

La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿De la administración burocrática a la gerencia educativa?

Horacio O. Pérez y Mariana Alonso Brá^(*)

Introducción

Este trabajo tiene por objeto poner en juego algunas hipótesis orientativas acerca de las recientes transformaciones en el sistema educativo argentino, particularmente aquellas que se dirigen a impulsar *nuevos modelos de organización y gestión de las escuelas*. A nuestro entender estas transformaciones, consideradas como problemas objeto de reflexión, arrojan consecuencias relevantes para dibujar el escenario futuro del sistema educativo argentino.

La hipótesis que sostenemos aquí refiere a los nuevos sentidos que, acerca del espacio escolar¹, estaría constituyendo la actual reforma del sistema educativo: la escuela como *una institución con límites propios, objeto de gerenciamiento*. Esto significa, connotarla con una especificidad institucional entendida, predominantemente, de sus límites hacia adentro, y más tácitamente, desenlazada del resto del sistema educativo.

Nuestro trabajo se propone problematizar esta transformación a partir de un supuesto:

La necesidad de considerar en el análisis de la administración pública, en general, y de la administración del sistema educativo, en particular, una perspectiva enriquecedora y compleja que no descuide la dimensión social, política y económica en la que se insertan los procesos de reforma, desde nuestra particular preocupación: el proceso de institucionalización de la escuela que conlleva la reforma educativa. Desde aquí, consideramos indispensable comprender el nivel organizacional traduciendo y recreando relaciones sociales, lo que en el caso de las organizaciones educativas, implica necesariamente abordar la problemática del estado y su articulación con la sociedad civil a través del sistema educativo. Perspectiva que, creemos, contenida en este trabajo.

Según la hipótesis orientativa que nos guía, existiría una ruptura acaecida en la concepción de la escuela que se explicita directamente en los contenidos de la política educativa de la actual reforma. Esta ruptura de sentido, al concebirla como una institución con límites propios, objeto de gerenciamiento, implica, entre otras cosas, modificar el eje de la lógica reformadora, al abandonar el foco de los discursos anteriores, que se

^(*)Maestría en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

¹La referencia a la escuela como “espacio” tiene como propósito no connotarla con ningún sentido o significado particular; hablar de organización, institución, o comunidad escolar supone previamente una perspectiva particular de cómo concebirla. En este sentido, caracterizarla como “espacio” supone considerarla susceptible de ser atravesada por múltiples sentidos y significados construidos por diversos sujetos sociales y sobredeterminados por condiciones históricas de producción.

centraban sobre las estructuras estatales y el gobierno del sistema, por el de la institución escolar en sí, cuya creciente responsabilización, entendida como proceso de eficientización, es postulada como motor de la innovación en todos los restantes niveles del sistema.

Pero también, este cambio implica concebir, de muy diferente modo, las determinaciones que pesan sobre la institución escuela. Parece producirse un salto desde una concepción que priorizaba la obtención de un bien considerado útil y valioso socialmente, y derecho inherente de todo ciudadano para participar en pie de igualdad con sus congéneres de la sociedad, a otra que busca *el éxito* en los resultados, valora la diversificación de la oferta, propugna la satisfacción más inmediata de demandas o necesidades, cambiantes potenciales, segmentadas o individuales y, en consecuencia, auspicia el posible aligeramiento de la carga financiera del sostén escolar. Es decir, este cambio en la concepción que coloca a la escuela como foco del cambio educativo, podría estar dando cuenta de un proceso de atomización del sistema, donde cada una unidad escolar es entendida como productora de servicios que atiende la demanda local de “productos escolares” y genera sus propios recursos materiales a través de diversas estrategias.

Pero, esto tiende a hacer revisar, también, la función social del sistema educativo, y obliga a preguntarse si se han cumplido los imperativos que lo llevaron a ser ocupación y preocupación central de los estados nacionales y desarrollar algunas de las características, cuya distorsión, aparece como la causa de su posterior inoperancia y obsolescencia, sobre la que se inscribe esta nueva concepción de la escuela.

En este sentido, no podemos ignorar que este proceso tiene lugar en el contexto de una crisis -aunque destacamos, que no exclusivamente- fiscal de los estados nacionales, sobre todo en nuestra región, lo que ha llevado, en el caso de Argentina, a un proceso de reforma del estado cuyas características apuntan a recuperar la eficiencia y la racionalidad de una gestión estatal que había llegado a ser casi inservible por la burocratización y tortuosidad de un aparato difícil de direccionar y contener. Pero, esta crisis, además, lleva a reducir el gasto público por todos los medios posibles y, aún, en muchos casos, al costo de abandonar atribuciones y funciones sin evaluar cuán elevado pueda ser, socialmente, el precio de tal omisión.

Decididas por ley del Congreso, han tenido lugar dos etapas de lo que se ha denominado reforma del estado I y II, con la finalidad de desregular actividades, eliminar superposiciones burocráticas, reducir costos, aligerar procedimientos, transferir responsabilidades consideradas superfluas y subsanar los excesos de personal y de otras cargas, que han llevado en muchos casos a reclamos acerca de la persistencia y acentuación de irregularidades y arbitrariedades que distorsionarían el objetivo del proceso. Esta distorsión, resultó, en muchos casos, una transferencia del costo de la crisis, que ni es sólo financiera ni es sólo estatal, a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Creemos necesario explicitar que los cambios del sistema educativo que tratamos aquí, se inscriben en este proceso de reforma del estado, desde una trama compleja, cuyo análisis excede el propósito de este trabajo

La dirección de la transformación que se pretende operar involucra también un cambio organizacional respecto de las responsabilidades y la modalidad de adopción de decisiones. En el caso de la reforma educativa, éstos recaen sobre el nivel de la institución escolar. En relación a ello, se enuncia acerca de la necesidad de abandonar su antigua cultura de rutinas e inercia por la autonomía, el empeño y la responsabilidad -sentidos cada vez más ligados al concepto de gerenciamiento- aspirando a librarla de su rigidez y carga burocrática.

De este modo se completa un diagnóstico *técnico* de la crisis de la educación y se plantean las soluciones que parecen más evidentes para lograr la *eficiencia* por comparación con las propuestas y los discursos más exitosos en otros campos, como si éstos fueran completamente homólogos al educativo. Trataremos de problematizar y analizar críticamente el proceso que llevó a tal escenario.

Pero estas transformaciones y el cambio en la concepción de la escuela que suponen sólo se torna visible, como ruptura de sentido, en la medida que se aborda la dimensión histórica, es decir, considerando “el antes” de la reforma...

Política educativa y escuela: la necesidad de una mirada histórica.²

La escuela como organización racional y conscientemente estructurada se halla omitida en el discurso y el modelo educativo hegemónico en nuestro país desde fines del siglo pasado.

Desde entonces, se la ha asimilado mucho más con una continuidad de la familia y de la vida misma que con una voluntad estatal de intervención social, haciéndola objeto de lo que llamaríamos un *proceso de primarización*, en lo relativo a la consideración de los vínculos, relaciones y procesos que en ella se daban; lo que, por otra parte, comporta un extraordinario mérito, si se tiene en cuenta el abismo que estableció siempre entre las peculiaridades culturales y sociales de los alumnos y su entorno y las que regían en su interior .

Para comprender esta dimensión hay que examinar el proceso de constitución de la *educación pública*³ en el país y, por lo tanto, la conformación del *sistema educativo*.

² Es importante señalar que este trabajo no se propone una rigurosa reconstrucción histórica de la constitución del sistema educativo argentino, más modestamente, intenta señalar algunos aspectos centrales de ese proceso considerados indispensables para interpretar la concepción actual de la escuela en los documentos de la reforma.

³ Hacemos referencia al término *educación pública*, no en su acepción más inmediata, que alude a la relación entre establecimientos estatales y privados en el sistema educativo, sino en un sentido más abstracto: educación como “*asunto social*” y por lo tanto, como *cosa pública*, como cuestión propia del estado, que se materializa y hace visible en su aparato burocrático.

Dicho sistema educativo tuvo un proceso histórico de construcción. Si bien existe consenso en señalar como hito fundacional la ley 1420 de 1884, hay un período posterior de por lo menos tres décadas hasta que se construye definitivamente como aparato burocrático y se consolidan sus principales características que lo constituyen como sistema de *instrucción pública*. Este tipo particular de conformación del sistema supuso un estado, que como tal, intervenía activamente en la sociedad civil como “*normalizador*” de las prácticas sociales. Esto se expresó en este sistema de instrucción pública de hegemonía estatal y subsidiariedad privada con una estructura fuertemente centralizada construida a través de relaciones verticales. (Puiggros, 1990; 1991; Vazquez 1995)

Pero si dicha ley es un hito fundacional que abre una nueva etapa, no es menos cierto que implicó también el fin de una dura disputa anterior, que posibilitó naturalizar una de las opciones de institución escolar en pugna -coherente con ciertas finalidades atribuidas a la educación y con las modalidades mediante las que se les dio cumplimiento- como la única posible y, por ende, pensable. Como consecuencia, hacerlo resultó siempre ocioso o fútil, y, cuando sucedió, fue tratado como anomalía o desviación patológica.

Más de un modelo de institución escolar se habían hallado hasta entonces en oposición, en el tormentoso debate pedagógico que acompañó la organización nacional. Habían tenido relevancia posiciones muy diferentes a la que después se impuso, como la expresada en el Congreso Pedagógico de 1882 por algunos delegados, entre ellos el uruguayo Francisco Berra:

“(...) El éxito de la educación común será tanto mayor cuando menor sea la intervención que tenga en ella el poder político; es decir, separemos del Estado a la escuela y entreguémosla a la familia, que sirve de base al municipio (...) *Depender del poder político en materia de educación es casi equivalente a no existir*”. (El Monitor de la Educación Común, 1934)

Este modelo propuesto es caracterizado por Juan Carlos Tedesco (1986) del siguiente modo :

“(...) Una educación a cargo de la iniciativa popular en lo que hace a difusión, administración, contenidos, etc, pero contando con el apoyo estatal, especialmente en el ámbito financiero, de manera que garantizara la difusión dentro de los marcos de la gratuidad.” (Tedesco, 1986)

Frente a esto, encontramos otra posición que fue claramente expresada por el delegado Larraín, en el mismo Congreso Pedagógico de 1882:

“Hasta hoy sólo se debe a la iniciativa de los gobiernos cuanto se ha hecho en educación pública”. (El Monitor de la Educación Común, 1934.)

Y más claro quedaría en las palabras del ministro del ramo del gobierno del General Roca, Eduardo Wilde:

“(...) Dejar en la actualidad exclusivamente librada la suerte de la educación común a la acción de los particulares, de los municipios y, aún, de las provincias es exponerse a tener en poco tiempo un estado sin ciudadanos aptos, aunque con numerosos habitantes.” (Consejo Nacional de Educación; 1934)

Sin embargo, el propio Sarmiento diría, refiriéndose a la participación y apoyo de la comunidad en las escuelas:

“La función del gobierno en este respecto fue, casi siempre, quebrar la acción individual”. (en Tedesco, 1986)

Y Tedesco ha concluido más tarde, refiriéndose al debate sobre la ley 1420:

“(...) En su conjunto, todas las posiciones representaron un paso atrás en lo que respecta al problema de la autonomía, especialmente si se considera la legislación existente en esos momentos en la Provincia de Buenos Aires y las resoluciones del Congreso Pedagógico de 1882”.

Ambas posiciones, que seleccionamos en una esquemática síntesis de la diversidad existente, encarnaban, en un momento en que aún el sistema educativo no había adquirido un gran desarrollo y todavía las escuelas estaban desperdigadas y libradas al albedrío de cada maestro y a la diversidad de circunstancias locales, más que dos posiciones ideológicas, políticas u organizativas, dos modelos diferentes de escuela en sí misma.

Esto no está desconectado de los fines o funciones que se adjudicaban a la educación. El debate ya está entrevisto en las citadas palabras del ministro Wilde: transformar a los “habitantes” en “ciudadanos”, es decir en aquéllos que, independientemente de cómo se pudieran servir de las atribuciones que su nueva situación les confería, estaban definidos, exclusivamente, en función del lugar que el nuevo estado les reconocía de acuerdo a sus propias necesidades de legitimación.

