La periodista Olga Wornat lo describe en los siguientes términos: "tiene un perfil similar al que tenía Menem. Es un caudillo provincial que logró un crecimiento macroeconómico, un orden fiscal y un desarrollo de infraestructura con alto impacto en el descenso de la población con necesidades básicas insatisfechas. Allí conviven el equilibrio macroeconómico y un fuerte desequilibrio en la distribución del ingreso". "Rodríguez Saa es desde hace 18 años, el amo y señor de San Luis, una provincia a la que llegó como gobernador en 1983 y a la que él denomina "El Paraíso" de

en reformas muy recientes, realizadas en distintos grados y desde 1991 por más de treinta estados de los Estados Unidos y, en menor grado de profundidad, por municipios de Chile, y por algunos países europeos. Son pocos aún, sin embargo, quienes se han decidido avanzar en la modernización de los sistemas educativos con la profundidad con que nuestra provincia se lo ha propuesto. Esto hace de San Luis un caso único en nuestro país, que será analizado de cerca por las demás provincias argentinas e incluso por otros países de la región”⁶. De este modo, las escuelas autogestionadas se inspiran en el modelo de las *charter schools*⁷. Sin embargo, como veremos más adelante, presentan ciertas particularidades que se deben más a la forma de implementación del proyecto que al modelo que lo sustenta.

Este proyecto tuvo su origen en una propuesta que la Fundación Gobierno y Sociedad llevó al gobierno de San Luis, a partir de la cual es contratada para el desarrollo de los diversos elementos necesarios para la implementación de esta política (estudios preparatorios, proyecto de ley, organización del llamado a concurso, composición del jurado, sustanciación del concurso). Debido a la fuerte oposición que el proyecto generó en la comunidad, el proyecto de ley es finalmente dejado de lado y se implementa la propuesta a través de un decreto. Una vez ya en funcionamiento

la Argentina”. WORNAT, Olga. “El Adolfo de San Luis” En: Revista Poder, 27 de noviembre de 2002.

⁶ Fundamentos del Proyecto de Ley de Creación del Sistema de Escuelas 2001, San Luis, Abril de 1999.

⁷ Las escuelas charter son “entidades independientes con financiamiento público en base a la matrícula, que operan libres de gran parte de las regulaciones y restricciones del sistema público, y son administradas / gestionadas por padres, educadores, miembros de la comunidad y/ o microemprendedores.” (Narodowski, 2002: 17). Se caracterizan por estar dirigidas en sus aspectos administrativos, pedagógicos y financieros por una asociación a quien el gobierno le otorga una licencia de funcionamiento por un número determinado de años a través de un concurso, y por ser financiadas con fondos públicos a través de un mecanismo de pago por alumno. Si bien presentan diferencias significativas en cada región en función de las leyes por las que fueron aprobadas, todas se caracterizan por la presencia de tres elementos fundamentales: 1) la existencia de competencia entre las escuelas, 2) la libre elección entre escuelas por parte de los padres y 3) la autonomía financiera, de gestión y pedagógica escolar. En cuanto al primero de ellos, se sostiene que el financiamiento estatal por matrícula genera que las distintas escuelas compitan para atraer mayor cantidad de alumnos, lo que llevará a un aumento de la diversidad y de la calidad. En relación con el segundo, la libre elección por parte de los padres tiene su sustento teórico en la teoría de la public choice (Cosse, 1999; Narodowski, 2002) que considera a la sociedad como un agregado de individuos que no tienen ningún grado de organización social cuando toman decisiones y no son influidos por contexto supraindividual alguno. Los supuestos sobre los que se basa esta teoría son: que los individuos se mueven racionalmente en la sociedad para maximizar utilidades, que existe un acceso igualitario a la información necesaria para la toma de decisiones y que el mercado es el más eficiente adjudicador de recursos, ampliando la definición tradicional de mercado de espacio de intercambio de bienes privados a espacio de intercambio de bienes públicos. Respecto del tercero de los elementos enumerados, es decir, la autonomía de la escuela, aparece como elemento necesario de la competencia, en tanto para que exista las escuelas deben estar libres de regulaciones de modo tal de poder diferenciarse entre sí. A su vez, para esta perspectiva, es lo que permitiría llevar adelante un proyecto educativo verdaderamente diferente o innovador al liberar a la escuela de las ataduras del Estado burocrático.

las escuelas, la Fundación cesó su relación con el gobierno. Sin embargo, los miembros centrales del equipo se integraron al Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), que fue contratado por la provincia para desarrollar tareas de asistencia técnica y auditoría.

