



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# La democratización en el gobierno de la educación pública: la experiencia de los órganos colegiados en Italia y de los Consejos de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires

Mónica Eva Pini

1993

Cita APA: Pini, M. (1993). La democratización en el gobierno de la educación pública : la experiencia de los órganos colegiados en Italia y de los Consejos de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



CATALOGADO

*Universidad de Buenos Aires*  
*Facultad de Ciencias Económicas*  
*Maestría en Administración Pública*

*Col. 1502 / 39*

## TESIS DE MAESTRÍA

**Título: "La Democratización en el Gobierno de la Educación Pública. La experiencia de los órganos colegiados en Italia y de los Consejos de escuela de la Provincia de Buenos Aires"**

**Autora: Mónica Eva Pini**

**Tutor: Norberto Góngora**

**1993**

COMITÉ DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA**

Trabajo Final

*La democratización en el gobierno de la Educación Pública.  
La experiencia de los órganos colegiados en Italia y de los  
Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires.*

Licenciada Mónica Eva Pini

Junio de 1993.

## INDICE

### 1. Introducción

2. Democracia, rol del Estado, descentralización, participación. Democratización educativa.

2.1. El debate sobre la democracia.

2.2. El papel del estado.

2.3. Acerca de la gestión de la educación.

2.4. Descentralización ¿más participación?

2.5. Democratización educativa y participación.

3. Italia. El sistema educativo. Contexto histórico, socio-político de la reforma de 1975. Organización actual.

3.1. Contexto sociopolítico de la reforma.

3.2. Descripción de la organización actual del sistema educativo italiano.

3.2.1. Administración central y periférica del sistema educativo.

3.2.2. Los órganos colegiados.

3.2.2.1. Los órganos colegiados a nivel de círculo o instituto.

3.2.2.2. Los órganos colegiados a nivel distrital.

3.2.2.3. Consejo escolar provincial.

3.2.2.4. Organos colegiados a nivel nacional.

3.3. Las asambleas de estudiantes y padres.

3.4. Problemas analizados en el funcionamiento efectivo.

4. Sistema educativo argentino. Desarrollo de políticas y contexto socioeconómico. La democratización y las políticas de ajuste.

4.1. Desarrollo de políticas y contexto socioeconómico.

4.2. Características del sistema educativo argentino.

4.3. Los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires.

5. Síntesis y conclusiones. Líneas de reflexión acerca de la reforma educativa en la Argentina. Apuntes para una propuesta.

5.1. Conclusiones. Líneas de reflexión acerca de la reforma educativa en Argentina.

5.2. Aspectos de una propuesta.

6. Bibliografía

## 1. Introducción

Desde la apertura democrática en nuestro país en 1983, y paralelamente con procesos similares en el resto de América Latina, se instaló el debate acerca de la democracia como pocas veces antes. Su funcionamiento y permanencia fueron motivo de reflexión, aparición de profusa bibliografía y no pocos encuentros sobre el tema.

En principio con referencia a la democracia como sistema de gobierno, y luego a todas las formas de relación social penetradas por los años de autoritarismo. No es de extrañar que el énfasis haya estado puesto en la recuperación de las libertades individuales y en la restitución a las mayorías de un Estado repudiado casi en bloque, porque al ejercer el terrorismo para defender la concentración de la riqueza, no reparó en acentuar el deterioro y la ineficiencia de los servicios que tradicionalmente brindaba a la población.

Ayudado por la ola neoliberal, el ciudadano común dejó de demandar al Estado para arremeter contra él, sin reparar en que los mismos sectores que se beneficiaron con la mala administración y el endeudamiento público eran los que se beneficiarían con la privatización de las empresas más rentables del Estado.

Al mismo tiempo se registraba el abandono de la función principal del Estado en el desarrollo social, al delegar o transferir sus responsabilidades a los particulares sin los controles apropiados, ya que, desvalorizada la función del Estado, se confía en la libre regulación por las "leyes del mercado", que no son por cierto garantía de democracia. Esta cuestión tiene gran relevancia hoy en la definición de las políticas educacionales.

La preocupación democratizadora en el ámbito educativo fue grande y se expresó en múltiples iniciativas, destinadas a ampliar la matrícula, a mejorar las relaciones institucionales y a adecuar contenidos curriculares. Su expresión más ambiciosa fue la convocatoria al Congreso Pedagógico, cuyo temario abordaba prácticamente todos los temas referidos al hecho educativo. A pesar de no haber dado los resultados previstos por sus organizadores, aportó abundante material de gran riqueza.

El debate continúa, pero los términos del mismo han cambiado. Si antes el centro se ponía en el combate al autoritarismo, luego se comenzó a poner en la calidad y en las condiciones de desempeño de la tarea educativa, observando que a pesar de las varias acciones de reforma, el "producto" obtenido es cuantitativamente menor y cada vez de inferior calidad. Es decir que se brindan saberes y certificaciones que no se corresponden con las necesidades

de la sociedad: ni de los estudiantes, ni del mercado de trabajo, ni de la universidad.

Por un lado, democratizar el servicio educativo significa que llegue a más población; por otro, que tenga sentido social y relevancia cultural.

La histórica tradición centralista de corte liberal, tuvo en los inicios de la organización nacional y hasta entrado este siglo un claro objetivo civilizador y normalizador, cumplido con éxito en lo que respecta a la alfabetización, la difusión de los principios liberales y la identidad nacional. Más tarde la escolarización masiva que culminó en el periodo peronista, no utilizó para su implementación instrumentos organizativos muy diferentes.

Transferencias de escuelas a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires en distintos momentos de la historia (siempre por motivos de presupuesto), obtención de autonomía por parte de las universidades y de la educación técnica -aún respondiendo a políticas muy diversas-, no variaron sustancialmente la estructura del sistema. Un sistema educativo actualmente en crisis, al igual que todos los demás ámbitos del Estado, y caracterizado por una búsqueda permanente de estrategias que, bajo la forma de reformas parciales, agregados y superposiciones, no han alterado la problemática de fondo: la imposibilidad de

proyectar un servicio coherente y adecuado a las nuevas necesidades y requerimientos que plantean el trabajo y la economía, para el logro del efectivo ejercicio del derecho a la educación, en medio de un ajuste económico regresivo y de la ausencia de un proyecto político popular.

El deterioro económico y el aislamiento de la escuela de la comunidad se conjugan para que ésta pierda el fuerte atractivo que tradicionalmente tuvo hasta para los sectores más humildes. No alcanza esta democracia en la que para muchos la escuela existe poco y mal.

No es menos importante en educación el tema de la subsidiariedad del Estado, fundamentalmente promovida por los grupos que han disputado al Estado la hegemonía en materia educativa -en especial la Iglesia-, que traería como consecuencia la agudización del desamparo educativo para amplios sectores de la población.

Sin embargo, el problema de la democratización de la educación no está sólo ligado a los aspectos económicos, ni a la influencia de la experiencia autoritaria. El ejemplo de Italia nos aporta una muestra de la dificultad y complejidad de este proceso, aún en un contexto de bienestar económico y de régimen democrático consolidado. La polémica continúa y se enriquece con nuevas propuestas, a casi veinte años de una reforma que en su momento apareció como una

ruptura con todo lo anterior, y que sólo lo fue en parte. En 1974 se instituyeron los órganos colegiados en el gobierno escolar, entes participativos y electivos que funcionan desde el nivel más bajo hasta el más alto: escuela, distrito, provincia, región y nación.