Según A. Puiggrós (1990), los pedagogos de la normalización que finalmente se impondrían:

“Sostuvieron la educación laica y estatal como una forma de controlar la irrupción de los inmigrantes y la posibilidad de surgimiento de discursos pedagógicos provenientes del naciente bloque popular, que asimilaron a la *`barbarie´*. Consideraron la necesidad de la religión como sustento del orden moral. *El aparato escolarizado debía formar al ciudadano, siguiendo la concepción sarmientina del sujeto pedagógico.* El vínculo pedagógico tendría la forma de la instrucción pública. *Para los normalizadores el educador era portador de una cultura que debía imponer a un sujeto negado, socialmente inepto e ideológicamente peligroso.*”

En esa escuela, los sujetos no tenían lugar con todas sus particularidades, sino como futuros y abstractos ciudadanos. Se definía así una institución sin contexto, o que sólo reconocería como tal al producto futuro de sus procesos internos una vez externalizados, o proyectados. La modalidad pedagógica adoptada para la instrucción lo reflejaría completamente.

Las modalidades de cumplimiento de esas finalidades consistirían, según diversos autores lo señalaron, en una pedagogía enciclopédica, memorista y repetitiva, pasiva, con poca valoración de la capacidad de inventiva frente a la erudición, escasos elementos prácticos, reducida apelación a experiencias reales y mucha intelectualización. Llegaba al extremo de la mistificación de ciertos conocimientos, la ignorancia de todo utilitarismo y de cualquier necesidad de formación para el trabajo o para atender a la subsistencia, y el control de la conducta y las disposiciones disciplinarias como formas de transmitir en los aspectos socioafectivos actitudes autoritarias, sumisas y heterónomas.

Pero el esfuerzo exigido, imprescindible para subsistir en un contexto de falso vacío, o en la simulación de un falso sistema cerrado, sin sucumbir a la “degradación” ni ver conmovida o “contaminada” su definición institucional, era alta. De allí el recurso abusivo a la norma. La adopción de la citada clase de definiciones político-pedagógicas, previa a la edificación del aparato institucional, es las que marca el rumbo que éste debería tomar luego.

Desde el punto de vista pedagógico, esa institución escolar emergente del litigio hacia fines del siglo pasado y principios del actual respondería a un modelo, que se replicaría en la organización del sistema escolar: *la determinación de los saberes válidos por imposición, el no reconocimiento de los saberes y capacidades de la sociedad para intervenir en su conducción y en el diseño del currículum, la formalización extrema de los comportamientos internos, su solemnización y ritualización, la inculcación patriótica, la disciplina heterónoma, el autoritarismo y la centralización de la dirección, la uniformidad del perfil cultural en el que se inscribía la formación de los egresados, etcétera.*

La institución escolar no era vista, entonces, como una organización de naturaleza social, sino más bien como usina de moralidad, civilización o patriotismo, ajena por completo a intereses particulares, a tensiones o a ejercicio del poder de ningún tipo. Como muchos otros aspectos del discurso educativo, ella misma refería a un plano superior, inmaterial, cuasi sagrado, incuestionable.

En función de esto se la pudo llegar a concebir meramente como el sitio puntual en donde dicho plano se tocaba con el de la “población” real para, inexorablemente, inocularla, infundirla de todos esos elementos nativos de aquella otra dimensión, que moldearían y “redimirían” sujetos individuales y colectivos.

Trabajo, poder, conflicto constituían dimensiones que le eran ajenas, como también lo era para el sistema de conjunto el considerar como posibilidad que su acción respondiera a opciones particulares o a direcciones variables, como parte de un aparato estatal del que se pretendía autonomizado a través de la adopción de la forma de conducción que se expresaba en un Consejo Nacional, ajeno por definición a cualquier otro interés extra pedagógico. *Realidad y norma no reconocían diferencias. La organización como tal no tenía entidad ni significación en tanto procedía de un imperativo que trascendía la voluntad humana. Los lugares ocupados eran inmutables. Y de algún modo así resultaría en la práctica, aunque por otros medios y debido a otras razones.*

El propio sistema educativo fue una construcción realizada a partir de la imposición social de esta perspectiva. Pero es obvio que, como tal, debía, más aún que una escuela en particular, -y podía evitarlo menos- toparse con el desafío de organizar un mecanismo o sistema que posibilitara la transmisión o reproducción de esas “sustancias” o contenidos para que, aun en los confines más alejados del país, éstos pudieran imponerse a la “barbarie”.

Esto comienza a ocurrir a partir de la década de 1890 en nuestro país, una vez dictadas las leyes que sancionaron la adopción del modelo, entre los que hasta entonces habían pugnado por imponerse. Sea como sea que se lo haya realizado, el tener que vérselas con los recursos físicos y las personas de carne y hueso imprescindibles para que dicha imposición tuviera sistematicidad, implicó la consideración de todas las cuestiones y variables propias de las organizaciones.

La escuela como engranaje perfecto entre estado y sociedad

La escuela, desde el modelo de sistema educativo dominante, quedó significada como lugar de *aplicación y ejecución* lineal de las políticas educativas definidas en las instancias centrales del aparato burocrático constituido. Lo *escolar* se concibió, entonces, como espacio *neutral* al que le cabía la aplicación directa de políticas definidas en los niveles “superiores” del sistema. Este lugar asignado a la escuela, evidencia la lógica del sistema en su totalidad, a la vez que, transparenta sus características constitutivas: una profunda *división del trabajo* -que se expresaba en esta fragmentación entre instancias de *decisión* y de *ejecución*- y una fuerte *jerarquización vertical* -reforzada por una segmentación horizontal-. Las escuelas resultaban ser estas instancias “inferiores” de ejecución de un sistema altamente cohesionado a partir de esta direccionalidad vertical que obstruía cualquier posibilidad de dispersión centrífuga y consolidaba un modelo de sistema fuertemente *centralizado*.

División del trabajo, estratificación vertical y restricciones a la iniciativa colectiva de los sujetos escolares quedaron contenidos en el instrumento regulador propio del ámbito estatal: la *norma*. Consituída en valor absoluto, resultó un importante mecanismo disciplinador al interior del sistema, a la vez que, sobre él descansó su reproducción. La norma fijó la “estructura” y los “procedimientos” del sistema, prescribió los modos

“adecuados” de hacer. Y esta prescripción permeó todos los espacios, especialmente, el aula. Cumplir normas y normalizar prácticas resultaron ser dos aspectos de una lógica común de lo escolar. La dimensión pedagógica y, en un sentido estricto, la cognitiva quedó subsumida en esta lógica de prescripción de “*modos adecuados de hacer*”.

Normativización, división del trabajo y estratificación vertical dificultaron la posibilidad de los docentes de construir un propio saber distante de esta presencia omnímoda de lo normativo y limitaron su capacidad para operar sobre sus propias prácticas en términos de tiempos, espacios, y tareas en sentidos alternativos; consecuentemente, este lugar neurálgico de lo normativo condujo a una excesiva formalización de las prácticas escolares que se tradujo en una importante rutinización de las mismas y en el desarrollo de rituales fuertemente consolidados (Puigros, 1990; De Luca, 1991; Vazquez 1995)

Lo normativo constituyó el eje vertebrador de la totalidad del sistema y, a la vez que condensó esta división del trabajo y jerarquización vertical, permitió garantizar la unidad, articulación y coherencia del sistema en un proceso de creciente expansión y complejización del mismo.

La escuela, entonces, sólo adquiriría pleno sentido como parte de esta unidad indisociable que era el sistema. En términos organizacionales podría sostenerse que éste era interpretable a partir de la “metáfora de la máquina”⁴ (Morgan, 1980).

El pensamiento mecanicista, propio de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, resultado de la revolución industrial y la incorporación de la máquina a los procesos productivos, produjo un espectro amplio de teorías que orientaron las formas de organizar el trabajo y las instituciones⁵. La conformación de los aparatos burocráticos de los estados nacionales no fueron ajenos a esta matriz de pensamiento⁶ y, en un sentido más mediado, la conformación de los sistemas educativos latinoamericanos son deudores de este “*clima de época*”.

Una de las características centrales del modelo mecanicista de organización es la fuerte división del proceso de trabajo en dos instancias: la *decisión* disociada de la *ejecución*. Esta disociación conlleva necesariamente una tercer instancia de *control* sobre la *ejecución* para garantizar la direccionalidad unívoca de la *decisión*. La división prefijada de tareas supone que la “eficiencia” de una organización se garantiza a partir de la reducción de la discrecionalidad de los sujetos y, por lo tanto, promueve su homogeneización en torno a determinadas regulaciones o normas construídas desde las instancias de decisión.

⁴ Este autor considera que las diferentes perspectivas acerca de las organizaciones pueden ser conceptualizadas en términos de metáforas.

⁵ Sin duda, uno de las producciones más destacadas desde esta perspectiva fue la “administración científica” de F. Taylor.

⁶ En esta dirección se inscribe la producción de Max Weber en relación al análisis del “modelo burocrático” como tipo ideal de organización.

El concepto de burocracia como forma más apta para la dominación legal racional contiene las notas que fijara ya Weber y que se materializaron, con ciertas particularidades, en los sistemas educativos

Pero desde la mencionada perspectiva, la organización se concibe sobre la base de conceptos mecánicos, tales como, el de estructura formal y procedimientos⁷. *Estructura* que sólo es pensable, por esta división “eficiente” del trabajo, como centralizada a partir relaciones verticales que dan unidad y sentido a las tres instancias mencionadas: decisión, control y ejecución. Y, *procedimientos* predeterminados en regulaciones construídas desde la instancia de decisión, cumplimentadas desde la ejecución y resguardadas por el control.

Las particularidades citadas se relacionan con la imposibilidad de hacer lugar en la escuela a un funcionamiento estrictamente impersonal, formal, ajeno a toda subjetividad, que si ya es casi utópico en el marco de cualquier relación que involucre a seres humanos, lo es más en instituciones orientadas a la socialización de niños de corta edad. Probablemente la conjunción de rigidez, verticalidad y burocratización, propias de la estructura, con la ocultación del poder, el conflicto o la negociación como cuestiones inherentes a la experiencia humana y que están en la base de la necesidad de la fijación legítima de reglas, sea una conjunción que desemboque, esperablemente, en la ritualización de las conductas, cuando no en la simulación -que obedezca a los pruritos que impone la materia con la que trabaja la organización escolar: esto es, la asunción de significados por parte de infantes “inocentes e indefensos” y al entorno de afecto y familiaridad que ello impone a la acción de los funcionarios.

Por otra parte, el personal apto para ejecutar los procedimientos referidos debía ser formado por mecanismos que garantizaran su apropiación de los mismos, y las especificaciones del puesto debían estar estipuladas en algún manual o prospecto. Para lo primero muy prontamente se requirió la creación de instituciones específicas de formación. Aun antes que llegaran a sancionarse las leyes básicas del sistema, en 1870, la iniciativa sarmientina llevaría a la fundación de lo que se llamaría, no casualmente, Escuela Normal. Después de lo que hemos afirmado es obvio que consideramos sumamente significativa la denominación elegida. Pero, sin duda, ésta era adecuada. Nada más constitutivo de la tarea docente como se la concibió entonces que el ajustarse a normas y reproducirlas. En el doble sentido de valoración, por encima de cualquier otra cosa, de la aplicación de las mismas para el control y la estandarización de las conductas y hábitos de la población devenida educando, y en el de confianza en la posesión de un conjunto de pasos y reglas invariables que producirían indefectiblemente ese resultado tanto como el de la trasmisión de los saberes básicos imprescindibles para el ejercicio de la ciudadanía y, posteriormente, para cualquier otra empresa concerniente a la “elevación del espíritu” en los territorios de la cultura, ya fuera a través de las ciencias, las artes, la

⁷ Morgan (1980) refiere a los procedimientos en términos de tecnologías. Creemos que en el contexto de este trabajo el concepto de procedimientos como “ el modo adecuado de hacer” resulta más oportuno y no altera el sentido dado por este autor al término de tecnología .

política, etc. El influjo de la doctrina positivista resulta claramente reconocible en cualquiera de estas dos improntas.

Simultáneamente, se prescribía lo concerniente al puesto de trabajo. En dicho modelo fundacional hegemónico esto estaba estrechamente ligado al papel del currículum. El mismo funcionaba como prescripción de objetivos y también de prácticas, de modo que las rutinas asociadas a su “cumplimiento” y a la “supervisión” de éste determinaban la existencia de una identidad casi absoluta, en cuanto a temática, distribución temporal, etc. entre el programa de materia, la planificación docente, el leccionario y el cuaderno de clase. (Vázquez, 1995).

