

Presentación

Autonomía: "(Del lat. *autonomía*, y este del gr. *αυτονομία*)

1. f. Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios [...]"

Diccionario de la Real Academia Española. Madrid: Espasa-Calpe, 1992.

Este libro es un hito dentro de la trayectoria del equipo coordinado por Myriam Feldfeber y dedicado a la investigación y producción académica en el campo de la política educativa. Su importancia radica en que, tanto en el desarrollo teórico del concepto de *autonomía* como en la selección y en el análisis de casos, aporta un conocimiento necesario y valioso para seguir argumentando en la lucha por los sentidos de la educación.

En esta presentación parto de la definición de *autonomía*, que se consigna en el diccionario de la Real Academia Española, para señalar que no hay posibilidades de interpretación adecuada del término separado de su contexto específico. En el caso de la noción de autonomía en el gobierno de la educación, es preciso ubicarla en cada particular contexto histórico, político, social, administrativo, geográfico, financiero, que dará lugar a diferentes objetivos, niveles y modalidades de autonomía, pero también, a diferencias conceptuales.

La contextualización de los términos, junto con las respuestas acerca de quiénes deciden qué, en función de qué proyecto, con qué objetivos y mecanismos, son clave para saber de qué tipo de gobierno estamos hablando.

En este volumen, encontramos varios de los abordajes posibles: desde experiencias situadas en diferentes ámbitos y niveles, la mayoría, críticas; otras, que intentan vías de democratización que pueden profundizarse. Se podría decir que los capítulos abarcan, en el desarrollo del concepto y en sus diversas aplicaciones en el campo de la educación, casi todo lo que se puede decir en cuanto a la autonomía educativa, aunque la polémica sigue abierta.

Me interesa particularmente referirme a la tensión —planteada en la literatura y en varios de los artículos que conforman el libro— causada por, dicho en términos muy simples, la identificación de autonomía, por un lado como parte de las políticas neoliberales y, por otro, como parte de un proyecto democratizador.

El eje autonomía-participación me invita a recuperar algunas de las reflexiones y aprendizajes surgidos de analizar los Órganos Colegiados en Italia como antecedentes de los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires. La dupla autonomía-participación habla de una manera de entender la autonomía: la dirección de una institución o nivel de gobierno con la participación de los actores implicados en las decisiones y acciones para mejorar el sistema público¹.

La norma italiana, surgida al calor de los movimientos sociales y políticos de los setenta, se proponía un cambio radical: partiendo de un sistema totalmente centralizado, establecía órganos de decisión participativos en los niveles de escuela, distrito, provincia y en el nivel nacional.

Además de las diferencias de contexto, en Buenos Aires, la instalación de los Consejos de Escuela fue una política que apenas tocaba las estructuras, ya que el Decreto 4182/88 del Poder Ejecutivo no obligaba, sino que *autorizaba* a formarlos en un contexto de desmovilización. Esta posibilidad de opción, sumada a la ambigüedad en la distribución de funciones y a la permanencia de las estructuras existentes, no hicieron viable una verdadera democratización.

La posibilidad de una gestión más autónoma de las instituciones escolares se limitó por la escasez de los recursos técnicos y materiales para atender a la problemática escolar, debido al progresivo abandono

¹ M. E. Pini: "La democratización del gobierno de la educación pública. La experiencia de los Órganos Colegiados en Italia y de los Consejos de Escuela en la Provincia de Buenos Aires". Tesis de Maestría no publicada, 1993.

por parte del Estado, de su obligación de proveer los medios que garantizaran una buena educación pública para el conjunto de la población. Esta situación convirtió a los Consejos de Escuela —más allá de las intenciones iniciales— en un instrumento que transfería a la comunidad la responsabilidad de proveer los medios para su educación, que se encontraba condicionada por el origen social de los alumnos. Y este es uno de los riesgos de las autonomías impulsadas *desde arriba*.

Las evaluaciones de la reforma italiana, transcurridos casi veinte años de su implementación, mostraban desajustes relacionados sobre todo con los cambios en el contexto sociopolítico, pero también con los conflictos en la puesta en práctica. Los procesos de aprendizaje democrático suelen tener características similares. Si primero se denunciaba la irracionalidad del vértice, luego se demonizaba la irracionalidad de la base: en vez de someter a discusión las fórmulas, los instrumentos, los comportamientos, se ponían en tela de juicio y se descalificaban, por un lado, las personas y, por el otro, los principios, esos mismos que ayer se invocaban para salvar la escuela. La debilidad organizativa de los padres y la actitud defensiva de los docentes introducía la precariedad en el poder de decisión de la comunidad educativa. El sistema precedente coexistía y terminaba prevaleciendo, en particular por la falta de participación, consecuencia del cambio respecto del momento político de origen. Esto coincidió con la tendencia privatista que, en relación con el mercado de trabajo, presionaba para lograr la formación de una élite de calidad para la industria.