La intención no es en absoluto la búsqueda de modelos, ya que las formas de organización institucional expresan y están determinadas por la realidad que les da vida. Ni tampoco la de establecer una comparación, que conllevaría seguramente alguna forma de reduccionismo o simplificación, y resultaría básicamente inútil a causa de la diversidad de los procesos y estructuras sociales entre ambos países. El objetivo es el conocimiento de una realidad distante y a la vez cercana por muchos motivos, con la inquietud de rescatar elementos que contribuyan a enriquecer la reflexión acerca de la propia, en un momento de grandes modificaciones. En efecto, cuando comenzaba este trabajo se estaba discutiendo el problema de la transferencia de la escuela media a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires, por ejemplo, y antes de terminarlo ésta ya se había realizado, si bien continúa la polémica por su implementación en las distintas jurisdicciones.

Corradini (1992) afirma que en ningún país europeo el problema de la participación está resuelto, en ninguno está en el primer puesto de las aspiraciones colectivas. Pero

tampoco se considera irresoluble ni carente de sentido. Es una prueba la reciente creación del EPA (European Parents Association), en el ámbito del cual la fórmula italiana, que no se considera perfecta ni terminada, se toma como punto de referencia, y en ciertos aspectos como objetivo a alcanzar.

El planteo de este trabajo parte de las siguientes premisas:

-no hay posibilidad de desarrollar un sistema educativo que "sirva", sin democratización.

-la democratización pasa tanto por la posibilidad de ingreso y egreso como por la pertinencia y calidad del servicio.

-la democratización incluye la disposición y aprovechamiento de todos los recursos necesarios, materiales y humanos.

-la democratización requiere la apertura de la institución escolar al intercambio profundo con la comunidad de la que es parte.

-el aspecto organizativo no es separable del político ni del pedagógico.

-es precario todo intento de reforma parcial y no contenido en un proyecto de país integrado socialmente (aún así vale la pena intentarlo).

-es necesario crear las condiciones básicas para estimular procesos de participación (mínimamente que no se sienta como algo estéril, un esfuerzo inútil del que no se obtiene ningún resultado o sólo se benefician otros).

El desarrollo del trabajo será como sigue:

En el capítulo siguiente se analizará desde diferentes autores el concepto de democratización, y se dará la propia interpretación así como del papel que le toca al Estado en relación con la educación. Nos detendremos en el tema de la descentralización por ser una de las fórmulas más utilizadas como propuestas de solución a los problemas estatales, para abordar luego la especificidad de lo educativo en la democratización, con la complejidad de aspectos que involucra.

En el marco de la propuesta de Sander y Rodrigues de acción colectiva para la administración democrática de la educación (hemos desarrollado también este enfoque en otra área: la cogestión en las empresas del Estado como alternativa a la privatización), presentamos luego

detalladamente una experiencia que lleva casi veinte años, la de Italia, que en parte ha inspirado la idea de los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires. Comenzamos por la contextualización histórico-socio-política y pasamos a la descripción y análisis crítico de la reforma que llevó a la actual configuración del sistema educativo italiano, poniendo el énfasis en el aspecto más innovativo: los órganos colegiados. Los problemas encontrados constituyen valiosos aportes para la reflexión.

Hacemos luego la descripción del sistema educativo argentino, en su evolución y principales características, y la situación en el momento presente, en el que de democratización cada vez se habla menos -y lo que es peor se hace menos. En este marco se han realizado múltiples proyectos en los últimos años en varias provincias en los que el eje era la participación. El de los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires es el único del que conocemos trabajos que intentan evaluar la experiencia, por lo cual nos referiremos a éste a través de las conclusiones de los investigadores que lo han estudiado.

Nuestras conclusiones son más que nada líneas de reflexión acerca de los aspectos que consideramos insoslayables para que una reforma sea creíblemente democrática.

## 2. Democracia, rol del Estado, descentralización, participación, Democratización educativa.

### 2.1. El debate sobre la democracia.

La ambigüedad de la noción de democracia exige un replanteo, no tanto por purismo académico como por la necesidad práctica de definir los objetivos válidos para fortalecerla frente a la ofensiva neoconservadora, y de superar la escisión entre democracia política y democracia social.

"Democracia es la medida de la presencia del hombre, como una entidad activa frente a la vida", expresa Zavaleta Mercado (1986), pero uno sólo es realmente libre si la libertad es un hecho que comprende a todos los hombres del escenario al que uno refiere su existencia". Por otra parte, "el grado de libertad no es constante sino que es algo que se gana, se disputa y se pierde, una medida en movimiento. La conciencia de la libertad es a la vez la consumación de la libertad y su ampliación". También para este autor la búsqueda y la práctica colectiva de la libertad da como resultado una libertad global más amplia que la suma de las libertades de los individuos, que realizan su desarrollo en el escenario de lo no individual. En ese momento se deja de ser parte y objeto de la democracia para los otros para asumir el momento de la autorreferencia, así, la

autodeterminación es el núcleo de la cuestión democrática. Este planteo totalizador se puede completar con las reflexiones de otros autores.

El punto de partida actual para el debate de la democracia, de acuerdo con Cardoso (1986), no puede ser otro que el punto de llegada diversificado de sociedades nacionales que, reaccionan muy diversamente a los desafíos políticos, sociales y económicos impuestos por la emergencia de la rearticulación de la matriz socioeconómica. Se hace necesario trasladar el tema a un conjunto de cuestiones más inmediatas que atiendan a los nuevos modelos de crecimiento económico y a las transformaciones del modelo social: la fragmentación, provocada por la jerarquía de salarios y de oportunidades entre clases y en el interior de cada clase, unida a la tecnificación del modo de producir y de vivir, a la revolución de los medios de comunicación (principalmente la TV) y su difusión, al debilitamiento del papel regulador del Estado y la expansión de la burocracia pública y privada, redefinen el comportamiento social.

El debate democrático se desplaza: es el cansancio de la democracia política sin avance social significativo, la duda acerca de la posibilidad de profundización de la democracia representativa, etc. Por lo tanto en el lenguaje político actual se apela a la democracia para designar procesos distintos.

La superación de esta ambigüedad para Cardoso es que "la noción democrática sólo encuentra sustancia en la ambición de las masas por dos dimensiones básicas: el reconocimiento de sus perfiles sociales (autonomía) y el acceso a la decisión". En este sentido, "la querrela entre el aspecto político formal de la democracia y el aspecto social de la igualdad se supera por la fusión práctica entre el reconocimiento político de la existencia en la ciudadanía y en el Estado de nuevos agentes sociales y el acceso a los mecanismos de regulación que deciden respecto a la inversión y a la distribución. Se requiere el reconocimiento de categorías sociales que demandan reglas por las cuales se aseguren "derechos de interferencia" en el plano social y económico. Y éstos desembocan en el Estado".

Para Lechner (1986) "la democracia -y también el socialismo, no es casual que la perspectiva neoconservadora los combata por igual- trata acerca de la decisión colectiva y conciente sobre el proceso de producción material de la vida, significa la constitución de la sociedad en sujetos que deciden su destino". Por lo tanto, se opone a la subordinación de las relaciones sociales a las "leyes del mercado", aboliendo la política. El problema es justamente explicitar aquella determinación (política) de las condiciones materiales.

Sin embargo, no es posible oscurecer la importancia de la cuestión del acceso, de la participación y de la reglamentación del poder. Por lo menos en las sociedades que, como la nuestra, ya probaron el sabor de las libertades aseguradas, o que sufren los efectos de algún polo cuyo modelo civilizador contempla estas dimensiones.

Libertades políticas e instituciones democráticas, que sin democracia económica y redistribución de ingresos a favor de los trabajadores se fragilizan y deslegitiman a límites intolerables, quitando sentido a la idea misma de participación. La aceptación de esta democracia restringida por el ajuste está condicionada por el recuerdo de tiempos peores, de represión política y autoritarismo primero, de hiperinflación y represión económica después.