El sistema educativo en su proceso de construcción, consolidación y expansión (1880-1950) es interpretable, entonces, desde la propia política educativa, a partir de esa metáfora de la “máquina”: la escuela ocupó el lugar de la ejecución y, como tal, no era pensable como institución con límites propios; sólo cobraba sentido acoplada con las instancias de decisión -niveles “superiores” del sistema- y las de control -niveles intermedios de supervisión. *El carácter institucional sólo era atribuible a la totalidad del sistema.*

El sentido último de esta visión mecanicista es la relación medios-fines como racionalidad única e intencional, ya que las máquinas están racionalmente inventadas para la realización de un trabajo que persigue un fin preespecificado. Esta racionalidad instrumental, en el caso del sistema educativo, operó “naturalizando” el sistema y sus características y opacando su dimensión política. Su “eficiencia” tenía como parámetros los niveles de cobertura alcanzados, su creciente ampliación y complejización y la integración social correlativa a la adquisición de las certificaciones que otorgaba. Pero, si se aborda una perspectiva que incorpora esta dimensión política, dicha relación medios-fines se resignifica y ambos parecerán confluir en lo normativo: *cumplir normas para “normalizar” la sociedad civil* . Y esta normalización requiere de una incorporación creciente, no necesariamente uniforme, de diferentes sectores sociales al sistema educativo.

Esta lógica del sistema surge en un período histórico particular de consolidación del estado, y por lo tanto de fuerte penetración de éste en la sociedad civil. Lo educativo fue una de las dimensiones de esta penetración. Esta constitución de la educación como tarea esencialmente estatal, que se materializará en este sistema escolarizado de instrucción pública, implicó un supuesto: visualizar la educación como requisito para el pasaje a la modernidad. Es decir, este sistema de instrucción pública no es ajeno a la lógica de consolidación definitiva del estado, la construcción de la nación y la incorporación de relaciones sociales de producción capitalistas. Este pasaje requiere de un sistema de instrucción pública que, como tal, colabore en dirección a la naturalización de “reglas de juego” políticas, económicas y sociales y , en este sentido, debe intervenir para “normalizar” las prácticas sociales. (Oszlak, 1990).

Según Puiggrós (1990) el modelo educativo dominante, que conceptualiza como *Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal*, tuvo las siguientes características:

- “Hegemonía del estado y subsidiariedad privada.
- Laicismo o catolicismo subordinados a la lógica del estado.
- Escolarizado.
- Verticalizado.
- Centralizado.
- Burocratizado.
- Oligárquico-liberal.
- No participativo.
- Ritualizado.
- Autoritario.
- Discrimina a los sectores populares (hecho que se expresa a través de la expulsión, la repetición, la no admisión, el desgranamiento y la marginalización de los sujetos sociales que pertenecen a los sectores subordinados u oprimidos de la sociedad).
- Productor de redes o circuitos jerarquizados de educación.”

El propósito central del sistema fue, entonces, la normatización y homogeneización ideológico-cultural y la incorporación a este nuevo orden económico de la población. Y, este normalizar “hacia afuera” requirió necesaria y simultáneamente la constitución de la norma como valor absoluto al interior del sistema.

Penetración, intervención, homogeneización y “normalización” sólo son posibles desde un sistema fuertemente centralizado y normativizado. Y, si bien desde 1880 a 1955 no se puede hablar de un estado monolítico con una única direccionalidad⁸ -ya que la relación estado/sociedad civil a través del sistema educativo supuso diversas y complejas articulaciones y penetraciones en ambos sentidos-, se podría afirmar que existe un fuerte elemento de continuidad: *la construcción y despliegue del estado-nación, y éste se manifestó en este sistema educativo moderno, esencialmente estatal que tendía a su expansión a partir de la incorporación creciente de la población.*

La impronta del período estuvo, entonces, en este pasaje a la modernidad, con un estado que a través, pero no sólo, del sistema educativo intervenía activamente en el conjunto de la sociedad civil normalizando prácticas y constituyendo sujetos sociales en dirección a la construcción y consolidación de este estado-nación.

Esta concepción comienza a debilitarse, por lo menos en términos de enunciados en documentos oficiales, con los primeros intentos de transferencia de escuelas de la jurisdicción nacional a las jurisdicciones provinciales. Estas políticas se fundamentan desde argumentos que señalan la necesidad de “corregir” un sistema altamente centralizado, se legitiman en el “federalismo” y la importancia de promover mayores

⁸ En este sentido sería necesario detenerse en las formas particulares que adquiere esta relación en períodos históricos específicos: la década del '80, el centenario, la década infame y el período peronista.

niveles de participación de la “comunidad educativa”. Es importante tener presente que la cuestión de la descentralización comienza a perfilarse en 1956⁹ y que sólo puede resolverse en forma efectiva, con la transferencia de todas escuelas de nivel primario y medio, en esta década (1993)¹⁰. Finalmente, y más significativo aún, esta efectivización es el antecedente inmediato de la actual reforma educativa.

Sin embargo, el momento de la aparición de estas tendencias no parece casual, un conjunto de circunstancias, que se habían modificado profundamente, habían relativizado la prioridad de las anteriores finalidades o razones de ser de un sistema educativo estatal centralizado, y del modelo escolar adoptado para su implementación.

La evolución de los acontecimientos haría menos deseable y hasta riesgoso, para los mismos intereses que habían propiciado su expansión, la pervivencia -y lo mismo podría decirse para el conjunto de los aparatos institucionales de los estados nacionales- de un gran sistema educativo único, homogéneo, masivo y eficiente. Las nuevas condiciones de la acumulación económica y, consecuentemente, del disciplinamiento social ya no lo prescribían. La crisis económica de dichos estados, imposibilitados de sostener sus descomunales aparatos en un contexto de restricción financiera, en el que se les sustraían los ingentes recursos que otrora se les facilitarían, haría el resto.

La mayor amenaza que obró, para que ésto llegara a ser concebido, había provenido de los movimientos y las experiencias políticas que podían, y así lo había demostrado en Argentina la década de los primeros gobiernos peronistas, llegar a impulsar una modificación “inconsulta” de las funciones del sistema educativo, sin el abandono de su centralización y su homogeneidad. Las mismas habían propiciado por diversos medios la penetración del contexto en la escuela con la consiguiente “contaminación” de su estructura de decisiones, sus prescripciones procedimentales, los saberes admisibles, la cultura institucional y, por ende, sus funciones sociales.

Consecuentemente con el arraigo de esta tendencia crítica, comenzaría a esgrimirse cada vez más a menudo la idea de que era ineludible la necesidad de la reforma del sistema educativo; concepto que, por otra parte, no sería ajeno a una evolución. Esta se advierte al constatar que la noción de reforma pasó de, en un primer momento, apuntar a los contenidos tanto valorativos como cognoscitivos de la enseñanza escolar como aspecto estratégico que se debía transformar para obtener una educación democratizada y al servicio del pueblo -o sea que se caracterizaba por un fuerte tinte ideologista- a afirmar

⁹ En términos estrictamente legislativos, la cuestión de la descentralización del sistema, a través de las políticas de transferencia, se instala con el decreto 7.977/56 donde se señala que el Consejo Nacional de Educación podrá transferir sus escuelas a las jurisdicciones provinciales en las condiciones que establezcan futuros convenios del PEN.

¹⁰ En 1978 se sancionan las leyes 21.809 y 21810 con las que se efectiviza la transferencia de escuelas primarias de la jurisdicción nacional a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, respectivamente.

En 1992 se sanciona la ley 24049 de transferencia de los establecimientos de educación media a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Antecedente inmediato de la Ley Federal de Educación (24195/93) de cuya aplicación resulta la actual reforma educativa.

que era la estructura misma del sistema educativo y la centralización de las decisiones y la autoridad, a cuyo servicio estaba toda la construcción organizacional, la responsable, no sólo de decisiones antidemocráticas sobre contenidos y otras materias, sino del deterioro de la educación producida. Tal deterioro provenía de haber rechazado toda actualización que pudiera poner en jaque algunos aspectos vertebrales del modelo y toda flexibilización que pudiera acercar la enseñanza a las necesidades y peculiaridades de cada educando y los saberes de sus propios grupos locales de pertenencia a la legitimidad curricular.

En ese contexto, se consideraba que las modificaciones necesarias difícilmente obtendrían repercusión sin otros cambios políticos, ya que la educación era coherente con un estado con organización y finalidades específicas. Si se lograba liberar al sistema del poder autoritario que lo controlaba desde su cúpula, entonces se darían las condiciones para la transformación de sus estructuras y la democratización de las instituciones a través de la participación popular. Por ende, no eran las escuelas en sí el objeto de la transformación, sino la estructura burocrática y autoritaria a la que estaban sometidas. Extirpada ésta, todo el funcionamiento escolar se revolucionaría.

Por otra parte, desde el desarrollismo, se omitió la especificidad pedagógica de las instituciones educativas, conduciendo también a ignorar la problemática de las instituciones escolares en sí, simples engranajes de un sistema más vasto e interrelacionado -comparable a cualquier otro al compartir los rasgos fundamentales de incluir procesos sustantivos, inputs, outputs, feedbacks, etc.- cuyas transformaciones debían ser decididas y ejecutadas a partir de una perspectiva macro que daría luego base al auge del concepto de planeamiento.

Sin embargo estas perspectivas no ignorarían por completo la problemática de la institución escolar, tanto a través del ejercicio de su crítica como de los postulados de consenso y participación que se prescribían para la viabilidad de cualquier plan de reforma del sistema. En esta perspectiva se inscribirían propuestas como la de la nuclearización y, para citar el caso de una experiencia concreta, la implantación progresiva de los Consejos de Escuela por la gestión dependiente del gobierno de la Provincia de Buenos Aires a partir de 1987, luego abortados. Estos preveían la participación en el gobierno de cada establecimiento de Consejos formados por padres, docentes, alumnos y miembros de la comunidad inmediata a la escuela y tendían a cambiar auténticamente la cultura institucional, las relaciones y la estructura del poder al interior de la escuela.

La descentralización del gobierno del sistema educativo resultó una demanda coherente con ese avance de la sociedad sobre uno de los aparatos más sensitivos de la organización estatal. Desde esta perspectiva, su democratización implicaba no sólo el mantenimiento sino la expansión de la educación pública como sistema, destinataria de recursos cada vez mayores provenientes del estado, pero con su contrapartida de mayor flexibilidad estructural y pedagógica y mayor participación popular en las decisiones superiores.

Pero, con el tiempo, se dibujaría un escenario diferente de descentralización, signado predominantemente por la transferencia de la prestación del servicio y de la carga financiera del mismo a los estados provinciales, conservando en ámbitos centralizados el poder de decisión sobre múltiples cuestiones neurálgicas de tipo pedagógico, que alcanzaban al diseño, contenidos y evaluación, y que parece haber sido concomitante con una fragmentación de los sistemas educativos estatales y masivos, la que tal vez estaría reflejando mucho mejor las tendencias, intereses y presiones emergentes de las nuevas condiciones del proceso de acumulación y las restantes implicancias sociales, políticas y culturales de la globalización.

Descentralización y reforma educativa: ¿continuidad o ruptura?.

En un primer acercamiento, el proceso de descentralización del sistema resulta relevante para comprender la modalidad en que la actual reforma concibe el espacio escolar, porque estas políticas de transferencia parecen estar seguidas y estrechamente vinculadas a una preocupación acerca de la escuela como institución/organización.(Gimeno Sacristán, 1993).

Pareciera existir, apoyada en el principio de descentralización, cierta continuidad tácita y “natural” entre la *autonomía de las jurisdicciones provinciales* -en la que se legitimó el proceso de *transferencia*- y la *autonomía de las escuelas*, en la que descansa el proceso de *reforma* actual. Si bien transferencia y reforma aparecen hilvanadas por este supuesto inmediato y naturalizado de autonomía, provincial y escolar; simultánea y paradójicamente quedan constituidos como procesos independientes que tienen, en los enunciados, diferentes fuentes de legitimación.