El proyecto generó una fuerte oposición en la comunidad educativa, en diferentes momentos de su proceso de diseño e implementación. Algunos actores centrales de esta oposición fueron una agrupación integrada por padres y docentes (la Coordinadora de Padres por la Educación Pública), un gremio docente nacional (CTERA) y otro provincial (AMPPyA- Asociación del Magisterio Provincial Puntano y Afines).

Algunas características de las escuelas autogestionadas

Las escuelas son gestionadas por Asociaciones Educativas (asociaciones civiles sin fines de lucro) cuya selección se realiza a través de convocatorias públicas a concurso a cargo del Ministerio de Gobierno y Educación para la presentación de proyectos. La Asociación Educativa cuyo proyecto es seleccionado por el Comité Evaluador obtiene una autorización de funcionamiento por un período de cinco años.

Las Asociaciones deben estar integradas por no menos de tres docentes, pedagogos o personas con antecedentes relacionados con la educación, que pueden tener o no residencia en la provincia. Los docentes que cumplan dos años de trabajo continuo en estas escuelas tienen derecho a incorporarse como asociado a la Asociación Educativa, situación que se ha registrado en pocos casos. En aquellos en los que sí ha sucedido, los docentes no participan en las decisiones de la asociación educativa que dirige la escuela, dado que se trata de una incorporación formal, sin participación efectiva.

Las asociaciones educativas tienen a su cargo la responsabilidad de organizar el proyecto pedagógico y la gestión de la institución, siendo además responsables por los resultados

pedagógicos obtenidos, así como por la administración financiera de la institución. Deben elaborar un Proyecto Educativo Institucional (PEI) que abarque cada uno de los ámbitos de organización y decisión de la institución educativa, como la estructura de gobierno propuesta para la Asociación Educativa, la forma de organización financiero-contable, el plan de uso de los recursos que se planea llevar a cabo y, en particular, la organización pedagógica. También debe estipular las metas de aprendizaje a alcanzar, los mecanismos de información, internos y externos, que se establecen sobre el desempeño pedagógico y las innovaciones didácticas y pedagógicas que se implementarán con el fin de lograr una mejor calidad educativa. El PEI es uno de los elementos que se tienen en cuenta en el momento del concurso y es el instrumento principal que el Ministerio de Gobierno y Educación utiliza para supervisar el logro de los estándares planteados para el aprendizaje de los alumnos. Además, las Asociaciones Educativas deben firmar un “Compromiso de Escuela de Calidad” y realizar, al menos una vez al año, una auditoría externa de sus estados financieros, legales y contables.

El financiamiento de las escuelas está a cargo del Estado a través de un sistema de asignación por alumno o Unidad de Subvención Escolar (U.S.E.). Las escuelas no pueden establecer ningún tipo de arancel ni políticas de discriminación al ingreso o permanencia de los alumnos. De la totalidad de los fondos que recibe la Asociación Educativa, puede invertir en salarios del personal hasta un 85%. El resto debe invertirse en capacitación, equipamiento, bienes de consumo y otras erogaciones que se consideren necesarias para el mejor funcionamiento de la escuela.