Para los defensores de la autonomía en su sentido democrático, era necesario redefinir sus objetivos, el para qué y cómo de la participación, la relación con la profesionalidad, con la capacidad de gestión, con los controles, los recursos y las políticas, para evitar nuevas desilusiones y disfunciones. Pero ya comenzaban los años noventa, y la historia era otra. Las políticas educativas de varios países fueron influenciadas por un clima ideológico global que favoreció enfoques neoliberales y neoconservadores².

² Gorostiaga, J. y M. E. Pini: "Nuevos modelos de gobierno escolar: entre lo local y lo global". Ponencia presentada en las XIII Jornadas Argentinas de Historia de la Educación, Buenos Aires, 10, 11 y 12 de noviembre, 2004.

En este marco, las políticas educativas en América Latina adquirieron la impronta de las recomendaciones de las agencias internacionales: priorizaban la eficiencia y la calidad, la evaluación entendida como estándares o indicadores, la descentralización y la autonomía, la disminución de la gratuidad y la orientación a la formación de recursos humanos a fin de aumentar la competitividad internacional de las economías nacionales.

De esta manera, las propuestas de reestructuración-descentralización propiciaban el establecimiento de autonomías locales que, en un contexto de ajuste y desfinanciamiento, reproducía y aumentaba la desigualdad. Al no haber redistribución del ingreso ni prácticas más democráticas, la independencia de ciertas jerarquías no tuvo su correlato en la optimización de los recursos ni en la mayor capacidad de gestionarlos ni en las provincias, ni en los municipios, ni en las escuelas. Se pasó de políticas universales a focalizadas, de financiar la oferta para todos a financiar la demanda en sociedades con capacidad de demanda muy estratificada. En la Argentina, con una retórica de *desburocratización*, de gobierno local, de autonomía escolar y de calidad de la educación, el Estado nacional se desentendió de las escuelas al dejarlas en manos de las provincias, en detrimento de las regiones más sumergidas.

De acuerdo con la visión de Fraser³, la lucha por la definición de autonomía es una lucha por la apropiación de sentidos que se propone fortalecer o debilitar la noción de lo *público*. Como afirmaba en otro trabajo⁴, lo nuevo en la lucha por el sentido de la educación pública es que los conservadores se han apropiado de algunos principios y términos liberales y progresistas (*autonomía, libertad, participación*), y que las corrientes privatistas se presentan a sí mismas como promoviendo la democracia y el bienestar general.

El modelo de escuelas *chárter*, que ya analizamos exhaustivamente⁵, tiene más de quince años de desarrollo y polémica en Estados Unidos.

³ Fraser, Nancy: *Unruly practices. Power, discourse and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota, 1989.

⁴ Pini, Mónica, E.: *Escuelas *chárter* y empresas: un discurso que vende*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2003.

⁵ Pini, Mónica, E.: "Lineamientos de política educativa en los Estados Unidos. Debates actuales. Significados para América Latina", *Educational Policy Analysis Archives (EPAA)*, vol. 8, núm. 8, 2000.

Si bien reconocemos que distintas iniciativas desde la comunidad o desde la política buscan democratizar el sistema, si no forman parte de un proyecto que incluye otras políticas vinculadas con la participación y con la promoción de derechos (como las experiencias de Escola Ciudadã y del Municipio de Morón, en este volumen, o la experiencia de Deborah Meier en Harlem⁶), terminan quedando subordinadas a la lógica hegemónica, que es la del mercado.

En el nivel de la escuela, ¿es la falta de autonomía la que impide que, en las escuelas públicas, se lleven adelante proyectos que potencien la comunidad educativa y los aprendizajes de los alumnos? Muchas experiencias que no tienen prensa ni *marketing*, sino que dependen del trabajo consecuente de docentes y directivos, demuestran lo contrario. Por citar algunas de nuestro país, podemos mencionar la de las hermanas Cosettini, la de Luis Iglesias, y varias que he tenido la suerte de conocer a lo largo de los años, en la Ciudad Autónoma y en la provincia de Buenos Aires, y en otras provincias, en instituciones donde se priorizaba el compromiso tanto académico como social y político de guiar a los chicos en la lectura integral y crítica del mundo. La intensidad de la mayor parte de esas experiencias no dejaba espacio suficiente para la tarea de registro, sistematización y difusión.

Lo que realmente obstruye alternativas no es la falta de autonomía, sino la falta de formación adecuada, de recursos, de tiempo; el deterioro social, las malas condiciones de trabajo, los cursos numerosos, cuestiones que salen más rápido de lo que entran en las agendas políticas nacionales.

Todo lo dicho sirve para destacar que esta compilación no sólo tiene el valor de aportar al conocimiento y a la reflexión crítica sobre el tema de la autonomía, sobre las diferentes formas que asume y sobre las cuestiones políticas y administrativas que ella moviliza en cada contexto, sino que cumple a su vez el papel de ser testimonio documentado de una buena parte de lo ocurrido en los sistemas educativos de América Latina, en particular de la Argentina, en las últimas décadas.

Mónica Pini

⁶ Meier, Deborah: *The power of their ideas: Lessons for America from a small school in Harlem*. Boston: Beacon Press, 1995.