La transferencia¹¹, si bien tuvo como uno de sus fundamentos la desburocratización del sistema y la mejora de su “eficacia” administrativa - entendidos éstos como consecuencia inmediata de la descentralización-, se legitimó en última instancia en el cumplimiento efectivo del federalismo:

“El centralismo no fortaleció a la Nación e impidió que se desplegaran fuerzas productivas y capacidades creadoras útiles al desarrollo y la integración del país. En lugar de las riquezas y vigos que el *federalismo pleno* pudo darle a la Nación, la ceguera y las mezquindades de la metrópolis inclinaron la marcha hacia el empobrecimiento general y asignaron al país un destino de medianía y limitaciones crecientes (...). Pero estamos hoy frente a una situación distinta. Se ha decidido dejar atrás errores, complicidades y aberraciones. Era necesario conmoverse y modificar el rumbo; adoptar políticas nuevas y transformar estructuras; transferir instituciones nacionales a las provincias y/o a los municipios, y con ello, facultades y competencias que hasta entonces habían sido *monopolizadas por las burocracias centrales*; *abrir el protagonismo a más entidades y a más gente*; abandonar hábitos muy arraigados por largas décadas de ejercicio y adoptar modos distintos de ver los problemas y solucionarlos. *Descentralizar y federalizar el sistema educativo era una decisión clave de alta política.* (...)” (Salonia 1995).

El proceso de descentralización, entonces, quedó enmarcado en esta dimensión de “alta política”: la transferencia se sustentó en el “respeto de las autonomías provinciales”, en la necesidad de corregir el “centralismo” del gobierno nacional, en la importancia de “desmonopolizar” instituciones en manos de las “burocracias centrales”, en la obligación nacional de alcanzar el “federalismo pleno”. Al detenerse en este universo discursivo, lo primero que resulta llamativo es que poco se dice acerca del sistema educativo como tal,

¹¹ Consideramos especialmente el último proceso de transferencia de las escuelas de nivel medio y terciario a las jurisdicciones provinciales y a la de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 24.049/1992), aunque cabe señalar que el proceso previo de transferencia de las escuelas primarias (Leyes 21.809 y 21.810/ 1978) también estuvo legitimado en el cumplimiento del federalismo.

o de cómo este proceso de transferencia redefine y significa los sentidos de la educación pública; lo enunciado podría referir indistintamente al sistema salud pública o al sistema judicial. Es decir, los principales interlocutores son los gobiernos provinciales¹², y se los interpela desde esta necesidad de “reparar” los “errores” del pasado en la relación nación-provincias. La “sociedad” en su conjunto aparece considerada sólo en segundo término a partir del supuesto: transferencia-autonomía-participación: “(...) *abrir el protagonismo a más entidades y a más gente (...)*”. Este particular sentido que adquiere la fundamentación de las transferencias, como efectivización del federalismo -resignificando, en un nuevo contexto social, político y económico, una demanda histórica de los gobiernos provinciales- es el que ancla el proceso en una dimensión estrictamente política o, en los términos del ex Ministro de Educación, “de alta política”.

Posteriormente, en 1993, con el sistema ya modificado sustantivamente en su conformación, con la transferencia formalizada por ley nacional, los enunciados oficiales construirán un sentido diferente del “cambio necesario” que tomará distancia de aquel de la descentralización y se constituirá como reforma educativa en sentido estricto, como transformación o cambio total. Este focalizará sobre lo educativo y se fundamentará en la necesidad de una “transformación estructural” de la educación para adecuarla a las necesidades y cambios sociales, políticos y económicos de fin de siglo:

“(…) Cambiaron los modelos de relación en lo económico, en los vínculos familiares, laborales y en las instituciones de la sociedad. *Mientras en otros escenarios se reflejan las transformaciones, en el interior de la escuela se observan escenas similares a las que sucedían a principios de siglo.*” (Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, M.C.E., 1996).

“No hay ninguna duda a esta altura de los acontecimientos de que la escuela de hoy debe enseñar otras cosas, incluir urgentemente los avances del conocimiento de esta última mitad de siglo. El problema es que la ciencia (y las necesidades de conocimiento en la sociedad) ha cambiado tanto, que ya no se trata de enseñar nuevos temas. Se requiere un fuerte y total cambio de enfoque de lo que se enseña y cómo se enseña. (...). Si el alumno no “aprendió a aprender” no podrá insertarse en los nuevos trabajos que vayan apareciendo; si no “aprendió a hacer”, resolver, gestionar, no tendrá las competencias básicas para desenvolverse en su vida adulta. (...).Las escuelas que conocimos desde niños fueron estructuradas hace ya doscientos años,cuando se inició el proceso de industrialización, para una sociedad con cambios mucho más lentos que los actuales. Durante mucho tiempo cumplió magníficamente su labor(...). Pero esto se perdió. Ahora, para volver a dar sentido a la escuela es necesario llenarla de nuevos contenidos, y este proceso es el que se está transitando con la transformación en marcha.(...)” (Zona Educativa, M.C.E., 1996)

¹² Cabe recordar que las principales dificultades que encontró el gobierno nacional para la implementación efectiva de las transferencias, que se tradujo en permanentes marchas y contramarchas en las negociaciones con los gobiernos provinciales, fue la incapacidad de éstos, fundamentalmente por falta de recursos, de hacerse cargo de los establecimientos y docentes a transferir.

La reforma se legitimará en la aplicación de la Ley Federal de Educación¹³, equiparada en el discurso, como hito fundacional, a la ley 1420:

“La Ley Federal de Educación es muy importante, representa algo similar a lo que fue la Ley 1420. Es un marco normativo que señala un camino: hacia dónde hay que ir. Nos parece difícil de cumplir, pero si uno mira bien no es más difícil que lo que fue la Ley 1420 en su momento” (Aguerrondo, 1995).

Esta “refundación” del sistema ya no tendrá como principales interlocutores a los gobiernos provinciales -contenidos formalmente, para entonces, en una instancia nacional de gobierno: el Consejo Federal de Cultura y Educación¹⁴- sino que, en búsqueda de consenso, interpelará a la sociedad en general resignificada en términos de *comunidad educativa*, conformada por docentes, alumnos, ex-alumnos, padres y organizaciones intermedias. Tampoco se sustentará en el principio de autonomía de las jurisdicciones provinciales, sino en el de la “*calidad*” educativa:

“A fines del siglo XIX se generó la utopía de la universalización de la escuela primaria, que fue la base sobre la que se construyeron los sistema educativos de la región a lo largo del siglo XX. Sobre el final del siglo XX parecen estar dadas las condiciones para el surgimiento de una nueva utopía, la de brindar *una educación de calidad* en condiciones de equidad; ésta podría constituirse en la idea-fuerza aglutinadora de los consensos sociales y políticos indispensables para el desarrollo de nuestro sistema educativo”. (Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, M.C.E., 1997).

El significante “*calidad*” condensa este sentido estrictamente educativo, conlleva la restitución de la dimensión pedagógica al sistema que se habría desnaturalizado por un creciente proceso de burocratización. La nueva respuesta a este viejo problema -sobre el que también se fundamentó la transferencia- ya no es, ni puede serlo, la descentralización¹⁵, sino el retorno a la dimensión educativa del sistema. La legitimidad del cambio se desplaza, entonces, desde una dimensión eminentemente política -la federalización del sistema educativo- a una “técnica-pedagógica”: la calidad educativa.

“El concepto de calidad ha pasado a estar en el primer plano de la agenda educativa y a cobrar una mayor atención por parte de los actores políticos, sociales y económicos .El significado atribuido a la expresión ‘calidad de la educación’ incluye varias dimensiones o enfoques complementarios entre sí: En un sentido la calidad es entendida como ‘eficacia’; una educación de calidad es aquella que logra que *los alumnos realmente*

¹³ En los documentos oficiales la reforma aparece definida como la aplicación de los principios contenidos en la Ley Federal de Educación (ley 24.195/1996).

¹⁴ El C.F.C.y E. reúne a los ministros de educación de las provincias y está presidido por el ministro nacional.

¹⁵ En este sentido, es importante tener presente que, en el período de la última transferencia, las recomendaciones de algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, y otros nacionales de considerable peso económico, se dirigían a la municipalización del sistema educativo como alcance necesario de las transferencias. (Ver “*El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política*”, Banco Mundial. Washington D.C., EEUU, 1987. Y, “*Descentralización de la escuela primaria y media*”, FIEL, CEA. Bs.As, 1993).

aprendan lo que se supone deben aprender -aquello que está establecido en los planes y programas curriculares- al cabo de determinados ciclos o niveles. (...) Una segunda dimensión del concepto de calidad, complementaria de la anterior, esta referida a qué es lo que se aprende en el sistema y a su ‘relevancia’ en términos individuales y sociales. (...). Finalmente, una tercera dimensión es la que se refiere a la calidad de los ‘procesos’ y medios que el sistema brinda a los alumnos para el desarrollo de su experiencia educativa. Desde esta perspectiva una educación de calidad es aquella que ofrece a niños y adolescentes un cuerpo docente convenientemente preparado para la tarea de enseñar, un adecuado contexto físico para el aprendizaje, estrategias didácticas apropiadas, etc.” (Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, M.C.E., 1997).

Este conjunto de enunciados de la reforma que se configuran como retorno a lo “propriadamente educativo” conlleva una ruptura explícita con el proceso anterior de descentralización. La transferencia queda clausurada en el discurso de la reforma y subsistirá sólo en el supuesto naturalizado de autonomía jurisdiccional que, a su vez, se deslizará sin mediación alguna al de autonomía escolar. Es decir, la transferencia queda excluida del proceso de cambio en sentido estricto, sólo se la considera, en algunos casos, como su antecedente. La “auténtica” transformación, entonces, queda resguardada en esta dimensión técnico-pedagógica del cambio sin problematizar las condiciones materiales, institucionales y políticas sobre las que se inscribe, de las que sólo es posible dar cuenta evaluando seriamente el proceso anterior. En este sentido, sólo cabría mencionar que se trata de una reforma impulsada desde un ministerio sin jurisdicción sobre las escuelas, cuya implementación descansa en la capacidad institucional y financiera de gobiernos provinciales que atraviesan una profunda crisis que se manifiesta, especialmente, en el déficit fiscal y en las limitaciones presupuestarias que genera. Estas obstaculizan cualquier posibilidad de emprender y sostener en el mediano y largo plazo proyectos alternativos autónomos que involucren los cambios estructurales, en las condiciones básicas institucionales, que supondría la puesta en marcha de la reforma en los términos que aparece enunciada.

Consideramos que, esta fuerte ruptura discursiva entre transferencia y reforma tendría por objeto clausurar la problematización de la primera, clave, para la comprensión de los sentidos y alcances de la segunda. Esta hipótesis cobra relevancia si se tiene en cuenta que el último período de transferencia no encontró una fuente de legitimación alternativa al proceso de transferencia anterior¹⁶ emprendido durante el período de dictadura militar e interpretado, con un fuerte consenso general, como “descargo” de responsabilidades -y costos financieros- de la jurisdicción nacional a la provincial. La continuidad entre aquel proceso de transferencia y el reciente, durante el período democrático, no resulta difícil de trazar:

“La transferencia de los servicios nacionales (refiriéndose al proceso de 1992), en sí misma, poco significa: si las provincias y municipios tuvieran capacidad para financiar, posibilidades de planificación y gestión técnica, estrategias de redefinición de la

¹⁶ D.L. 21.809 y 21.810/78 de transferencia de las escuelas primarias a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de Bs.As., respectivamente.

formación docente necesaria, proyectos elaborados o en marcha de regionalización curricular, es probable que un proceso de descentralización motorice nuevas formas organizativas de la comunidad educativa regional y local. Cuando se carece de estas herramientas y las posibilidades de sostener un servicio de calidad son muy desiguales, se convierte lisa y llanamente en un mecanismo de segmentación educativa” (Vazquez-Finnegan, 1991).

“Los acertos precedentes (falta de preparación de las administraciones provinciales para cumplir las nuevas funciones: precariedad de su infraestructura edilicia, equipamiento deficitario, cierre y fusión de servicios, no resguardo de los derechos del personal transferido, etc.) indican que todo el proceso fue encarado como asunto meramente administrativo, regido por pautas económico-financieras, no obstante significar un cambio profundo en la orientación educacional del sistema”. (Bravo, 1994)

“La transferencia se presenta como una medida aislada que no forma parte de un conjunto global de medidas de política educacional. En este sentido se asemeja a las políticas seguidas en materia de transferencia de servicios de educación básica de 1978: matienen el patrón de trasladar la responsabilidad de las prestaciones a provincias y municipios, de favorecer la creciente participación del sector privado y de vaciar de rol coordinador al Ministerio Federal”. (Paviglianiti, 1993).