Si no se altera la actual distribución del ingreso (lo cual no parece probable dado el presente rumbo económico), la segregación de grupos sociales cada vez más amplios irá en aumento, impidiéndoles el acceso a determinados bienes culturales y condenándolos a una inserción productiva y social más desfavorable. Esto último no determinado sólo por lo educativo, sino por el correlato existente entre este modelo y la exclusión de los trabajadores de los servicios sociales y el sistema productivo, que no tiende a crecer sino a expulsarlos a la marginalidad.

La eclosión de las masas exigió en el pasado una creciente ampliación de los servicios públicos: el Estado asistencial o de bienestar. Por intermedio de la organización estatal la organización popular ganó influencia sobre la organización económica. La participación política de las masas modifica sustancialmente sus condiciones materiales de vida en la medida en que logra desplazar la responsabilidad individual, característica del mercado, por una responsabilidad social (Lechner, 1986).

Pero de hecho, donde los hombres no son iguales o no están comunicados, los resultados que produce su voluntad electiva no es la misma: hay sectores articulados con el mercado de poder y sectores exiliados de la democracia representativa. La participación política es heterogénea y en la lucha por el poder se aspira más a la captura de los núcleos de determinación que a la calidad democrática.

Reconocemos las insuficiencias de la idea democrática como palanca para las transformaciones sociales. No existe relación de necesidad entre transformación social y democracia. La validez de la noción democrática no se fundamentaría entonces en la eficacia para la obtención de una mejor calidad de vida para las poblaciones carentes y mayoritarias, que a veces son beneficiadas por gobiernos no democráticos.

En este sentido, la acción del Estado en la socialización vino a complementar la del "mercado y a reemplazar en muchos campos a la de la familia", debido al desarrollo de las necesidades esenciales.

Con el desenvolvimiento de la crisis financiera fue disminuyendo la intervención del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo, no sólo debilitando su papel en la redistribución del ingreso hacia los trabajadores, sino también acentuando aún más las diferencias sociales con enormes transferencias hacia el capital.

Esto no lo vuelve más democrático, sino que por el contrario se le hace necesario limitar las libertades que se opongan a las normas que dicta el ajuste. Entonces, ¿cómo enfrentar la política de achicamiento y de apropiación estatal por parte de un sector? Continuando la lucha por el acceso directo a él. Fragmentándolo sin aplastar la voluntad pública en las manos de intereses particulares, presionando para volver más transparentes las decisiones, articulando el debate sobre las cuestiones estatales, usando los medios para sensibilizar al público a ellas, desacralizando la burocracia y a los técnicos, tornando al poderoso cada vez menos un profeta y cada vez más un delegado sumiso a su mandato (Cardoso, 1986).

La reproducción de los privilegios y la exclusión de mayoría de la población del reparto de la riqueza, cuestiona la construcción democrática en la Argentina, determinando regimenes democráticos de legitimidad restringida. En palabras de García Delgado (1989), estamos ante una **democracia elitista** cuando se produce la pérdida de los valores democráticos asociados con la igualdad, la transparencia de las decisiones, la participación, la responsabilidad de los partidos, el control ciudadano, la autonomía nacional, etc.. A pesar de eso, o por eso mismo, nuestra opción afirma la necesidad de la búsqueda de una democratización tanto en lo social como en lo económico y político, en un momento en el que la opción de máxima parece ser, con mucho esfuerzo, **democracia formal y de responsabilidad limitada.**

## 2.2. El papel del Estado

De acuerdo con Salama, la intervención del Estado tuvo tendencia a acrecentarse en América Latina por dos razones:

- 1) La complejidad del aparato industrial que requería una mayor socialización de la fuerza de trabajo, y

- 2) La búsqueda de una legitimidad más amplia.

Además de que tal como está estructurado el sistema no podrá cumplir esas funciones, el conocimiento que se posee del mismo es extremadamente pobre como para poder transformarlo. A partir del análisis crítico de las ciencias sociales se conoce mucho acerca de las funciones que el Estado ha cumplido o dejado de cumplir en general, pero "el esfuerzo (del análisis sociológico del Estado) no tuvo como resultado un examen más detallado del aparato estatal y sus actividades pues se concentró en las fuerzas sociales que, se suponía, moldeaban la estructura y orientación del Estado. Es decir, prestaron mucha mayor atención al Estado definido como sistema de dominación que como aparato, a las fuerzas sociales y políticas que pugnaban por controlar su estructura institucional que a la conformación y funcionamiento de la misma" (Gurrieri, A., 1978, citado por Braslavky C. y Tiramonti G, 1990).

### 2.3. Acerca de la gestión en educación.

La administración educativa en particular no utiliza instrumentos para contribuir a garantizar que los distintos niveles de gestión cumplan con sus nuevas atribuciones. Si bien uno de los problemas más importantes es la excesiva centralización, descentralizar no significa resolver. El nivel organizativo no ha sido objeto de la reflexión que

En materia educativa el desafío es que las políticas compatibilicen calidad, pertinencia, eficacia y equidad. El rol del Estado en este campo sigue siendo estratégicamente clave. A pesar del debilitamiento de su capacidad de acción, es innegable que la responsabilidad estatal en el campo educativo sigue estando vigente. La transferencia de responsabilidades a la sociedad civil no garantiza una mejor calidad y eficiencia de los servicios, ni una mayor participación de los actores sociales en el control de las mismas.

Lo que sí se debe someter a discusión es la orientación de esta responsabilidad estatal en la actualidad, y más concretamente, el rol de la política pública educacional en el proceso de democratización de nuestras sociedades. Algunas especialistas (Braslavsky y Tiramonti, 1990) consideran que las nuevas funciones que el Estado Nacional debe cumplir son de generación de consensos políticos y conducción estratégica, operacionalizada en formas de planeamiento global, orientación y asistencia técnica, articulación, investigación, información, evaluación y compensación. Esta definición de funciones para el Estado Nacional conlleva una redefinición de funciones para las jurisdicciones y las instituciones. En el caso de éstas últimas, exige fortalecer su propia capacidad de conducción responsable y efectiva.

esto último no fuera una parte importante de lo político pedagógico. O a la inversa, cuando las medidas se inscriben en el marco de la reforma del Estado, las vías propuestas, transferencia o descentralización de los servicios, se limitan por lo general a los aspectos administrativos, sin abarcar los cambios y consecuencias de su implementación en el plano pedagógico.

Es como si se confiara en la resolución 'natural' de la distancia entre política en tanto deseo abstracto, y su realización concreta en acciones; distancia formada por un conjunto de actores que desagregan y materializan las directivas, resignificándolas y condicionando sus resultados, en medio de relaciones sesgadas por disputas por espacios de poder que en última instancia dejan su impronta definitiva, en especial si no se las tiene en cuenta como variables. En palabras de Ozlak (1984) "la materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar 'derechos adquiridos', modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas". Es claro que la dinámica 'natural' es fundamentalmente

seriamente merece por parte de los integrantes del aparato político de la educación, a pesar de ser el que brinda las posibilidades de concreción -o no- de tales políticas.

En los aparatos públicos del área de educación se observa un crecimiento concentrado de las estructuras de apoyo -técnicas y administrativas-, y un debilitamiento de las unidades prestadoras del servicio educativo (Namo de Mello, 1992). Al mismo tiempo, encontramos una concepción tradicional bastante homogénea en las diferentes autoridades: la separación entre política y administración. Las reglas de la organización son entendidas como materia absolutamente administrativa separada de las cuestiones técnico-pedagógicas, que sólo se refieren a la enseñanza (Ezpeleta, 1990). En cambio la forma de organización tiene una incidencia notable sobre el desarrollo de la tarea pedagógica. Desde hace por lo menos veinte años, la investigación educativa ha avanzado en el conocimiento de algunos nexos entre organización y enseñanza.