En lo que respecta al Régimen Laboral Docente, el Decreto de creación establece que los docentes que optan por trabajar en estas escuelas dejan de depender del Estado y de estar amparados por el estatuto del docente para convertirse en empleados de las Asociaciones Educativas que gozan de libertad para establecer el régimen laboral y los salarios (que no podrán ser inferiores, ni superiores en más del 50% del de las escuelas públicas). De hecho, las condiciones laborales de

quienes trabajan en estas escuelas son bien diferentes de las de quienes se desempeñan en escuelas estatales. En primer término, estos docentes no gozan de estabilidad laboral ni tienen garantizada su cobertura social. Muchos de ellos viven esto con angustia o temor y una amplia mayoría identifica como un problema la precariedad de su situación laboral. Los sueldos son más altos en Inicial y EGB 1 y 2, pero cumplen muchas más horas de trabajo. Por el contrario, en EGB 3 y Polimodal, los sueldos son más bajos que los estatales. La mayoría de los docentes que ingresan a trabajar a estas escuelas son docentes jóvenes o que provienen de otra provincia. La incorporación se debe, más que a la voluntad de integrarse al proyecto, a la imposibilidad de ingresar en el sistema público, en un caso por la falta de antigüedad y en el otro, por no tener los años de residencia en la provincia necesarios. Finalmente, los docentes que trabajan en las escuelas autogestionadas no están agremiados, con lo cual las posibilidades de negociar de un modo coordinado y colectivo sus condiciones de trabajo se ven seriamente disminuidas.

“Para muestra basta un botón”: San Luis y un nuevo modelo de Estado

El proyecto Escuelas 2001 resulta un caso puntual que permite observar en “concentrado” las características que asumió el proceso de reforma del Estado en nuestro país. En este proyecto es posible analizar la dinámica propia de las políticas neoliberales ya que, dadas sus reducidas dimensiones (en términos de su extensión cuantitativa y temporal, como así también el número de actores involucrados), resulta posible asir el conjunto de elementos que intervienen en el proceso sin perder su complejidad.

Durante los '90, se llevó adelante en nuestro país un proceso de reforma del Estado destinado a establecer nuevas relaciones entre éste y la sociedad. Si durante el Estado de Bienestar-Keynesiano la modalidad de legitimación se caracterizaba por operar a través de la satisfacción de demandas, hoy parecería ser que esta función de legitimación se ejerce a través de la delegación y responsabilización de la sociedad civil por las consecuencias de la desigualdad social. En este

marco de reforma del Estado, la reforma educativa introdujo, entre otros elementos, una tendencia hacia la privatización de la educación y un rol subsidiario del Estado. En este sentido, la reforma educativa argentina de la década del '90 puede analizarse como una respuesta frente a la crisis de la matriz estado-céntrica que caracterizó la institucionalización y expansión del sistema educativo. La política educativa que acompañó el desarrollo del modelo del Estado de Bienestar Keynesiano, con las especificidades que este asumió en Argentina, de aspiración universalista y formalmente con derechos accesibles para todos los ciudadanos experimentó una reorientación que redefinió el carácter público de la educación y en consecuencia el papel del Estado como garante del derecho a la educación. En el marco de la descentralización de los servicios sociales, la responsabilidad por la educación se traslada principalmente a las instituciones y a los individuos (Feldfeber, 2002).

Tanto este cambio en la función de legitimación del Estado, como la tendencia hacia la subsidiariedad en la provisión del bien educativo son claramente observables en el proyecto de Escuelas 2001. La delegación de responsabilidades por parte del Estado toma forma en San Luis a través de habilitar que asociaciones civiles desarrollen funciones que antes pertenecían al Estado, garantizándoles los medios económicos necesarios. Es decir, a pesar de que el financiamiento sigue siendo público, se delega la organización, gestión y provisión de la educación en asociaciones particulares. A su vez, un elemento central de esta política de delegación de responsabilidades es el hecho de que los docentes ya no son ni seleccionados ni empleados por el Estado. Por otra parte, la responsabilización de la sociedad toma forma en el vínculo que se establece entre la calidad de la educación y los proyectos desarrollados por cada una de las asociaciones. Esto, que es sostenido, tanto por el gobierno como por la fundación que realiza la auditoría, cristaliza en el universo de representaciones de quienes trabajan en estas escuelas. De hecho, es frecuente escuchar en las escuelas analizadas que la calidad de la educación brindada depende exclusivamente de ellos. Esta responsabilización aparece acompañada de un proceso de individualización: el cuerpo docente de

cada institución no sólo se hace cargo de cuáles serán los resultados educativos, sino que reivindica su independencia y aislamiento respecto de otras escuelas, incluso del sistema educativo.