En este contexto, la reforma educativa aparece enunciada como reforma en sentido estricto, de manera tal, que sea posible tomar distancia del conjunto de significados asociados con la transferencia. Esta, como su antecedente inmediato, quedará en el discurso de aquella resignificada, exclusivamente, en términos de autonomía. El significante *autonomía* resulta ser el otro término de la paradoja: introduce la continuidad -transferencia-reforma- en la ruptura señalada.

La autonomía, en esta continuidad, aparece como resultado directo de la cesión de competencias o responsabilidades y, en el caso particular de la reforma, se extrema en participación comunitaria a través de la escuela. Aquella *autonomía provincial*, entonces, queda resemantizada como *autonomía escolar*. Las jurisdicciones provinciales ceden a las escuelas su anterior protagonismo en el proceso de transformación:

“ (...) Decimos las *escuelas* (en relación a la reorganización del sistema educativo que se propone la reforma) porque en el proceso que ahora se inicia se entiende que la *institución educativa es la unidad de cambio*, porque es allí donde se podrá refundar el sistema educativo.” (Zona Educativa, 1997).

Las escuelas aparecen como principales portadoras de esta autonomía que se expresaría, en su versión más acabada, en la participación de los diferentes sujetos involucrados en la vida escolar y comunitaria:

“Los profesionales responsables de las escuelas -directivos y docentes- fomentarán el intercambio de opiniones, propuestas y alternativas entre los diferentes actores de la población vinculada al establecimiento, especialmente, en los procesos de diseño e implementación de los proyectos pedagógico-institucionales -los alumnos, los padres, las

fuerzas vivas, los sectores de la producción y los servicios, los legisladores y los funcionarios locales, etc.- . De esta forma, el proyecto pedagógico-institucional y la gestión directiva y docente estarán en condiciones de *incorporar las demandas de los diferentes actores sociales.*”(Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, M.C.E., 1995).

Pero la participación, como principal exponente de la autonomía, curiosamente, queda configurada como preescrición¹⁷ -desde la jurisdicción nacional- a directivos y docentes -de las jurisdicciones provinciales-. Por otro lado, dicha participación involucra, en un conjunto difícil de limitar (que relativiza la posibilidad de una real apropiación en las prácticas escolares), desde alumnos hasta sectores de la producción y legisladores.

Es decir, la cesión de competencias -tratándose de la transferencia- o la prescripción a directivos y docentes -en el caso de la reforma- traería como necesaria consecuencia la autonomía escolar. Lo interesante en estos enunciados es que cesión y prescripción guardan una misma lógica vertical. Sólo se puede “otorgar” o “disponer” desde un “arriba” hacia un “abajo”. Interés que se transforma en contradicción, por cierto inquietante, al tratarse de acciones que tienen como objetivo, por lo menos manifiesto, la autonomía y participación, escolar y provincial:

“Democratizar significa no sólo distribuir poder, sino capacitar a los *ciudadanos para que se apoderen de los espacios de poder*. Es decir, *la autonomía no es una concesión desde arriba, sino que es una creación desde abajo*, desde las condiciones que la hacen posible.” (Gimeno Sacristán, 1993).

La autonomía entonces, implicaría devolver el protagonismo a los sujetos que forman parte de la escuela, pero ello supone un camino inverso al planteado y requeriría garantizar las condiciones básicas que la hagan posible.

En este sentido, transferencia y reforma parecen constituir una continuidad, indispensable de considerar para evaluar los nuevos sentidos que se construyen en torno de la autonomía escolar sobre la que descansa la institucionalización de la escuela en la actual reforma.

La Reforma Educativa y la constitución del espacio escolar como una institución con límites propios objeto de gerenciamiento.

La reforma, como señalamos precedentemente, aparece distanciada de la transferencia desde enunciados que se proponen el retorno a lo “propiamente educativo”. Esta preocupación técnico-pedagógica se expresa en las principales direcciones que siguen sus políticas: el cambio curricular, la formación y capacitación docente y el cambio en los

¹⁷ Preescrición que, como señalaremos más adelante, carece de la necesaria contención normativa -ya que, en primer término, supone un salto entre competencias jurisdiccionales: desde nación a las escuelas- y que, por lo tanto, sólo puede ser considerada en términos de disciplinamiento, de un “deber ser” en el vacío, sin explicitación de las reglas de juego.

modelos institucionales. En cuanto a la primera, se redefinen nuevos contenidos, básicos y comunes a todo el sistema. Los cambios en la formación se proponen transformaciones en todos los institutos de formación docente y a la vez se introduce el requisito de capacitación en servicio para docentes, directivos y supervisores. Finalmente, el cambio en los modelos institucionales se focaliza en las escuelas y se dirige a impulsar nuevos “modelos de organización y de gestión” en torno a una mayor autonomía de estas instancias. Esta última dimensión es la que estaría directamente relacionada con los nuevos sentidos que, acerca del espacio escolar, estaría constituyendo la actual reforma del sistema educativo: la escuela como *una institución con límites propios*.

Esta institucionalización de la escuela en los enunciados oficiales alcanza su mayor visibilidad cuando se la considera “unidad de cambio” o “eje de la transformación”:

“Tradicionalmente se daba por sentado que transformar implicaba tomar decisiones desde el nivel central e instrumentar medidas desde dicho nivel. Desde la perspectiva del programa (PNEA¹⁸) *la institución escolar*, en combinación con los organismos de conducción educativa, *constituye el eje de la transformación*” (Lugo, 1997)

Esta ruptura discursiva con la concepción previa de lo escolar, de la política educativa -la escuela como instancia de “aplicación” y “ejecución” de políticas definidas centralmente- queda significada como *cambio necesario* -de acuerdo a criterios *técnico-pedagógicos*- para implementar efectivamente la “*transformación educativa*”. Es decir, con la aplicación de la Ley Federal de Educación el sistema educativo se modifica, pero la posibilidad de transformación “*auténtica*” queda depositada en las escuelas. Esta fuerte implicación del espacio escolar, en las posibilidades de transformación, supone necesariamente su institucionalización. Esta se construye discursivamente, como señalábamos en la sección anterior, desde enunciados que refieren a la autonomía de estas instancias, directamente ligados a aquellos de participación comunitaria.

Una vez que la escuela queda constituida como una organización con límites propios -cuyas fronteras institucionales ya no remiten inmediatamente a las del sistema- el discurso de la reforma la interpelará directamente, en la mayoría de los casos, sin ninguna mediación organizacional que la contenga

Esta interpelación a la escuela aparece en los documentos oficiales como necesidad de *transformar los modelos institucionales*¹⁹. Modelos que consideran dos dimensiones: su *gestión* y su *organización*.

La primera dimensión se entiende en términos de “*gerencia*”, se dirige a los directivos como responsables de la gestión escolar. Entonces, el proceso de institucionalización de la escuela, y su constitución como “eje de la transformación”, conlleva inmediatamente a

¹⁸ Programa nueva escuela argentina para el siglo XXI. Este programa que lleva adelante el Ministerio de Cultura y Educación es paradigmático en relación a las transformaciones que se propone la reforma en términos de nuevas modalidades de gestión y organización.

¹⁹ “Marco general de acciones para la transformación educativa”, Ministerio de Cultura y Educación, 1993. Resoluciones N° 41 y 43 de 1995, del Consejo Federal de Cultura y Educación.

la constitución de los directivos como principales responsables de la transformación educativa.

“ (...) La escuela al ser un todo integrado y no una sumatoria de partes autosuficientes, necesita un *conductor natural*, alguien que guíe a los diferentes actores. *Este importante papel lo cumplen los directivos (...)* aquellos capaces de asumir *el compromiso que la transformación requiere*. (...).El nuevo modelo educativo requiere del *compromiso activo de los equipos de dirección* en el desafío movilizador que la autonomía implica. ” (Zona Educativa, M.C.E., 1997).

La gerencia es definida como el conjunto de acciones que *garantizan el cumplimiento de los objetivos* de la institución escolar. Objetivos definidos en un *proyecto institucional* -expresión de la autonomía escolar- que partiría de un diagnóstico o “análisis situacional” y en el que participarían directivos y docentes para su elaboración e involucraría a la comunidad. (Aguerrondo, 1995)

Los *directivos-gerentes* deberían, entonces, garantizar cumplimiento de los objetivos a partir de una preocupación técnica que restituya lo pedagógico a su gestión:

“La gestión educativa puede ser entendida como el conjunto de procesos necesarios para la *toma de decisiones, la ejecución y evaluación* de las acciones que *potencian las prácticas pedagógicas*. No se orientará a *administrar lo dado*, sino a generar *procesos de transformación* de la realidad.” (Zona Educativa, M.C.E., 1997)

Sobre esta restitución, de lo técnico a la gestión, descansa la *toma de decisiones*. Aspecto clave que hace a la gestión directiva resignificarse en términos de *gerencia*, y que fundamentalmente tiene por objeto construir una dicotomía con la “gestión burocrática” entendida en términos de cumplimiento de regulaciones predeterminadas, “*gestión normativa*” o “administración”, en un sentido unívoco y absoluto de *rigidez, no innovación*, o “administración de lo dado”. Este sentido de inmovilidad que conlleva el modelo de gestión burocrática -y frente al que se construye el de gerencia, como oposición- también contiene, supuestos, otros sentidos complementarios como el de ineficacia o ineficiencia. Es por ello que la gerencia de los directivos también se considera como “gestión por resultados” y, entonces, a la centralidad dada a la “toma de decisiones”, se le suma la de implementación y, especialmente, la de evaluación de las acciones.

En este conjunto de enunciados es posible reconocer una trama de sentidos que provienen de universos discursivos diferentes. Ciertamente, la noción de “*gerencia*”, si bien atribuye fuerte responsabilidad a la instancia directiva en la toma de decisiones, no está necesariamente vinculada con la autonomía ni es contraria a la ejecución de políticas uniformemente aplicadas a partir de su concepción por la cúpula del sistema. Todo depende del estilo institucional o del estilo de gestión que se adopte. A lo sumo, sí podría afirmarse que tiende a la desburocratización, pero nada dice de la estructura de las decisiones institucionales. Una gerencia puede ser un medio de reforzamiento de la autoridad central o puede concentrar mucho poder para reprimir o controlar la adecuación

de las conductas, aunque tenga también atribuciones sobre cómo se va a cumplir en lo concreto una directiva que no ha sido sometida a consenso alguno.

Es indudable que el proceso actual de reforma, conlleva un aumento y complejización creciente de las diversas responsabilidades de los directivos. Las expectativas del cambio educativo recaen sobre ellos en términos de mayores compromisos para los cuales, paradójicamente, la reforma no contempla cambios estructurales y formalizados que contengan las condiciones de producción, reales, de sus prácticas: no están aún liberados de ninguno de los deberes ni de los controles que hasta ahora tuvieron ni se les amplían sus atribuciones en ninguno de los aspectos sustanciales que componen la política educativa. Y, desde ese punto de vista, son meros ejecutores, y aun receptores de lo que se ha decidido en instancias superiores, en muchos casos efectivamente ajenas incluso a la capacidad de los poderes provinciales, pero con importantes atribuciones “disciplinantes”.

La segunda dimensión considerada, en los documentos oficiales, como cambio de los *modelos institucionales de escuela*, refiere a su *organización*. Señala la necesidad de innovar sobre aquellos aspectos que darían cuenta de la escuela como institución/organización: distribución del tiempo y los espacios, y “*agrupamientos*”. Estos son definidos como “ las formas en que la institución escolar reúne/divide a alumnos y docentes para la tarea”. Se considera que estas tres dimensiones estarían estructurando las prácticas escolares y transformándolas en rutinas sobre las que sería necesario operar a partir de su *flexibilización*. Los agrupamientos, la organización del tiempo y la utilización de los espacios deberían ser variables y generarse distintas estrategias que facilitarían el intercambio tanto entre diferentes grupos de alumnos como docentes y directivos e implicasen la utilización alternativa de los espacios y una asignación diversificada del tiempo. (Aguerrondo, 1995; Lugo, 1997).