Sin embargo, en la mayor parte de las iniciativas se evidencia una marcada desvinculación entre lo pedagógico y lo organizativo, cuando es esto último lo que debe dar el cauce necesario para el desarrollo sistemático del primero. Las reformas se plasman en lo curricular y en la formación de profesores, en tanto los aspectos referidos a la gestión se relegan al ámbito administrativo-burocrático, como si

importancia para los cambios democratizantes, a tener en cuenta en el análisis de los factores internos del sistema.

Agrega Góngora que el cambio en la gestión incluye como elemento esencial la modificación de la cultura burocrática vigente, lo cual es sumamente difícil ya que hay funcionarios y expertos que cuestionan las desviaciones del modelo burocrático, pero no el modelo en sí mismo.

#### 2.4. Descentralización, ¿más participación?

"El concepto de descentralización (Groisman, 1984) comprende formas de organización política y administrativa, por lo tanto se refiere al federalismo, a la descentralización y a la desconcentración burocrática, temas diferentes pero englobados en una valoración global que se basa en un fraccionamiento implícito del poder que posibilitaría mayor libertad a los individuos". Coincidimos plenamente con este autor en que el valor atribuido a la descentralización no puede ser considerado en forma genérica y atemporal, varía según las circunstancias históricas, y por ello puede servir para sustentar posiciones diferentes y aún antagónicas.

conservadora: de prácticas, de espacios, de ideas, de privilegios, etc.. A esto se agrega el problema de la discontinuidad de los proyectos, debido a los frecuentes cambios de gestión, uno de cuyos efectos, no despreciable, es consolidar la resistencia del personal permanente a las innovaciones, de cualquier signo, por su carácter esencialmente efímero.

Este rasgo es permanente, a nuestro modo de ver, en la historia de la gestión educativa de los últimos años, y se observa un notable vacío en cuanto a lo político-organizativo que resulta pragmáticamente ocupado por los niveles intermedios (inspectores), convertidos así en puntos de articulación de los distintos niveles del sistema, de lo técnico y lo administrativo, depositarios de las reglas, centralizadores de la información operativa, y con la posibilidad de inhibir o potenciar tanto los procesos de participación desde la base como las directivas de política.

Vale decir que las medidas políticas difícilmente han logrado permear la dinámica institucional, que, para el Ministerio de Educación, Góngora (1992) caracteriza como "una cultura organizativa burocrática con el modelo tradicional de organización y gestión", señalamiento que podríamos extender prácticamente a todos los aparatos educativos consolidados del país. Este es un obstáculo de

uniformantes impulsadas de arriba hacia abajo),  
mueve a impulsar la descentralización con  
determinadas características y bajo ciertas condiciones.

En un Seminario sobre "Descentralización estatal y reforma de las administraciones públicas provinciales" (IIPAS, 1990), algunas de las conclusiones se refieren a la pérdida de eficiencia del Estado, en el marco de la crisis, para cumplir sus funciones reguladoras, interventoras y distributivas, y la anarquía creciente que se da en las relaciones entre sus instancias, expresada de múltiples formas, aunque de manera más evidente en la transferencia de recursos entre la Nación y las Provincias y de éstas a los municipios.

Redefiniendo la "gestión pública", y no meramente la "gestión estatal", la Reforma de la administración en los tres niveles gubernamentales debe significar el fortalecimiento del Estado Nacional (Estado Federal, Provincias y Municipios), sin que ello implique definiciones apriorísticas sobre su tamaño y formas organizativas. En ese fortalecimiento las administraciones provinciales deben cumplir un papel fundamental. Contemplando la diversidad contradictoria de las sociedades regionales, provinciales y municipales (historia, cultura, organización económica y administrativa diversa), se concluye que es posible marcar grandes líneas, en cuanto a la planificación y orientación

En base a las experiencias y a la bibliografía existente hoy no se puede afirmar que haya una relación unívoca entre descentralización de un servicio o una función estatal y una mayor participación popular en las decisiones. Y no solamente por problemas de implementación, sino de la misma definición básica de democracia, que sólo parcialmente puede ser dirimida en el nivel local o municipal. Si bien "constituye un medio para lograr la participación de un número mayor de personas en la decisión de los asuntos que les atañen", puede -e indudablemente lo ha sido- ser utilizada con fines antidemocráticos.

Un ejemplo nítido y cercano es el proceso de descentralización chileno. De acuerdo con un análisis de su teórico político (Egaña y Magdenzo, 1983), la participación fue invocada desde inicios del régimen: se "verdadera participación" a la "nueva democracia autoritaria, protegida, integradora y tecnificada, fundada en el principio de subsidiariedad del Estado y de la libertad económica". Se aprecia que la participación es sólo un medio para ensanchar el poder, y que desde su partida tiene serias restricciones: su carácter debe ser de apoyo irrestricto a las prácticas del gobierno.

Esto no es suficiente motivo como para no reconocer la debilidad intrínseca del centralismo fundamentalmente por la débil integración organizativa (por ejemplo: fracaso de las

Una somera síntesis de las formas de descentralización en los diferentes países europeos es la siguiente (Ribolzi, 1987):

- a. Local: con eje en el poder local territorial (USA)
- b. Institucional: con eje en la escuela (Inglaterra)
- c. Social: con eje en las formaciones sociales (Holanda)

competitivo (b, c): libertad de acceso a nuevas unidades y competencia

no competitivo: monopolio articulado territorialmente

Naturalmente, cada una de ellas responde a procesos histórico sociales particulares que les han dado sustento. Y en todo caso, hay dos cuestiones fundamentales que deben ser resueltas: 1) cuál es la capacidad de decisión de los niveles locales, es decir, no sólo de acceso a la información suficiente sino también sobre qué temas y con qué alcance; y 2) cuál es la disponibilidad y la capacidad de gestión de los recursos y medios para llevar a cabo las decisiones tomadas. Una reforma administrativo-institucional no es suficiente para posibilitar una reestructuración político-financiera, que atraviesa canales mucho más profundos.

estratégica de la reestructuración de las administraciones provinciales y municipales, que deben escapar a lineales simplificaciones: privado vs. público, centralización vs. descentralización, etc. y ser ubicadas en el contexto conflictivo y contradictorio de las sociedades respectivas, con sus "sujetos sociales", sus "objetivos sociopolíticos y sus "instrumentos y tecnologías de gestión" específicos. La no linealidad de la reforma exige el análisis de las alternativas posibles a partir de las situaciones concretas, sin valerse de reglas generales.

Con respecto a los instrumentos para la reforma, coincidimos en que la descentralización no es un acto, sino un proceso complejo de transferencia, de transformación y de fortalecimiento de las instancias centrales, con redefinición de sus funciones, que puede posibilitar la participación más efectiva y democrática de los grupos sociales y de las instancias estatales. Un verdadero proceso descentralizador significa distribuir el poder con una población participante y conformar una administración local con poder de decisión en lo económico, político y social.

la gestión del sistema (descentralización, participación comunitaria, etc.), sino al interior de la estructura, ya que la característica vertical, jerárquica y piramidal de la estructura de relaciones del sistema en su conjunto se manifiesta también, y especialmente, en la vida interna de las escuelas. Vale decir que es en los niveles más cercanos a la comunidad donde la cultura suele ser más "obediente" y resistente a los cambios (parece paradójico pero no lo es, ya que la obediencia puede ser formal y aparente), y al mismo tiempo autoritaria, aunque paralelamente sea el nivel que da las respuestas posibles más inmediatas.