En relación con la dinámica propia de las políticas neoliberales, varios autores han coincidido en sostener que el Estado neoliberal se caracteriza por concentrarse en atender las demandas y reforzar las relaciones con los sectores sociales de mayor poder. Esto se observa claramente en el caso de San Luis. Es posible relevar cómo desde algunos años antes del lanzamiento del proyecto, así como también durante su desarrollo, algunas fundaciones vinculadas a los sectores hegemónicos de la economía (por ejemplo, la Fundación Diario La Nación, la ACDE-Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa, la UIA, la Fundación Carlos Pellegrini, etc.) llevaron a cabo diversas acciones en las que se promovía este modelo educativo. Como ya dijimos, el puntapié inicial para este proyecto fue un acuerdo entre la Fundación Gobierno y Sociedad y el gobierno de San Luis, a partir de una propuesta que le es presentada a dicho gobierno por un miembro de la fundación, quien la había desarrollado luego de conocer, en los Estados Unidos, el modelo de escuelas charter. Puede observarse aquí cómo esta política pública no tiene su origen en las demandas de la comunidad, sino en intereses particulares vinculados con determinados sectores. Los intereses particulares no estuvieron sólo presentes en el origen de esta política, sino en todo su desarrollo. Es posible hablar de una “endogamia” en este proceso, en tanto que es un mismo equipo⁸ el que lleva la idea, realiza el diagnóstico previo, arma el proyecto, define el acuerdo con el Gobierno, diseña el marco legal, calcula la Unidad de Subvención Escolar que determina el financiamiento para estas escuelas, organiza la implementación del proyecto, lo audita, organiza los concursos, selecciona los integrantes de los Jurados, e incluso los integra.

Otro rasgo de la dinámica de las políticas propias de la década de lo 90 está dado por las vinculaciones entre fundaciones, *think tanks* y consultoras, con los gobiernos y los procesos de definición de políticas. En los noventa aparece en las sociedades latinoamericanas un conjunto de

⁸ En la primer etapa estuvo a cargo de un equipo de la Fundación Gobierno y Sociedad. Luego, en una segunda etapa, es un equipo del CIPPEC quien continúa el proyecto. Este equipo estaba dirigido por la misma persona y con algunos

personajes que se han denominado “analistas simbólicos” o “tecnopolíticos”. “Es muy difícil sostener una causalidad lineal que va de los «intereses» de los actores (empresarios u organismos multilaterales, por caso) a las decisiones de políticas públicas, y lo que más bien encontramos es la mediación de estos circuitos de expertise que, a la vez que contribuyen a configurar esos mismos intereses, también inciden sobre las políticas estatales a fin de disciplinar a los agentes económicos y al propio Estado” (Camou, 1999: 93).

En el caso particular que estamos analizando, estas fundaciones no sólo intervienen en la producción de documentos y propuestas de políticas, sino que participan activamente en la implementación de un proyecto. No lo hacen, sin embargo, integrándose a la estructura del gobierno de la provincia de San Luis, sino relacionándose con él externamente a través de un contrato. Esto resulta importante cuando se considera algunas de las representaciones que están presentes en los miembros de estas fundaciones. En algunas entrevistas aparece la justificación de la presencia de los técnicos en la formulación e implementación del proyecto a partir del recurso al saber experto y se habla de las consecuencias negativas que sobre el proyecto puede tener su “politización”. Esta argumentación es, tal como diversos autores destacan, muy común en el discurso neoliberal y forma parte de una estrategia de legitimación cuyo eje central es la separación entre política y técnica sobre la base de que la responsabilidad de los asuntos públicos debe corresponder a aquellos que tienen el conocimiento experto “necesario”.

¿Son “más públicas” las Escuelas 2001? Acerca de la redefinición de los sentidos.

Como consecuencia del proceso recién descrito, asistimos a la redefinición del papel histórico desempeñado por el Estado en materia educativa a la vez que se traslada la responsabilidad por la garantía del derecho a la educación a las instituciones y a las familias. Estas transformaciones ponen en cuestión el carácter público de la educación pública, otorgándole nuevos

integrantes significativos que ya habían estado trabajando en el proyecto en la Fundación Gobierno y Sociedad.

sentidos y definiendo la construcción de un espacio público no estatal “localizado” entre el Estado y el mercado.