Creemos necesario detenernos en el concepto de *agrupamiento*. Es usual que en el análisis organizacional se utilice la observación de las *relaciones* junto a variables como manejo del tiempo y del espacio en el interior de la organización. Podría suponerse que “agrupamientos” adquiere más relevancia tratándose de instituciones escolares por un hecho indiscutible, los alumnos son reunidos en grupos, en base a criterios que no son funcionales (en términos organizacionales) -ya que todos participan del mismo modo en el producto final- sino debido a la necesidad de adecuar y secuenciar la enseñanza de acuerdo a las características de las diferentes edades. En realidad son los propios niños, o algo que ellos portan indisolublemente, auténticamente el producto que, sin embargo, atraviesa desde un principio las fronteras de la organización para formar parte de su misma estructura interna, lo que implica a esta particularidades y exigencias que no se dan en las de otro tipo. Pero, si bien, los “agrupamientos” aludidos son una particularidad de la escuela, no reemplazan ni eliminan la existencia de las relaciones, que de todos modos suelen estar, con mucha frecuencia, omitidas en los análisis corrientes de la institución escolar, como también lo están en los documentos de donde surgen las consideraciones que analizamos aquí.

La tradición escolar ha llegado a convertir en obvio o natural que los agrupamientos son necesarios y deben estar regidos por los criterios mencionados. De algún modo, ello también hace natural que el conjunto de relaciones implicadas en la organización de la enseñanza sean asumidas como únicas y neutras y no obedientes a ninguna lógica particular de poder ni de resultados. Pero la pretensión de subvertirlas o modificarlas hace patente -desde la superioridad- la existencia de esas relaciones, en tanto supone la existencia de una intención o finalidad y del poder para hacerlo. La pregunta es quién determina en qué sentido deben modificarse o flexibilizarse los agrupamientos. Mucho más que el manejo de los tiempos y espacios, juntarse de un modo o de otro, no es indiferente en una escuela; tendrá consecuencias institucionales importantes e implica el ejercicio de alguna dosis de poder, conflictivamente o no. Esta evidencia no se detiene en el establecimiento sino que se extiende a todo el sistema, desde donde se vertebraron dichas relaciones como si todos los miembros fueran un sólo cuerpo, iguales e idénticos, y estuvieran seguros de que, teniendo todos el mismo interés, la forma dada de organización era la que resultaba inmediata para servirlo, o sea que se las entendía acríticamente.

En el discurso, el conjunto de propuestas es formulado sin evidenciar el sitio desde donde se emiten, como una convocatoria o exhortación optimista y bienintencionada que nadie osará rechazar o cuestionar. Pero apuntan a innovar agregando, incorporando, casi nunca trocando. El destinatario queda señalado por ellas sin que se le permita saber la identidad precisa de su interlocutor, el continente de su eventual acción, sus eventuales consecuencias, por omisión o comisión y las de sus resultados.

Dijimos que el carácter institucional de la escuela se estaría constituyendo a partir de esas dos dimensiones: el gerenciamiento, entendido a partir de la toma de decisiones y la evaluación de los resultados (por oposición al exclusivo “cumplimiento de normas”) y una organización escolar que implicaría gerenciar de manera tal que se flexibilicen las variables organizacionales (por oposición a la división y jerarquización de tiempos, espacios y relaciones). Ambas estarían contenidas en un proyecto institucional, consensuado por el conjunto de los actores escolares, en el que las escuelas identificarían problemáticas propias, fijarían objetivos y desarrollarían estrategias para su cumplimiento. A su vez, este proyecto institucional contendría también un proyecto curricular resultado de la “adaptación” de los contenidos básicos y comunes al ámbito institucional de cada escuela que restituiría la especificidad pedagógica al ámbito escolar.

¿Pero cómo se traduce esta intención de la política a la gestión cotidiana de las instituciones escolares? Aquí entran a jugar algunas de las lógicas a las que nos referimos al problematizar los conceptos de gerencia y de transformación organizativa, según los entiende el discurso oficial.

Los resultados son, en muchos casos, menos alentadores que lo que se podría prever. En lugar de flexibilizarse y desregularse la organización, parece estar dándose un reforzamiento de los mecanismos burocráticos, autoritarios y rigidizantes, en un doble juego donde la innovación y la creatividad se hallan presentes en el nivel de las

convocatorias o exhortaciones pero, al nivel de las decisiones orgánicas y efectivas predomina la centralización, el ejercicio de la autoridad o el latente riesgo de caer en la insubordinación. Veamos por qué pudo llegar a suceder tal cosa. Para eso debemos referirnos al plano de la implementación.

No existen dudas de que muestras del importante cambio producido estriban en la transferencia completa de los establecimientos educativos a las jurisdicciones provinciales, la consecuente reestructuración orgánica de un ministerio central que en la actualidad presenta entre sus reparticiones centrales oficinas relacionadas con la calidad, el planeamiento, la evaluación, la investigación, etc., el posterior dictado de una ley que modifica la estructura académica y prolonga la obligatoriedad escolar y el dictado centralizado de un nuevo y actualizado ordenamiento curricular.

Pero, a partir de estas definiciones, se desarrolla un conjunto de decisiones de implementación que son motorizadas desde el Consejo Federal, hegemonizado por el poder de iniciativa del gobierno nacional. Esto está acompañado por su manejo de recursos basado en la disponibilidad de fondos provenientes de líneas de crédito de organismos multilaterales y por la cooptación de gobiernos provinciales, que produjo incontables disposiciones, con sus consecuentes alineamientos y disciplinamientos. Dentro de la normativa correspondiente a dicha implementación, las reformas concretamente *prescriptos* en la dinámica institucional brillan por su escasez y obran, más bien, como una sobrecarga de las responsabilidades de los niveles intermedios y de base del sistema -ya congestionados y agobiados por la exigencia, inseguridad y confusión derivadas de la marcha forzada de la implementación de los restantes cambios-. En un contexto de rigurosa escasez de medios y apoyos de diverso tipo, esto amenaza llevar a una situación al límite de la anomia o de la esquizofrenia.

Se podría resumir diciendo que las modificaciones estructurales, en las que la autoridad empeña sus atribuciones formales, revelan el interés auténtico del proceso de cambio, mientras las convocatorias o exhortaciones dirigidas al mejoramiento institucional constituyen la forma en que se pretende legitimarlas aludiendo a un paisaje idealizado de progreso, libertades y autonomía escolar, que no tienen ningún correlato normativo que comprometa decisiones políticas ni recursos materiales ad hoc, pero que genera nuevas obligaciones y formas de culpabilización no sólo simbólicas.

Así, sólo dos resoluciones del citado Consejo apuntan a la “reorganización institucional”²⁰, en algunos de sus acápite entre muchos otros dirigidos a cuestiones más perentorias. La resolución 41 de 1995, entre prescripciones y normas relativas a certificaciones, estructura académica obligatoria de los establecimientos a crearse en adelante, creación y modificación de planes a nivel jurisdiccional y equivalencias de estudios entre las dos estructuras vigentes durante la transición, se ocupa de dicha reorganización. Al respecto ya no utiliza, el “se deberá ajustar” a “lo dispuesto” o “lo acordado” en reglamentaciones anexas o previas, sino que se afirma:

²⁰ Se trata de las Resoluciones 41 y 43 de 1995, ya citadas.

“Para poder garantizar el proceso de transformación, se acuerdan los siguientes aspectos *a cambiar* (sic) en las instituciones”

Y se incluyen aspectos referidos a la gestión, proyecto institucional, organización, aula flexible (sic), contenidos básicos comunes, participación, etc. sin prescribir pasos, reglas, procedimientos sobre cada particular con fuerza normativa de ningún tipo: ni centralizados, ni diversificados, ni prescriptos como a elaborar descentralizadamente como compromiso de ninguna instancia ni autoridad.

Lo mismo sucede con la resolución 43, la que, luego de prescribir el dictado de normas por diferentes jurisdicciones sobre distintas cuestiones, encara los aspectos institucionales ordenando con un poco más de precisión ciertas acciones pero también utilizando alocuciones de la ambigüedad de: “se promoverá” la participación o el compromiso de tales o cuales actores, sin manifestar a continuación criterios para la operacionalización de tales expresiones de deseo, plazos, formas ni ningún otro tipo de prescripciones, al extremo de que cuando se alude al trabajo del docente en el aula se llegan a “ordenar” vaguedades como:

“Se ampliará la definición de aula entendiéndola como un *centro de recursos para el aprendizaje*. (...) Incluir alternativas como ‘aula o área de matemáticas, ciencias y otras’”.

Si se compara este nivel de enunciación con el volumen de disposiciones, y la inversamente reducida difusión pública, originadas por otras dimensiones de la reforma - la modificación de la estructura académica, la reforma de los contenidos básicos, los operativos de evaluación y la capacitación docente-, surge claramente la inexistencia de una intención, verificable, de dinamizar y transformar la organización institucional de la educación estatal; proceso, por otra parte, sumamente oneroso. Parece, más bien, tratarse de introducir ciertas modificaciones que mantengan la dirección del estado sobre la educación y aceiten su funcionamiento como sistema, adecuándolo a las nuevas condiciones socio-económicas y con el auspicio de ciertos organismos multilaterales, utilizando el mecanismo de reproducción escolar para reforzar dichas direcciones. Al mismo tiempo, se evita que la educación pueda convertirse en un factor de erogaciones superiores a sus capacidades de financiación. Esto explica que, muchas veces, sólo los programas apoyados en financiación de organismos multilaterales de crédito tengan ejecución y que los aspectos de transformación institucional se vean motorizados sólo por medios -usualmente llamados “soft”- que se orientan al cambio de actitudes, a repercutir en la cultura institucional o en los aspectos psicosociales de los actores.

Es por eso que los caminos más directos para una transformación, de acuerdo con las direcciones que plantea la reforma, consistente en dotar a las instituciones de los recursos necesarios -equivalentes o inferiores a lo invertido en los programas antes mencionados, pero sin otro respaldo que el alicaído tesoro público- y luego, otorgar libertad a docentes y directivos para adoptar las decisiones que crean más convenientes en su actividad específica, dentro de ciertos marcos generales, son actualmente impracticables.

Probablemente sólo encontremos el verdadero sentido de dicha transformación en el caso previsible en la actualidad -al menos, para las actuales autoridades- de que se operase el pasaje a la única lógica, en la que dicho poder estatal considera que es admisible y natural la completa libertad de iniciativa para los ciudadanos, que es la del mercado, o sea, la de la libre empresa. Probablemente a ello se deba la falta de interés en todas las estrategias institucionales dinamizadoras, pero costosas, que podrían correr a cargo de la iniciativa privada dentro de poco tiempo.

Autonomía-control en el espacio escolar.

En un primer acercamiento a los enunciados oficiales, la concepción de escuela que presenta la reforma parece tener un sentido simétricamente inverso a la concepción previa dominante en la política educativa: de la fuerte *centralización* del sistema a la *descentralización y la autonomía escolar*; de la escuela como instancia de “*ejecución*” a la escuela que se “*gerencia*”; de la *aplicación* de políticas predeterminadas a la elaboración de *proyectos institucionales consensuados*, de la fuerte *división del trabajo y la jerarquización vertical* a las relaciones *participativas*; de la *rutinización* a la *eficiencia técnico-pedagógica* y la *evaluación por resultados*; de la *rigidez* de las prácticas a la *movilidad* de tiempos, espacios y relaciones; de la lógica de la prescripción a la lógica pedagógica, de la *norma a la flexibilización*.

Desde una perspectiva estrictamente “funcional”, es posible sostener que este lento giro desde las primeras transferencias de escuelas a la actual reforma educativa en las orientaciones organizacionales del sistema, -y el cambio en la concepción de la escuela que supone- conllevan *una corrección de “disfunciones” presentes en el modelo anterior* relacionadas con la falta de eficiencia o eficacia del sistema educativo: burocratización, rutinización, pérdida de la dimensión pedagógica, ausencia de participación de los actores escolares, etcétera.

Según Popkewitz (1994), este tipo de perspectivas son la más frecuentes para abordar las reformas educativas. Perspectivas que restringen las reformas a una intervención gubernamental a partir de un conjunto de programas que procuran salvar las incorrecciones del modelo anterior. Estas interpretaciones implican la naturalización de algunos supuestos: las intervenciones de las reformas se conciben como sinónimo de progreso, es decir, suponen un modelo educativo preexistente deficiente en alguno o varios aspectos que necesitan “mejorarse”. La dificultad de este abordaje radica en que la naturaleza de dicho modelo no aparece problematizada y la reforma se reduce, entonces, a una intervención *técnica* que a partir de una *planificación racional*, “*neutral*”²¹ en términos sociales, políticos y culturales, modifica en sentido positivo el modelo anterior, bloqueando el análisis de dicho proceso en términos de transformación o resignificación profunda, de cambio social en sentido estricto.