Así como es contradictorio hablar de democratización de la escuela en medio de políticas que avanzan en el sentido de la concentración de la riqueza y el poder en una minoría, también queremos señalar como contradictorio hablar de democratización sin aludir al necesario cambio de lugar en las instituciones escolares del "respeto de la vía jerárquica". Este es uno de los componentes principales de la función, lo cual se refleja naturalmente en las relaciones con los alumnos, siendo el contenido que mejor se aprende.

Más allá de las excepciones y de la aparente democratización, esta relación jerárquica y el principio de autoridad es el que habitualmente rige las relaciones internas de la escuela, y el trato con alumnos y padres, en

## 2.5. La democratización de la educación

Un documento del MEyJ y la OEA (1987), con referencia a la democratización educativa afirma que ésta, además de posibilitar el incremento de la matrícula, debe

- asegurar calidad educativa equivalente,
- determinar el tamaño óptimo de los establecimientos para asegurar su gobernabilidad y convivencia comunitaria,
- investigar sobre inversión en edificios y uso en horarios a pleno;
- realizar estudios participativos con enfoque cualitativo abordando los siguientes aspectos: curriculum, rol docente, orientación vocacional, pasaje de establecimientos a las provincias, responsabilidad municipal, participación social y desarrollo comunitario desde el espacio educativo, información actualizada y sistemática de oferta y demanda, evaluación de la calidad.

Las dimensiones mencionadas podrían ampliarse, pero por sí solas brindan una muestra de la complejidad de una realidad, que sólo estérilmente puede encararse desde aspectos parciales, y sin una integración con el resto de la vida social y cultural.

Sólo quisiéramos agregar que una política de democratización implica la distribución del poder no sólo en

haber un curriculum que las contemple bien a todas?, ¿esto es lo deseable?

Durante años se ha venido sosteniendo la necesidad de mantener los contenidos básicos nacionales, para no profundizar la segmentación, en tanto los verdaderos marginados quedaban excluidos de esa "cultura escolar" y también (desde la escuela) de otros aprendizajes que les hubieran permitido una integración más plena a su realidad más inmediata. En este sentido, coincidimos con Palma (1992) en que, dada la aceleración creciente del aumento de saberes y técnicas, fuera de las capacidades instrumentales que se entregan en la educación básica, cualquier contenido "cosificado" (del estilo de los que se enseñan en el sistema escolar) va a resultar inútil y obsoleto a muy corto plazo.

Hemos querido apuntar a la especificidad el hecho educativo en el marco de la democratización de sus estructuras, ya que consideramos como cuestión central la apertura de la escuela a la comunidad, en palabras de Molinari (1990), el pasaje de la escuela-aparato a la escuela-servicio.

Pero la democratización de la escuela es además un problema de análisis político organizativo y sociopolítico; se entrecruza con una serie de cuestiones de naturaleza análoga: la alternativa centralización-descentralización, la

especial si pertenecen a un estrato social con menor grado de instrucción, considerado inferior.

En lo que se refiere a la calidad, coincidimos con Almandoz (1988) en que es un concepto multidimensional que se relaciona con aspectos internos del sistema educativo y con el contexto social. Es esencialmente evaluativo, relativo e históricamente determinado.

En ese mismo trabajo se muestra en forma clara y documentada la relación que existe entre calidad de vida y calidad de la educación, y la relación entre evolución de la matrícula y democratización, con la constatación del crecimiento de la matrícula y de los esfuerzos invertidos durante los períodos democráticos. Se analiza también la *relación entre calidad y democratización*, afirmando que para superar el deterioro en materia educativa es necesario democratizar las unidades escolares para que cumplan su función social de construir y distribuir equitativamente los conocimientos, partiendo de la realidad y con la participación de los actores.

La definición de calidad y las acciones tendientes a mejorarla deberán partir de las *necesidades de aprendizaje contenidas en la sociedad*. La pregunta sería qué sociedad ¿la mundial, la nacional, la provincial, la local?, ¿puede

enriquecimiento de las comunidades educativas y ayudará a una auténtica federalización.

-La articulación entre niveles y modalidades. Los perfiles de ingreso y egreso de cada uno de los niveles deberán articularse adecuadamente, de modo que el carácter único del sistema se fortalezca por la integración entre los niveles que lo componen."

En síntesis, se concluye, la unidad del sistema significa mantener un delicado equilibrio entre la capacidad de respuesta de los organismos centrales y los organismos locales, sin obstaculizar la generación de respuestas por parte de los establecimientos educativos a las demandas que el medio les presenta.

De los tres elementos expresados, sólo el tercero nos parece indiscutible y una ardua tarea a cumplir. Con respecto a la unidad del sistema educativo, no creemos que se corresponda con la democratización plantearla en términos de objetivos y resultados, y de unidad sustantiva, lo cual sólo mantendría la preeminencia central, sino *más bien en términos de proyecto de país*, vale decir un proyecto educativo enmarcado en la integración político-económica, en función de la cual se podrían coordinar las diferentes respuestas locales o regionales, sin lo cual no hay sistema

relación público-privado, los dilemas burocracia-profesión y organización-usuario, la cuestión del equilibrio entre autoridad de las instituciones y de los grupos y libertad de los individuos (Benadusi, 1987).

El Programa de Descentralización-Integración de la Gestión Educativa, aprobado por Res. 2165/90 del Ministro de Educación, al referirse a los límites del proceso de descentralización, afirma que la misma "deberá asegurar que el modelo institucional acordado para superar la crisis no se transforme en un instrumento de su agudización, para lo cual no podrá poner en riesgo:

-La unidad del Sistema Educativo. La formulación de los objetivos y resultados, explicitados de modo claro, amplio y flexible, permitirá que las adecuaciones que se realicen mantengan la unidad sustantiva del sistema.

-La movilidad de los alumnos y docentes entre las distintas jurisdicciones. El sentido de pertenencia de alumnos y docentes a un solo sistema educativo y las consecuencias operativas que esto implica, debe preservarse de modo que las necesidades locales no determinen la atomización en cuanto a los perfiles deseables de los alumnos o las cualidades profesionales de los docente. La movilidad, como dinámica propia del sistema, permitirá el

se sitúa. La formación y la práctica docentes, aún diversificada la primera y realizada en condiciones cada vez peores la segunda, conservan rasgos homogéneos que contribuyen a la continuidad de esquemas rígidos poco adecuados para promover una adaptación cultural de la escuela al entorno al que debería servir.

Sander (1990) propone una perspectiva democrática de administración de la educación como proceso de participación colectiva. El énfasis predominante está puesto en la confluencia de los principios de libertad y equidad. El criterio orientador de los actos y hechos administrativos es el concepto de calidad de vida humana en la escuela y en la sociedad. La relevancia es el criterio cultural que mide el desempeño administrativo en términos de importancia, significación, valor y pertinencia. Mientras más participativo y democrático sea el proceso administrativo, mayores serán las oportunidades de ser relevante para individuos y grupos, y mayores sus posibilidades de explicar y fomentar la calidad de vida en la escuela y en la sociedad.

Siguiendo al mismo autor, no existe una fórmula universal de participación ni en la administración de la educación ni en las formas de gobierno adoptadas por los distintos países, y no hay razón para que la haya. Por el contrario, para ser efectiva y relevante, la participación

nacional posible, salvo en la imaginación de los funcionarios.