Para algunos autores, las organizaciones públicas no estatales surgen como respuesta a la crisis del modelo social burocrático del Estado y a los requerimientos de una administración pública más eficiente en el contexto de la globalización (Bresser Pereira, 1998). Son organizaciones que se “localizan” entre el Estado y el mercado. De acuerdo con la definición de Bresser Pereira y Cunill Grau (1998), constituyen organizaciones o formas de control públicas porque están volcadas al interés general y son no-estatales porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden con los agentes políticos tradicionales. Entre las ventajas de estas organizaciones señalan: a) pluralización de la oferta de los servicios por la oportunidad de desarrollar el principio de competencia, lo que posibilita que los usuarios ejerciten el derecho a la salida, lo que estimula la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio; b) flexibilización y desburocratización de la gestión social, posibilitando obtener prestaciones adaptadas a los públicos concernidos, en oposición a las prestaciones uniformes que tienden a caracterizar la oferta pública estatal; c) responsabilidad de los dirigentes y participantes de la organización que deben utilizar adecuadamente los recursos para lograr los objetivos propuestos.

De este modo las organizaciones públicas no estatales asumen el modelo de funcionamiento de los denominados cuasi-mercados que se caracterizan como un “nuevo modo de regulación” diferente al libre mercado y al modelo burocrático tradicional. El cuasi-mercado es un “modo de regulación que preserva el financiamiento público pero incorporando mecanismos de mercado, como la libre elección y la competencia entre establecimientos, a través de una fórmula de financiamiento a la demanda” (Vanderberghe, 2000. 22). Por ello se sostiene que son objeto de un doble control: aquel de la administración pública y aquel de los clientes o usuarios que son libres de ir y venir. El cuasi-mercado está muy reglamentado, el gobierno mantiene el control de cuestiones tales como la entrada de nuevos proveedores, la inversión, la calidad del servicio y el precio que

para el usuario generalmente es cero (Levic, 1995)⁹. Es decir, se combinan aspectos de un sistema intervencionista con un sistema de mercado.

En el caso de la educación, el Estado transfiere la responsabilidad directa de la educación y al mismo tiempo controla la provisión de los bienes sociales evaluando la calidad (Estado Evaluador). Es en este sentido que en el Proyecto de Ley de las Escuelas 2001 se establecía que “la reivención de la escuela públicas implica a la vez la reinvención del Estado educador”. En el año 2002 la Gobernadora de la Provincia de San Luis, María Luisa Lemme expresó que el proyecto de las Escuelas Autogestionadas significa “una descentralización muy importante en la educación, donde el rol del Estado pasa a ser el de un control muy fuerte y continuo”¹⁰.

En los discursos que buscan legitimar la experiencia puntana se sostiene que son escuelas públicas. Si bien mencionan las razones para sostener esta caracterización, lo que no se hace es ahondar en la forma en que se entiende lo público, dando por sentado que existiría una única concepción posible. De este modo, se oculta que se está operando un cambio en el significado de este término respecto de cómo se lo entendía tradicionalmente en el imaginario acerca de la educación en nuestro país, en el cual lo público se asociaba a lo estatal en términos del interés común en el marco del proyecto de conformación del Estado Nacional (Puiggrós, 1996; Serra, 1998).

Las concepciones acerca de lo público que subyacen a las argumentaciones de quienes sostienen el carácter público de las Escuelas 2001 implican una ruptura con este imaginario. Desde estas posiciones, lo público estaría dado por la gratuidad (garantizada por el financiamiento estatal) y la no existencia de restricciones formales para el acceso. La argumentación no se detiene en este punto, sino que va más allá al proponer que representan una mayor expresión de lo público. Esta idea, que aparece de manera subyacente, parecería estar proponiendo que las escuelas

⁹ Citado en Whitty et al (1999).