Abordar esta necesaria problematización requiere intentar redimensionar estas transformaciones del sistema educativo reubicándolas en la problemática del estado y la

²¹ Según Popkewitz (1994) la palabra reforma alude a conceptos diferentes en el transcurso del tiempo, pero la concepción de ésta como política racional de intervención es propia de la modernidad. A mediados del siglo XX aparece plenamente como “la aplicación de principios científicos como medio para lograr la ilustración y las verdades sociales”.

sociedad civil. Existe el suficiente consenso en que la cuestión de la descentralización tiene su explicación más inmediata en el déficit fiscal y las políticas de ajuste necesarias para revertirlo (Bravo, 1992; Vazquez, 1993; Tiramonti, 1996) En este sentido, la actual reforma educativa y el proceso “institucionalización” de la escuela que conlleva, tampoco son ajenas a las problemáticas propias del estado, es decir, a las transformaciones que producen su resignificación y que encuentran su última explicación en *el agotamiento del estado-nación*. Por lo tanto, esta institucionalización del espacio escolar esta sobredeterminada de manera compleja por los profundos cambios que se producen en la relación estado-sociedad civil y el lugar que le cabe, en dicha relación, al sistema educativo. Así como la consolidación y expansión del estado-nación requirió de un sistema educativo en crecimiento constante, fuertemente centralizado y verticalizado, estructurado a partir de la norma, el “*estado mínimo*” actual conlleva una redefinición del sistema educativo o, en términos propios de la reforma, la “refundación” del sistema desde las escuelas.

Las políticas de este nuevo estado, que se expresan fundamentalmente a través de mecanismos de control social, de menor visibilidad que las anteriores políticas activas de intervención, se dirigen a normalizar nuevas reglas de juego sociales en las que el mercado se convierte en el principal regulador, asumiendo este último una tarea propia de aquel estado-nación. Paradójicamente este nuevo estado interviene en dirección de garantizar su retiro, su no intervención en espacios que estuvieron constituidos históricamente como esencialmente estatales. La educación y el sistema educativo pueden entenderse a partir de esta lógica, aparentemente contradictoria, de desregulación estatal -o regulación del mercado- y control -como garantía de esta cesión al mercado-:

“La nueva legitimidad para los Estados redefine los espacios que se organizan a través de la actividad política y aquellos que quedan en manos del *mercado*. En materia educativa, lo político esta limitado al espacio de la *especificación técnica* de la reforma²², la creación de redes de *control del sistema* y la *contención social*, mientras que se ha *abandonado a la lógica del mercado la definición de las condiciones institucionales y materiales.*” (Tiramonti, 1996).

El proceso de reforma, entonces, sería interpretable desde esta doble dinámica: “actividad política”- “lógica del mercado”. Creemos que ambas son solidarias, en la medida que la primera puede considerarse como el conjunto de intervenciones y mediaciones necesarias por parte del estado que permiten, y aseguran, este pasaje a la lógica del mercado. Lógica que conlleva, en el camino de *ciudadano* a *consumidor*, un proceso de exclusión, y donde el *derecho* a la educación queda redefinido en términos de *servicio* educativo. Esta resignificación requiere necesariamente viabilizar el pasaje a través de la implementación de mecanismos de *contención social*²³ para obstruir el

²² Creemos que estas “especificaciones técnicas”, a diferencia de lo que plantea esta autora, están directamente involucradas con la dimensión de control (en la que podría subsumirse la de contención social) y la de desregulación de las condiciones institucionales y materiales. En otras palabras, la dimensión técnica de la reforma no es explicable por fuera de su dimensión política.

²³El Plan Social Educativo es un ejemplo de este tipo de políticas educativas compensatorias que se llevan adelante en el marco de la reforma.

cuestionamiento -demandas formuladas en términos de “derechos”- de aquellos sectores que quedan excluidos del “servicio”. A su vez, necesita naturalizarse en criterios “técnicos” para inhabilitar la formulación de estas interpelaciones, opacando la dimensión política del cambio. Y finalmente, requiere mantener el control sobre el conjunto del sistema educativo para avanzar en esta “transformación” y garantizar su reproducción.

Creemos además que, aunque acertado, dicho planteo oculta un componente esencial del análisis que es la función que se asigna al sistema educativo, relacionado con la naturaleza del producto que se espera de él y que constituye su razón de ser. El afirmar que *las condiciones materiales e institucionales* quedan sometidas a la *lógica del mercado* equivale a decir que éste es el que impone las condiciones para redefinir los objetivos de la educación, dado que las citadas condiciones son previas y determinantes - lo que es poco discutible si se conviene que abarcan a todos los recursos económicos, físicos y tecnológicos y todas las definiciones sobre relaciones, funciones, estructura y poder de los establecimientos, y tal vez no sólo de ellos- de todos los procesos que luego ocurran al interior de un sistema, educativo o de cualquier otra naturaleza. Por eso los aspectos técnicos, lo son sólo respecto de los sentidos fundamentales de la redefinición política una vez operada, pero no respecto de la dirección y contenidos del proceso educativo en sí, ya que tampoco son neutrales: evidencian las determinaciones ya adoptadas en el plano estratégico, a cuya implementación se supone que sirven, pero que exigirían otros distintos si tuvieran otra dirección. En otras palabras, la educación puede no sólo ser mejor o peor, sino que puede ser *otra*. El *cómo* se educa, esto es los contenidos y métodos de la enseñanza, las cuestiones atinentes a la formación docente, y también la existencia y naturaleza de redes de contención social como parte del sistema educativo, etc. no sólo son cuestiones políticas -en un sentido diferente al de decir simplemente que son decididas como producto de la “actividad política”- sino que serán sustancialmente diferentes de acuerdo al peso relativo que el mercado tenga en las decisiones educativas a partir de su control sobre ciertos segmentos del sistema. En otras palabras, el mercado *hace* política y *es* una política, y pertenece a la política la determinación que lo llevó a ocupar tal posición.

Si se acepta la perspectiva que abordamos, los cambios organizacionales del sistema, que confieren a la escuela carácter de institución con límites propios, pueden analizarse en términos de tensiones entre autonomía-control o desregulación-sobrerregulación.

Beltrán (1995), refiriéndose a las actuales reformas educativas considera el proceso de desregulación escolar en dos direcciones simultáneas: la desaparición de reglas y su ocultamiento. En el primer sentido, la desregulación en el nivel de la organización escolar supondría la ausencia de regulaciones explícitas provenientes del sistema educativo y en consecuencia, como esta ausencia de reglas estructurantes es contradictoria con la naturaleza misma de cualquier organización, las adquiere por fuera del sistema, de las relaciones sociales y económicas del contexto, o sea, del mercado. En el segundo sentido, las reglas dejan de ser manifiestas porque quedan incorporadas a otros mecanismos de regulación que las hacen innecesarias. La desregulación de la

organización escolar conlleva, entonces, otro proceso de signo inverso, la *sobrerregulación* de otras dimensiones -especialmente la curricular²⁴-, o el establecimiento de *mecanismos de control* por parte de las instancias centrales del sistema:

“Solo a modo de ejemplo, señalemos que el menor control sobre lo escolar (vinculado a la autonomía de los centros -escuelas-), o su delegación en ámbitos de la sociedad civil (consejos escolares), que acompaña a la descentralización/desregulación organizativa, se ve compensado por otros mecanismos de control curricular como la proliferación de esfuerzos en la determinación de estándares para la valoración del conocimiento”.(Beltrán, 1995).

Es decir, este cambio en la concepción de la escuela, que se expresa en la reforma en términos de *autonomía escolar* y *flexibilización organizativa* conlleva mecanismos de *control o sobrerregulación de menor visibilidad*, que problematizan fuertemente los alcances y sentidos de tal autonomía.

La citada autonomía se desvanece, por ejemplo, a la hora de determinar prioridades de saberes o conocimientos a enseñar, si después su contrastación contra ciertos estándares determina la formulación de rankings y la adopción de decisiones, sobre todo, en materia de asignación de recursos, lo que estaría renormalizando o reuniformando.

Esto se expresa nítidamente en la dimensión curricular que consiste en la definición desde las instancias centrales del sistema de contenidos básicos y comunes, sobre los que las escuelas sólo pueden operar en términos de “adaptación”. A su vez la evaluación, también puede interpretarse en términos de control o sobrerregulación. Esto adquiere mayor visibilidad a través de la implementación de los programas nacionales de evaluación, uniformes en todo el país, que parten de parámetros homogéneos también contruidos centralmente. Finalmente, una dimensión no menos relevante es la de los recursos que, para la implementación de la reforma, son asignados desde el Ministerio Nacional de Educación.

Es obvio que si una evaluación se construye a partir de rendimientos uniformemente definidos para todos los alumnos del país, no está generada por la necesidad de ellos y de sus docentes de reanalizar y reprogramar continuamente los procesos y prácticas pedagógicas en que están inmersos, sino por las necesidades de otro sujeto -que podríamos llamar usuario o consumidor- externo al proceso, desprovisto por naturaleza de razones para adoptar criterios que contemplen la diversidad y sólo interesado por sus resultados como producto final ya inmodificable. Sin embargo, la utilidad de estos consiste en que permiten la comparación, la clasificación y, por ejemplo, la reasignación de recursos e inversiones, como si dichos resultados evaluativos fueran realmente dividendos materiales; sin siquiera preocuparse por su relativa veracidad en tanto

²⁴ Beltrán hace referencia a una concepción de currículo como el conjunto de prácticas escolares, si bien se refiere especialmente a la imposibilidad de las escuelas de decidir acerca de la selección de contenidos escolares, también considera, en este mismo sentido, los sistemas de calificación, la graduación, el tamaño de las escuelas y de las aulas.

expresión de competencias reales -discutible si se repara en que son obtenidos por medio de pruebas que ni se acercan a las presuntas situaciones de desempeño donde las mismas podrían realmente adquirir un valor económico, sino que respetan las tradicionales divisiones por materia y la ejecución escrita y en pupitre.

Si se acuerda que esto es así, cabría afirmar que el provecho que representan para dicho sujeto consiste en que permiten ranquear, legitiman el competir entre establecimientos y, por un camino casi estocástico, asignan desigualmente, sin interesarse en cómo se logran los resultados (paulatinamente las escuelas se están convirtiendo en “especialistas” mejores o peores en obtener buen desempeño en las pruebas) ni en qué se basarán las “preferencias del público”, por qué medios se seduce al cliente, etc. Lo único válido sería un resultado numérico.

El interés exclusivo por ese resultado en desmedro de los procesos nos pone nuevamente en la dirección de la imposición del mercado como meta estratégica en sí misma, más allá, incluso, de toda funcionalidad o eficiencia. Esto ha sido percibido de diversos modos por algunos autores:

“En definitiva, hay una *regulación centralizada del sistema*, que ha dejado de viabilizarse a través de inspectores a cargo de supervisar el cumplimiento de normas y procedimientos, sino que se realiza mediante la regulación estratégica de los *fondos*, el control de los *contenidos* y la *evaluación permanente de los resultados* escolares” (Tiramonti 1996).

La autonomía escolar, entonces, no puede ser pensada como simple corrección a un sistema previo -burocratizado, centralizado y verticalizado- en dirección a la libertad y la flexibilidad. La reforma implica una nueva centralización, en función del control, pero que es cualitativamente diferente a la del modelo de sistema educativo anterior ya que contiene la flexibilización organizativa o desregulación escolar. El control opera asegurando el cambio en las reglas de juego, la desregulación lo generaliza.

Consideramos que problematizar estas transformaciones como procesos simultáneos de desregulación-sobregulación del espacio escolar abre un panorama mucho más complejo, que permite filiar la concepción de escuela presente en la política educativa a sus condiciones de producción, remitiendo el análisis a las actuales transformaciones del estado y sus nuevas articulaciones con la sociedad civil.

Una última reflexión...

Lo expuesto hasta aquí tuvo un doble propósito: por un lado desarrollar la hipótesis acerca de la institucionalización del espacio escolar -y la constitución de los directivos como gerentes que conlleva- desde los enunciados de la actual reforma educativa; y por otro, presentar esta institucionalización sobredeterminada históricamente por las articulaciones que se producen entre el estado y la sociedad civil a través del sistema educativo.