En lo que se refiere a la movilidad de los alumnos y docentes y su relación con el sentido de pertenencia y con los perfiles deseados de maestros y alumnos, hay varios aspectos a considerar: en primer lugar habría que analizar la incidencia de la movilidad de alumnos y docentes en el total de la población escolar, que si bien fue muy importante en el pasado por el fenómeno de las migraciones internas, especialmente del campo a las ciudades, hoy no está claro si continúa y con qué características. Habría que preguntarse si en nombre de una pretendida pertenencia a un sistema que debe experimentar un alumno o un docente que se traslada, no se sigue manteniendo la tradicional concepción de homogeneidad (siempre centrista), gracias a la cual los alumnos no sienten ninguna pertenencia, no ya a un sistema, sino a la escuela a la que concurren cada día, porque les es ajena. Ajeno también es el perfil deseado que la escuela imagina para ese alumno, y ajeno el perfil de docente que ese "sistema" imagina y, lamentablemente, la mayoría de las veces, logra, para "escolarizar" a la comunidad. La atomización del sistema no está determinada por las necesidades locales, sino -aparte del deterioro económico- justamente porque la escuela se resiste a abrirse para dejar de dar respuestas "escolarizadas" a las profundas diferencias de demanda de los múltiples contextos en los que

institución escolar, confluyen para calificar la finalidad y la naturaleza de la misma, y para determinar las modalidades concretas de ejercicio de sus funciones. El concepto de participación se debe caracterizar de modo coherente con los diversos procesos y momentos en los cuales se articula la escuela, de modo de valorizar y no de desnaturalizar las características educativas. Y ya que la participación, como todos los procesos vitales socialmente significativos, por un lado "produce" y por el otro "cuesta", es decir que impide el logro de otros objetivos concurrentes, se deberá tomar en consideración cada momento del curriculum, para evaluar, en relación a los diversos componentes, a los diversos órganos y a los diversos sujetos, "quién participa, en qué, cuándo, cómo y por qué".

Entonces, podemos delimitar a partir de aquí algunas dimensiones que adquieren importancia para nuestra definición de democratización de la educación, que tiene como prerrequisito la democracia política y económica, para que tenga sentido hablar de libertad. Por una parte consideramos la dimensión cuantitativa, que incluye a la población que accede y cumple el ciclo completo de escolaridad; por otra, los aspectos que hacen a la calidad del servicio, que comprenden la flexibilización y horizontalización de la estructura legal y organizativa, la distribución equitativa de los recursos materiales, la responsabilidad principal de la gestión política estatal

en la administración de la educación y en la práctica pedagógica en general debe ser política y culturalmente específica, por el hecho mismo de que la educación es una práctica social particular situada en el tiempo y en el espacio.

Cabe señalar que una de las propuestas recientes en el campo de la administración de la educación, es el concepto de acción colegiada, formulado por Neidson Rodrigues, como una nueva forma de articulación entre práctica pedagógica y administración de la educación. Buscando superar las prácticas tradicionales de administración centralizada y burocrática, propone una perspectiva de administración de la educación que tiene en el "colegiado", donde todos los participantes de la escuela están representados, el instrumento de una forma democrática de organización y toma de decisiones, pero no sólo en lo administrativo, sino como instancia pedagógica y política más amplia de la escuela. La propuesta parece tener bastante similitud con el modelo italiano que describiremos más adelante, del que los problemas presentados en su implementación pueden servirnos de gran ayuda en la construcción de una alternativa similar.

Corradini (1992) define la participación educativa como el proceso sociocultural por el cual los sujetos que directa o indirectamente (y por lo tanto con diversos títulos, motivaciones y capacidad), dan vida a la

3. Italia. El sistema educativo. Contexto histórico. sociopolítico de la reforma de 1975. Organización actual.

3.1. Contexto histórico, sociopolítico de la reforma.

La estructura del sistema educativo italiano proviene de la política del Reino Sardo (Ley Casati, 1859) que después se extendió a toda Italia, sin grandes cambios hasta 1923, a medida que se completaba el proceso de unificación nacional.

Constaba de una escuela elemental de cuatro años de duración, formalmente obligatoria, que tenía como objetivo la difusión de las habilidades instrumentales (leer, escribir y contar). A partir de este nivel se dividía en dos direcciones bien diferenciadas: una clásica, de ocho años, que promovía la cultura literaria y científica, permitía el acceso a la universidad y constituía la formación de la clase dirigente; y una técnica, que daba una instrucción apta para profesiones intermedias, tanto en la administración pública como en la industria o la agricultura. Evidenciaba la voluntad de seleccionar una clase dirigente reducida, y la cultura humanística que constituía el valor unificador, al mismo tiempo cumplía la función de filtro social por el que las mayorías no pasaban. La organización era centralizada, basada en los conceptos de jerarquía y autoridad (los integrantes del Consejo Superior

(nacional, provincial o municipal), la formación adecuada para cada función (docente, administrativa, gerencial), la apertura al contexto sociocultural como verdadera comunidad educativa, la coordinación entre las diversas instancias y, fundamentalmente, la decisión política de crear las condiciones y los espacios apropiados para que la participación se efectivice.

En los capítulos que siguen nos referiremos a la experiencia de reforma educativa italiana. En el primero se hará una reseña histórica de la conformación del sistema para resaltar el impulso democratizante que acompañó a la iniciativa en los años '70, y en el segundo se describirá la reforma en sus aspectos sustanciales, que se completa con el análisis crítico de diversos autores y las "lecciones" que podemos extraer nosotros de dicha experiencia.

Gastos generales de los Ministerios (periodo 1861-1873)

Ministerios	Valores absolutos	%
de Finanzas	8.242.253.232	56,77
de Guerra	2.833.624.209	19,52
de Obras Públicas	1.396.980.932	9,62
del Interior	713.334.426	4,91
de Marina	605.383.258	4,17
de Justicia	384.361.389	2,65
de Instrucción	194.664.230	1,34
de Agricultura	95.424.256	0,65
de Asuntos Exteriores	53.579.242	0,37

Fuente: Salvo, Rotolo, Benvenuti, p.568.

En el periodo 1861-1873 el presupuesto del Ministerio de Instrucción representaba un 1,34% del gasto de todos los ministerios, haciendo la salvedad de que los gastos de educación técnica y del magisterio corrían por cuenta de las provincias, y los de la escuela elemental, de las comunas.

A pesar de que en las elecciones parlamentarias de 1874 gana la izquierda liberal, se consolida el bloque hegemónico agrario-industrial. Como consecuencia, los entes locales - comunas y provincias- constituyeron nuevos centros de poder para grupos restringidos, y a pesar de que se sanciona la ley de educación elemental obligatoria (1878), faltaron recursos edilicios y de infraestructura para su cumplimiento, además de medios para ayudar a las familias humildes, que no podían prescindir del trabajo infantil.

del Ministerio de Instrucción Pública eran nombrados por el rey), los mismos que regían toda la formación del Estado, amenazada desde afuera por los estados dinásticos y por la Iglesia. El proceso de unificación nacional no fue producto de una movilización popular, sino de la acción del gobierno de una región que lo impuso al resto; análogamente, elitista y autoritario nació el sistema educativo. Las escuelas primarias dependían de las municipalidades, con lo cual las zonas pobres prácticamente carecían de ellas. La instrucción técnico profesional también era bastante deficiente.

Quizá porque había problemas más urgentes, tales como el analfabetismo, o porque aún no existían las fuerzas sociales capaces de impulsar ciertas reformas, el problema del dualismo de la escuela media continuará por largo tiempo, a pesar de algunos intentos de unificación.