¹⁰ Declaraciones de la Gobernadora de la Provincia de San Luis a raíz de las marchas en contra del Proyecto de Escuelas Autogestionadas y de los cambios en el Ministerio de Educación. Lunes 2 de Septiembre de 2002.

autogestionadas son “más públicas” que las escuelas públicas ‘tradicionales’ (tal como son mencionadas en estos discursos las escuelas estatales), ya que, por un lado, al estar menos reguladas por el Estado tienen mayor flexibilidad para adaptarse a la diversidad del alumnado y responder a las demandas de la comunidad, estableciendo un vínculo más fluido con ella. Por otro lado, esta idea se sostiene en la convicción de que esta forma de organización del sistema educativo abre un espacio —anteriormente inexistente— a la participación de la sociedad civil, en la línea de las “organizaciones públicas no estatales” de Bresser Pereyra. Por ejemplo, en el artículo “Varias respuestas a diez objeciones efectuadas a las escuelas públicas autogestionadas. Un aporte al debate en la Argentina” (1999), Narodowski sostiene que “incrementar los niveles de autogestión ciudadana en el espacio público y en el marco de instituciones no aranceladas, sin fines de lucro y capaces de atender a la diversidad cultural, parece más bien el rasgo propio de una política destinada a fortalecer el espacio público más que privatizarlo”.

La sociedad civil aparece en un lugar central, considerada como el espacio en el cual los individuos tienen capacidad de acción autónoma para defender sus propios intereses. En esta lógica, la organización de la sociedad civil estaría dada por acuerdos entre individuos que buscan la satisfacción de un interés particular coincidente entre ellos, y tanto el Estado como lo público son pensados desde la direccionalidad que la sumatoria de los intereses particulares le imprime. Desde esta concepción, estas escuelas serían públicas porque sostienen el derecho a la educación en tanto garantizan la gratuidad y el acceso. Pero también porque las asociaciones que se presentan al concurso son pensadas como producto de acciones públicas debido a cómo se piensa la sociedad civil: la coincidencia de intereses entre los miembros de cada asociación son reflejo de demandas sociales. Se supone que en la pluralidad de propuestas educativas que lleven adelante una multiplicidad de asociaciones educacionales se verán de uno u otro modo representados los variados intereses de las familias y se dará respuesta a las necesidades de la gente. De acuerdo con un informe elaborado por el Gobierno de la Provincia y el CIPPEC (2002), es la “sociedad civil que se

hace responsable” a través de la participación en las iniciativas públicas de personas y entidades que tienen “interés legítimo”.

Esta forma de pensar lo público se distancia de la idea de educación pública asociada a un proyecto de Estado Nacional, pensada como construcción de un “nosotros” y como expresión del bien común. Desde aquí pueden leerse los posicionamientos de los sectores opositores a esta política, cuando sostienen que es una política privatizadora porque las escuelas están manejadas por asociaciones particulares. De alguna manera se está diciendo que desarrollar un proyecto particular en un espacio “abierto a todo el que quiera participar” no hace que ese proyecto sea expresión de lo público, y que lo público no es lo mismo que la sumatoria de proyectos particulares.

De acuerdo con Whitty (2000), este modelo implica una privatización de la educación en un sentido ideológico. Este modelo conlleva un proceso de privatización por invertir de carácter público acciones que responden a intereses particulares y que por lo tanto son propias de la esfera privada. Las asociaciones que gestionan las escuelas son producto de la iniciativa personal de cada uno de sus miembros de juntarse con los otros y, desde sus intereses particulares, elaborar un programa o propuesta. Son razonamientos propios de la esfera privada los que comienzan a operar en el campo educativo, deslegitimando aquellos que se arraigan en la concepción de la educación como un derecho social que debe hacerse efectivo y en la consideración de lo público, no solamente como el espacio abierto a todos y cada uno, sino también como el espacio en el que deben desarrollarse los debates y actividades orientados a la consecución del bien común.