Abordar esa compleja dimensión supone un profundo desafío: apartarse de una *perspectiva técnica*, de intervención *neutral*, en el análisis, organización o gestión de las organizaciones públicas, que presenta modos “adecuados”, “correctos” o “eficientes” sin problematizar la *naturaleza política* sobre la que están contruídos estos parámetros de adecuación, corrección o eficiencia. Esta necesaria definición trasladada al ámbito educativo, en el proceso de reforma actual, conlleva realizar aportes cualitativamente diferentes: o el proceso de institucionalización de las escuelas y las nuevas modalidades de organización y gerenciamiento son entendidas como “corrección” a un modelo anterior burocrático, deficitario en términos organizativos por su falta de eficiencia -y se agota en la solución de la disfunción a través del uso adecuado de los instrumentos validados-, o es expresión y recreación de las nuevas relaciones sociales, políticas y económicas que redefinen el lugar del sistema educativo en la articulación estado-sociedad civil; y en este sentido son interpretables en términos de flexibilización organizativa, desregulación escolar o de regulación consonante con las reglas del mercado que es acompañada de redes de control que expresan también una fuerte centralización y verticalización del poder en el sistema, pero, de naturaleza diferente al modelo anterior.

Para el paso de esta frontera, se requiere el abandono de la perspectiva funcionalista que constituyó la matriz teórica, en general, subyacente a la mayoría de los abordajes tradicionales en administración y, también, a las transformaciones presentes. En ese sentido coincidimos con Morgan (1980), en que la posibilidad de comprender la naturaleza de la ortodoxia en la teoría de las organizaciones hace necesario entender las relaciones entre los modos específicos de teorización e investigación y las visiones del mundo que ellos reflejan. Estas visiones compartidas, comunes a diversos enfoques organizacionales son susceptibles conceptualizadas, en términos de paradigmas, como supuestos metateóricos o filosóficos coincidentes acerca de la naturaleza de la sociedad y la dimensión del cambio radical.

El funcionalismo esta basado en la suposición de que la sociedad tiene una existencia concreta y real y un *carácter sistémico* orientado a producir un estado *ordenado y regulado* de los acontecimientos. Sus supuestos ontológicos estimulan la creencia en la posibilidad de un conocimiento, de la sociedad y sus transformaciones, *objetivo y libre de valores* . Este conocimiento tiene una orientación claramente pragmática, conlleva intervenir en las prácticas sociales o, en sentido estricto, en los sistemas y subsistemas sociales, de manera tal, de restituir su regulación, su estado deseable. Desde esta perspectiva, las organizaciones se interpretan como una red de interrelaciones ontológicas reales, ordenas y cohesivas.

Desde esta matriz funcionalista, entonces, las organizaciones públicas adquieren sentido a partir de funciones, objetivos, o roles predeterminados ontológicamente en consonancia con un orden social regulado y estable donde no está habilitada la posibilidad de conflicto -sólo de disfuncionalidad que es posible corregir a partir de una intervención pragmática- y, por lo tanto, queda negada la dimensión política de los practicas sociales. Desde aquí, las dimensiones política y social de las transformaciones quedan restringidas a la categoría de contexto, que entendida como aquello exterior a la

organización, está imposibilitada de dar cuenta de la complejidad institucional, porque tanto el “interior” de la organización como su “exterior” es entendido como un conjunto de interrelaciones ontológicas ordenadas y cohesivas. A su vez, el análisis queda acotado al estudio de la funcionalidad-disfuncionalidad de la institución en relación al cumplimiento de sus objetivos formalizados, es decir a su eficiencia. Y es, en este sentido, que las intervenciones asumen este carácter “técnico” que opaca la dimensión política y el conflicto en el plano social.

En el caso de la reforma educativa y las transformaciones que involucra en la concepción de la escuela y su organización, esta centralidad dada a la eficiencia o eficacia -sin considerar el sentido político particular que supone, expresándose en una preocupación exclusivamente técnica que queda depositada como “responsabilidad” en los directivos-gerentes de las escuelas- impide tomar distancia en el análisis y evaluación de los enunciados oficiales, porque ellos mismos se legitiman desde esta matriz funcionalista donde los cambios se fundamentan a partir de la *corrección necesaria* del modelo educativo previo ineficiente.

Pero esto conlleva un riesgo importante, que consiste en que diagnóstico y propuesta de solución sólo son momentos del despliegue de una única matriz ideológica, que si bien porta un carácter político particular, aparece naturalizada con un carácter ontológico, como única y absoluta. Aunque, sea posible reconocer al interior de ella, un proceso de cambio o evolución, que alumbró sólo ciertos aspectos de la crisis educativa actual, como la burocratización y la rigidez del sistema, los define en relación de un conjunto *parcial* de los intereses, necesidades o expectativas que se remiten al sistema educativo desde *determinados sectores* de la sociedad, con mayor capacidad de incidir en las políticas estatales, y que develan el carácter político del cambio. Este supone, simultáneamente, la omisión de diversos problemas que pueden estar colocados en el foco neurálgico de las preocupaciones de otros sectores cuyo protagonismo en la educación no es despreciable, pero su capacidad de presión es insuficiente. Más aún, éstos pueden alentar intereses casi opuestos a los que se expresan en la reforma, de acuerdo a la modalidad adoptada por ésta, y pueden contribuir muy seriamente a deteriorar el consenso necesario para su éxito.

Si no se anteponen acuerdos de fondo, que conlleven una negociación equitativa entre los distintos intereses y demandas de los diferentes sujetos sociales involucrados en la educación, la eficiencia, flexibilización, burocracia o gerenciamiento pueden resultar ser términos poco sustanciales.

La sociedad no es sólo el contexto de la educación y las instituciones educativas, no sólo no son el contexto de la reforma educativa, sino que tampoco son su mero objeto. Las instituciones educativas son una construcción social extraordinariamente compleja con comportamientos muy difíciles de esquematizar. Las problematizaciones que queden fuera del proceso de reforma pueden emerger dificultando sus fines o desviando el impacto de sus acciones. Las previsiones mecánicas al respecto son arriesgadas y ni la simplificación ni la imposición contribuyen a aumentar la certidumbre sobre los efectos

futuros. Algunas de las aristas descriptas de la implementación de la reforma argentina hacen temer en algunos de estos sentidos.

La palabra fracaso no asoma por ahora en el horizonte, pero la utilización de un paradigma que opaque los sentidos señalados puede determinar que los valores de modernización, equidad, calidad o eficiencia no encuentren realización concreta y los problemas subsistan o, simplemente pierdan sentido ante transformaciones que arrastren no sólo con las limitaciones de una educación del pasado sino con los sentidos, que aún hoy, un sistema educativo público entraña para sectores representativos de la sociedad

La búsqueda de paradigmas alternativos parece, entonces, indispensable para poder problematizar el proceso de reforma educativa y los cambios que supone en el nivel organizacional de las escuelas y en el de su conducción; entendidos éstos como recreación de las relaciones políticas, sociales y económicas y, por lo tanto, sobredeterminados por la particular articulación estado-sociedad civil que se genere, a través del sistema educativo.

Bibliografía citada:

Aguerrondo, I. (1995); *Cien respuestas sobre la transformación educativa*. Entrevista realizada por H. Mérega. Santillana. Bs.As.

Beltrán, F.(1995); *Desregulación escolar, organización y curriculum*. En: Volver a pensar la educación. Ediciones Morata. Madrid.

Bravo, H. (1994); *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

De Luca, A. (1991); *Consejos escolares de distrito: subordinación o participación popular*. En: Sociedad civil y estado en los orígenes del sistema educativo argentino. Puiggros A.(dirección). De. Galerna. Buenos Aires.

Gimeno Sacristán, J.(1993);*La descentralización del sistema educativo y sus implicancias pedagógicas y sociales*. En movimiento pedagógico N° 3. Revista de la Escuela de Capacitación Marina Vilte. CTERA. Buenos Aires.

Lugo, T. (1997); *Gestión por proyecto: Del proyecto educativo institucional al proyecto educativo de supervisión*. Rev. Novedades Educativas. N° 71.

Morgan, G. (1980); Paradigmas, metáforas y solución de problemas en la teoría de las organizaciones. Cornell University. USA.

Morgan, G. (1980); Imágenes de la organización. Ed. Ra-ma. Madrid

Oszlak, O. (1990); *La formación del Estado Argentino*. Ed. Belgrano. Buenos Aires.

Paviglianiti, N. (1993); *Neoconservadurismo y Educación: Un debate silenciado en la Argentina del 90*. El Quirquincho. Buenos Aires.

Popkewitz, Th. (1994); Sociología política de las reformas educativas. Ed. Morata. Madrid.

Popkewitz, Th. (199); La relación entre poder y conocimiento en la enseñanza y en la formación docente. En Propuesta educativa N°13. FLACSO. Bs.As.

Puiggros, A. (1990); Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino. Ed.Galerna. Bs.As.

Puiggros, A. (1991); Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino. Ed. Galerna. Bs.As.

Salonia, A. (1995); *Antecedentes de la Ley Federal de Educación.* En Ley Federal de Educación y transformación del sistema educativo. AAVV. El Ateneo. Buenos Aires.

Tiramonti, G. (1996); *El escenario político educativo en los 90.* Revista Paraguaya de Sociología. Año 33, N° 96.

Tedesco, J.C. (1986); *Educación y Sociedad en la Argentina -1880/1945-.* El Solar. Buenos Aires.

Vazquez, S. (1995); *De gestiones, demandas e instituciones.* En: Revista del SUTEBA, Año 4, N°34. Bs.As.

Vazquez, S. y Finnegan, F. (1991); *Una política de transferencia en el contexto de crisis del sistema educativo;* SUTEBA, mimeo. Buenos Aires.

Documentos y publicaciones oficiales:

El Monitor de Educación Común. N° 738. Consejo Nacional de Educación, junio de1934.

Cincuentenario de la ley 1420. Debate Parlamentario. Consejo Nacional de Educación. Buenos Aires, 1934

Bases para la transformación educativa. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires, 1991.

Marco General de Política Educativa. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, 1993.

Acciones Desarrolladas. Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires Mayo-Abril, 1994.

Principios organizadores de la Nueva Escuela. Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI. Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos. Ministerio de Cultura y Educación. 1995.

La transformación del sistema educativo. La transformación del sistema educativo. Temas básicos. Nueva escuela. Serie 1 al 5. Secretaria de Programación y Evaluación Educativa. Ministerio de Cultura y Educación. 1996.

Cuadernillos para la transformación. Hacia la escuela de la ley 24.195. La transformación del sistema educativo. Temas básicos. Nueva escuela. Serie 1 al 5. Secretaria de Programación y Evaluación Educativa. Ministerio de Cultura y Educación. 1996.

La evaluación, una herramienta para mejorar la calidad de la institución. Versión preliminar. Secretaria de Programación y Evaluación Educativa. Ministerio de Cultura y Educación, 1997.

Zona Educativa, *La escuela como organización inteligente.* Año I N° 4. Ministerio de Cultura y Educación, 1996.

Zona Educativa, *Cómo iniciar el camino del cambio.* Año I N° 4. Ministerio de Cultura y Educación, 1996.

Zona Educativa; *Gestionar ¿es lo mismo que administrar?*. Año II N° 11. Ministerio de Cultura y Educación. 1997.

Zona Dirección; *Dirección Transformadora.* Año II, N° 10. Ministerio de Cultura y Educación, 1997.

Zona Dirección; *El director como desarrollador creativo.* Año II, N° 11. Ministerio de Cultura y Educación, 1997.

Leyes y resoluciones:

Ley N° 21.809/78 de transferencia de escuelas primarias de la jurisdicción nacional a las jurisdicciones provinciales.

Ley N° 21.810/78 de transferencia de escuelas primarias de la jurisdicción nacional a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Ley N° 24.049/92 de transferencia de los establecimientos de educación media a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Ley Federal de Educación (N° 24.195/93).

Resoluciones N° 41 y 43 de 1995, del Consejo Federal de Cultura y Educación

Otros documentos institucionales:

El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de política. Banco Mundial. Washington D.C., EEUU, 1987.

Descentralización de la escuela primaria y media. FIEL, CEA. Bs.As, 1993