Los grupos más dinámicos de la burguesía proponían una mayor democratización de la vida pública, en particular la ampliación del sufragio, la reducción de las cargas fiscales, la descentralización administrativa -impulsada por los grupos de poder locales-, y en el sector educación, la introducción de la educación elemental obligatoria, gratuita y laica, capaz de preparar la mano de obra para los nuevos procesos productivos.

renovación pedagógica a la luz de la filosofía idealista, tratando de dar a la escuela un compromiso ético: el objetivo era la educación de la conciencia mediante la absorción de la "cultura nacional", en condición de devolver a los jóvenes la identidad personal, ligada a la identidad de los padres. Se propuso mejorar la calidad de la enseñanza aumentando la preparación de los docentes, pero también su docilidad, y hacer efectiva y clara, a través de la escuela, la separación entre dirigentes y dirigidos. En relación con esto, renovó la administración aumentando los poderes del Ministro con respecto a los órganos locales, y se acentuaba la importancia del Director en la escuela secundaria, una figura central, encarnación del líder en la escuela.

La educación mantenía la tradición humanística con base en el latín y en la filosofía, literaria y artística, pero inspirada en una severa concepción de la vida, de reflexión y sentido religioso, una religiosidad concreta, determinada y conectada con la identidad histórica y nacional. Constaba de cinco años de escuela elemental y cuatro años de escuela media, a través de la cual se accedía al Liceo clásico, científico o femenino, o al Instituto de Magisterio. Por otro lado estaba la Escuela técnica (media), que daba acceso al Instituto técnico. Uno de los aspectos significativos de la reforma es la creación de la escuela complementaria (posprimaria) trienal, adecuada a las necesidades de las pequeñas profesiones técnicas de la industria y del

En la "edad giolittiana" (llamada así porque durante ese período, 1901-1914, Giovanni Giolitti dominó la escena gubernativa), que coincide en Italia con la "revolución industrial", o sea con el decidido desarrollo de la economía nacional en un sentido capitalista, ya comenzado en las últimas décadas del siglo anterior, la cuestión de la educación pasa a un primer plano. Este impulso a la educación está ligado, más que a procesos objetivos de transformación y, por lo tanto, de demanda del mundo industrial, a un lento crecimiento de la participación política y social de los sectores urbanos: artesanos, pequeño burgueses y proletarios. Los maestros y profesores se organizan sindicalmente, y no sólo participan por primera vez en la política educativa, sino que obtienen la personería jurídica.

Sobre la base de la tradición teórica de la edad giolittiana se realiza en 1923 la reforma Gentile, el punto de referencia más significativo en la historia de la escuela italiana, no sólo del pasado, sino también actual. Se debía afrontar la crisis de la escuela como síntoma de una crisis más general de valores de la sociedad y de la crisis irreversible y pública del Estado liberal.

Con la matriz originaria de la Ley Casati, el fascismo imprimió un impulso innovador, materializando la exigencia de una escuela más severa, selectiva y de élites. Impuso la

industrial, del que la escuela se sigue manteniendo al margen. Los años 50 fueron para la escuela particularmente opacos. En el proceso de rigidización y de restauración política y social, la escuela así como fue dejada por el fascismo fue utilizada (no obstante la norma constitucional que preveía la extensión de la obligación escolar hasta los catorce años) para frenar toda expansión escolar más allá de la primaria. También desde la izquierda el discurso empezó tarde y con una notable carencia estratégica, ya que los partidos de oposición al menos por algunos años intentaron recuperar alianzas políticas y culturales de tipo tradicional. Por lo tanto, el debate quedó limitado a la escuela y no logró superar políticamente la defensa de la educación pública contra la privada confesional. Es cierto que el problema no era para nada irrelevante, pero para los católicos integralistas se abría un nuevo discurso: el del uso confesional de la escuela pública, la única capaz de sobrevivir a los impetuosos procesos de expansión.

A mitad de los años cincuenta se comienzan a registrar los primeros cambios, un primer intento de programación educativa, ya que la dirigencia política y económica descubre que los niveles de instrucción eran increíblemente bajos. Además, el alto porcentaje de analfabetos y semianalfabetos no representaba ni siquiera un bolsón de mano de obra de reserva; para un país en desarrollo como era Italia, era una fuerza de trabajo inutilizable y costosa.

comercio, a la que se ingresaba sólo con la elemental y que debía abrir el contacto inmediato entre la escuela y el mundo del trabajo. En síntesis, la organización consistía en una escuela primaria única, terminada la cual había dos posibilidades: una que comprendía la escuela media y el liceo, que apuntaba a la universidad, y otra de carácter profesional, la complementaria, con salida laboral a breve plazo.

Pero al poco tiempo la escuela complementaria pierde público a favor de las profesionales no nacionales o de las técnicas, al no satisfacer las expectativas ni de los obreros y campesinos, ni de la pequeña burguesía o del proletariado urbano en ascenso, por su misma concepción anacrónica. Se prepara una nueva reforma, tendiente a poner en primer plano la educación industrial, para responder al cambio histórico que el fascismo anunciaba. Pero comienza la guerra, cae el fascismo, y la posguerra plantea problemas diversos.

El cuadro cultural se fracciona y los grupos principales que lo componen son: católicos, laicos de orientación socialista y comunistas. De reforma global se habló desde la Asamblea Constituyente (1947) hasta el umbral de los años 50. Se crea una situación de extrema tensión en el sistema educativo, en tanto otro factor que empuja al cambio es el dinamismo que ha adquirido el desarrollo

comunista más avanzado y otro democristiano. Se invoca la Constitución de 1948, que no sólo garantiza la igualdad de derechos y de dignidad, sino que establece como "deber de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad e igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país" (art.3).

Contemporáneamente se dieron incentivos para la difusión de la educación superior y universitaria bajo la forma de subsidios y comedores para los estudiantes pobres.

Población de más de 6 años residente en Italia

Nivel de instrucción

	1961	%	1971	%
Con título sec.y univ.	2542021	5,3	4247157	8,7
Con escuela media compl.	4375023	9,3	7151289	14,7
Con esc.primaria compl.	27588007	61,0	21586160	44,3
Inscriptos esc.primaria	7313869	16,0	1323951	27,1
Analfabetos	4561575	8,4	2547217	5,2
Total	<u>45615754</u>	100,0	<u>48771342</u>	100,0

Es notable el crecimiento de la escolarización primaria y el aumento de la población que continúa los estudios. Sin embargo las razones por las cuales gran parte del esqueleto de la escuela gentiliana quedaba todavía en pie están ligadas claramente a la función de contención y de represión que permitía ejercitar con comodidad. La "contestación

El fin de los cincuenta y los sesenta marca un verdadero cambio en la cultura social y política, con el avance de las ideas de libertad en todos los órdenes, el anticolonialismo, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales de trabajadores y de estudiantes y su encuentro en ideales comunes, el apoyo a los movimientos revolucionarios en los países del tercer mundo. Son años de gran desarrollo económico, y todos estos fenómenos plantean a la escuela italiana exigencias, por una parte desde el mercado de trabajo y la apertura de nuevas profesiones, por otra, desde la cultura laica, socialista y marxista que promueve la democratización del sistema, que mantenía prácticamente la selectividad de los inicios. Un tercio de la población frecuentaba la escuela media y un décimo la superior, los mecanismos de selección estaban constituidos por los exámenes y la división de la escuela secundaria. El marco institucional seguía siendo el de la escuela gentiliana, con acumulación de normas que respondían a problemas urgentes y dilataban soluciones reales.

Como culminación de un largo debate se instituye la escuela media única, obligatoria hasta los catorce años e igual para todos, que significa un cambio sustancial en el cuadro social italiano. Los valores que se encuentran en la base de la unificación son de centro y de izquierda, con algún toque liberal: nace como mediación entre un proyecto

órganos apuntan a establecer un nuevo vínculo entre la escuela y las fuerzas sociales, siguiendo el principio ético político de la participación. No se trataba de una medida aislada, ya que en ese periodo funcionaban también consejos participativos y representativos en los barrios, otra manifestación de la efervescencia democrática y política de aquellos años.