Comentarios finales

Por lo dicho hasta aquí, resulta claro que este proyecto es expresión de una modalidad propia de los '90, de acuerdo con la cual las políticas públicas tienen su origen no en las demandas de la comunidad, sino en intereses de sectores particulares. A su vez, el desarrollo e implementación del proyecto —al ser iniciado por decreto del poder ejecutivo— tampoco habilitó ninguna posibilidad

de debate, ni siquiera en los espacios ya institucionalizados como el poder legislativo provincial. De este modo, la autogestión que estas escuelas suponen surge como una política desde el Estado bajo la lógica de la reforma “top- down” o impuestas desde arriba.

Si definimos el carácter público de estas escuelas sobre la base de la participación de los actores, esta experiencia no parece habilitar posibilidades de participación y democratización *al interior* de las instituciones mayores que otras formas de organización escolar, sino que, por el contrario, lleva a una profundización de tendencias verticalistas y abre un espacio de arbitrariedad significativo tanto en las relaciones laborales, como en la gestión institucional. En primer lugar, el proyecto institucional es elaborado por la asociación educacional, que luego de ganar la licitación contrata a los docentes, quienes, de este modo, no han participado en la definición inicial de la propuesta. En segundo lugar, si bien el decreto de creación preveía la incorporación de los docentes a la asociación educacional a partir de los dos años de desempeño en la escuela, esta situación se ha encontrado con serios obstáculos en la práctica: por un lado, en algunos casos los miembros de las asociaciones decidieron interrumpir los contratos de los docentes una vez cumplidos los dos años para evitar su incorporación. Por otro lado, en aquellos casos en los que los docentes sí han sido incorporados, las asociaciones han generado mecanismos para que esta incorporación lo sea sólo de modo formal y no involucre la participación de los docentes en la toma de decisiones de las asociaciones.

En este sentido, a la hora de caracterizar estas escuelas, la mayoría de los docentes de las escuelas autogestionadas lo hacen como “escuelas públicas de gestión privada”¹¹. En esta misma línea, y de acuerdo con algunos de los testimonios de los docentes, las escuelas autogestionadas “son públicas para los alumnos y privadas para los docentes”. Públicas para los alumnos en tanto no establecen requisitos de acceso y son gratuitas; privadas para los docentes porque el régimen de contratación y la inestabilidad laboral son los que rigen para el sector privado.

¹¹ Del mismo modo las han caracterizado la mayoría de los padres encuestados en las tres Escuelas Autogestionadas donde se realizó el trabajo de campo.

Tampoco se verifica que otros actores de la comunidad (padres y alumnos, organizaciones comunitarias, etc) tengan una participación mayor que en organizaciones “más tradicionales” del sistema educativo. A partir del relato (en encuestas y entrevistas) que realizan padres y docentes de estas escuelas sobre las actividades en las que participan los padres se observa que hasta el momento no han logrado construirse vínculos entre las escuelas y las familias diferentes a los que se establecen en las escuelas públicas tradicionales¹².

En tanto la participación escolar es necesariamente política, ella está relacionada con la reconstrucción democrática, con la constitución de identidades ciudadanas y con la educación misma (Beltrán Llavador, 1998). Desde esta perspectiva, podemos señalar que el modelo de participación que subyace al modelo de las escuelas autogestionadas se vincula más con una racionalidad económica de corte eficientista y el paradigma de la “accountability” o rendición de cuentas que con una propuesta de reconstrucción democrática.

Junto a una retórica basada en la eficiencia en la gestión, se retoman reivindicaciones históricas en torno a la autonomía y la participación para dotarlas de un nuevo sentido a la par que se redefine el imaginario histórico que la educación pública asumió en Argentina y consecuentemente el papel asignado al Estado como garante del derecho a la educación como derecho de ciudadanía.

De este modo, el sentido de lo público se redefine en un doble proceso que estira sus límites para incorporar a las formas de gestión privadas o particulares dentro de las formas públicas no estatales, a la par que restringe el carácter público a la gratuidad del servicio, al libre acceso para todos los alumnos y a la responsabilidad por los resultados obtenidos en función de la gestión autónoma del proyecto. Los valores vinculados con la democratización social, la igualdad, la

¹² Es elocuente el testimonio de una de las Directoras de las escuelas Autogestionadas: “...en algunas actividades trabajamos conjuntamente con los padres, no en todas. Es un aprendizaje lento porque esta escuela fue una aspiración de muchos y los procesos de enseñanza aprendizaje nos gusta que la injerencia sea del docente. No quiere decir esto que los padres no estén a tono de la información que requieren porque nosotros trabajamos un cuaderno de comunicaciones gratuito pero obligatorio... el que no lo trae tiene alguna sanción o media falta, entonces se preocupan por traerlos. Y ahí se vuelca toda la información de las notas, de las faltas, de quién se comportó mal”.

justicia, el bien común y la solidaridad no se presentan en la discusión acerca del carácter público de estas escuelas. Tampoco se incluye una mirada integral acerca de la escuela en el marco del sistema educativo, reduciéndose el problema a la búsqueda de calidad de cada escuela individual, hecho que refuerza la segmentación del sistema. La discusión política acerca del sentido de la reforma queda soslayada bajo la supuesta neutralidad del modelo que orienta la propuesta.

Referencias bibliográficas

- BALL, Stephen (2002) “Grandes Políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas”; En: NARODOWSKI; NORES y ANDRADA (comp.). *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, Granica, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- BELTRAN LLAVADOR, Francisco (1998) “La inevitable necesidad de la participación en la escuela (pública)” En: *Revista Enfoques Educativos Vol 1 n° 2*, Universidad de Chile.
- BRESSER PEREIRA, Luiz y CUNILL GRAU, Nuria (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (1998) “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, En: *Revista Desarrollo Económico n° 150, vol 38*, IDES, Buenos Aires, julio-septiembre.
- CAMOU, Antonio (1999): “Los consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del peronismo”, Cuadernos del CISH, N° 5, La Plata.
- CICCIONI, Antonio (1999) “El movimiento de las charter schools: una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina”, en: *Revista Propuesta educativa*, año 10 N° 20, Buenos Aires.
- CONTRERAS, José (1997) *La autonomía del profesorado*, Morata, Madrid.

- COSSE, Gustavo (1999) “El sistema de voucher educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina”, en: *Revista Propuesta Educativa* N° 20, FLACSO, Buenos Aires.
- FELDFEBER, Myriam (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?*, Noveduc, Buenos Aires, 2003.
- FRASER, Nancy (1994) “Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente”, En: *Revista Entrepasados*, Año IV, N° 6, Buenos Aires.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS / CIPPEC. *Libertad para Crear. “De la autogestión escolar a la auditoría estatal”*, Area de Diagnóstico Institucional y Monitoreo Integral de Gestión de Escuelas Experimentales Autogestionadas de la Fundación CIPPEC, San Luis, Febrero de 2002.
- MUNIN, Helena (1999) *La autonomía de la escuela. Un recorrido por la discusión alemana de los '90*, Aique, Buenos Aires.
- NARODOWSKI, Mariano (1999) *Varias respuestas a diez objeciones efectuadas a las escuelas públicas autogestionadas. Un aporte al debate en la Argentina*, Cuaderno n° 6, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- PELAYES, Olga. (2003) “La autonomía escolar como ropaje de la privatización y recentralización educativa”. En: MANGO, Marcelo y VAZQUEZ, Silvia. *El debate del espacio público en la escuela*, CTERA, SNES, Buenos Aires.
- PUIGGRÓS, Adriana (1996) *Sujetos, disciplina y curriculum (1885-1916)*, Editorial Galerna, Buenos Aires.
- SERRA, María Silvia (1998) “Si de (escuela) pública se trata...”, en: Cuaderno de Pedagogía, Año II, N° 3. Centro de Estudios en Pedagogía Crítica, Rosario, junio 1998.
- VANDERBERGHE, Vicent. *Análisis de la relación entre financiamiento de la demanda y la calidad y equidad de la educación*. En: *Revista de Tecnología Educativa*, volumen IV, N° 1-2, CPEIP / OEA, Santiago de Chile, 2000.

- WHITTY, G.; POWER, S. y HALPIN, D. (1999) *La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación*. Morata, Fundación Paideia, Madrid.
- WHITTY, Geoff (2000) “Marketization and privatization in mass education systems”, en: *International Journal of Educational Development* N° 20.