A partir de los años 70 encontramos muchas otras iniciativas legislativas en educación, entre otras:

- la institución de la escuela materna estatal
- el proyecto de reforma de programas de la escuela elemental
- los nuevos programas de la escuela media
- la revisión de las formas de evaluación de resultados en la escuela obligatoria
- la revisión general de la didáctica

Sin embargo se dice que la verdadera reforma del sistema teniendo en cuenta el objetivo de la democratización, aún no se ha realizado. La distancia entre el principio y la práctica, a casi veinte años de vida institucional, sigue, en mayor o menor medida, existiendo.

La coyuntura histórica ha cambiado: la crisis de la cultura colectiva "revolucionaria", los cambios en la

estudiantil" de 1968 ha manifestado la realidad de la escuela en términos nuevos y dramáticos, interrumpiendo bruscamente una tradición de neutralidad y de cuerpo separado. En Italia ha abarcado todos los problemas irresueltos, desde la esperada reforma universitaria, a la de la escuela media superior, a la supervivencia de contenidos anacrónicos. Partiendo de la denuncia de la escuela como ámbito de implementación de los mecanismos de selección social, se identificaban los mecanismos autoritarios como prefiguración de una sociedad no sólo injusta, sino también violenta. De allí el discurso se trasladaba al problema de la fuerza de trabajo producida y seleccionada por la escuela. Se ponía en discusión todo el mecanismo de la división del trabajo, con un radicalismo sin precedentes, al mismo tiempo que la función de la escuela, y el tipo de cultura que representaba y difundía.

A la temática del antiautoritarismo se agregó luego la crítica a los programas, a los libros de texto, a la evaluación. Se trató de encontrar una didáctica alternativa que partiera de las motivaciones de los alumnos, de sus condiciones reales de proveniencia. Este discurso didáctico y político ha recorrido en esos años la escuela italiana, permitiendo la realización de algunas experiencias importantes, y constituyendo el ambiente propicio para la gestación de los decretos delegados que instituyen los órganos colegiados en el gobierno de la educación. Estos

### 3.2. Descripción de la organización actual del sistema educativo italiano: órganos colegiados y entes locales

#### 3.2.1. Administración central y periférica del sistema educativo

El Ministerio de Instrucción Pública, denominado así desde 1944, tiene funciones de promoción, control y garantía del derecho al estudio y difusión de la cultura italiana. El Ministro es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo de Ministros. Tiene una Secretaría privada y una Oficina de gabinete con sectores: legislativo, de interrogación parlamentaria, prensa y ceremonial.

En el nivel central la administración comprende órganos activos, de consulta y de control.

Las funciones de administración activa las realizan las direcciones generales, los inspectorados y los servicios centrales, que actualmente son:

Dirección General del Personal y de Asuntos Generales y Administrativos

Dirección General de Instrucción Elemental

Dirección General de Instrucción Secundaria de primer grado

Dirección General de instrucción clásica, científica y magistral

situación material, la recesión y la desocupación que marcaron el agotamiento del "boom" económico, y la crisis política cada vez más profunda de los partidos y organizaciones tradicionales caracterizan la nueva época. Si hace treinta años parecía razonable pensar en un desarrollo educativo basado en el crecimiento demográfico y la expansión industrial, hoy no sólo el universo es absolutamente distinto, sino que además se tiene clara conciencia de que el problema de la educación y de la organización es mucho más complicado de cuanto se podía creer, y se inserta en una sociedad más compleja.

consultiva en materia de instrucción materna, elemental, secundaria y artística. Se analizara más en extenso en la parte dedicada a los órganos colegiados.

El órgano de control contable es la Contaduría Central, que es una oficina del Ministerio del Tesoro que funciona en el Ministerio de Instrucción.

Los órganos de la administración periférica son:

- 1) las oficinas escolares regionales e interregionales;
- 2) las Superintendencias de estudios (provinciales);
- 3) el Consejo escolar provincial;
- 4) el Consejo de administración provincial para el personal no docente;
- 5) la Comisión de disciplina provincial para el personal no docente;
- 6) las Comisiones de recursos adversos a decisiones adoptadas en las designaciones;
- 7) Comisión sindical;
- 8) Distrito escolar y Consejo escolar de distrito;
- 9) Institución escolar: órganos colegiados de las escuelas o institutos.

Dirección General de instrucción técnica  
Dirección General de instrucción profesional  
Dirección General para el intercambio cultural  
Dirección General de escuela media no estatal  
Inspectorado para la instrucción artística  
Inspectorado para la educación física y deportiva  
Inspectorado para las jubilaciones  
Servicio para la escuela materna

Los órganos consultivos centrales asesoran al Ministro cuando éste lo solicita. La ley fija en qué caso los dictámenes son facultativos, obligatorios o vinculantes para las decisiones del Ministro. Estos órganos son:

-El Consejo de administración, que tiene competencia en materia de personal y de coordinación. Lo preside el Ministro o un subsecretario por delegación, y está formado por los directores generales, los jefes de los inspectorados y de los servicios y por miembros del personal electos por el mismo.

-La Comisión de disciplina: con competencia en materia disciplinaria. Está compuesta por un dirigente general que la preside, y por dos dirigentes superiores.

-El Consejo Nacional de Instrucción Pública, órgano colegiado en el nivel más alto, que cumple función

5) La Comisión de disciplina provincial para el personal no docente está presidida por un director de escuela secundaria y está formada por un director de escuela materna o primaria, un funcionario directivo de la oficina provincial (no el Superintendente), y dos empleados no docentes; duran en funciones tres años y tienen competencia en materia disciplinaria.

6) Desde 1978 las comisiones que se ocupan de los recursos presentados por desacuerdo con designaciones de puestos u orden de mérito en concursos son tres: una para el personal docente de escuela materna y elemental, una para docentes suplentes de escuela secundaria y artística, y la tercera para el personal no docente suplente de escuela materna, elemental, secundaria y artística.

7) En cada oficina escolar provincial funciona una Comisión sindical compuesta por representantes de todos los sindicatos más representativos de todas las categorías. Su función es de colaboración en asuntos del personal, con observaciones y propuestas. No es un ente estatal sino una expresión reconocida por el estado. Tiene un plazo de seis días para expedirse, terminado el cual la administración puede operar sin su colaboración.

9) Las escuelas primarias y secundarias (círculo didáctico o instituto) tienen autonomía administrativa -limitada a un

Se explicarán sintéticamente las funciones de aquellos entes que no son colegiados, ya que a éstos últimos se dedicará especial atención en el apartado correspondiente.

1) Las oficinas escolares regionales e interregionales, instituidas en 1967, tienen funciones en materia de edificación escolar y de los exámenes de habilitación para la enseñanza y de los concursos a cátedras en las escuelas medias.

2) Las Superintendencias provinciales de estudios son órganos complejos a cargo del gobierno local de la instrucción pública, con atribuciones en materia de escuela materna, elemental, secundaria y artística con respecto a: administración del personal, designaciones, cambios de situación jurídica o económica del personal docente o no docente, vigilancia sobre el funcionamiento de los órganos colegiados, especialmente contable.

4) En cada oficina escolar provincial funciona un consejo de administración provincial para el personal no docente, presidido por el Superintendente y formado por un director de escuela secundaria, uno de escuela primaria y tres representantes del personal no docente titular. Las competencias se refieren a la carrera y al estado jurídico del personal no docente.

muchos otros de la administración. Sin embargo, debido al gran movimiento que ha habido en torno a ellos, cuando hoy se habla de "órganos colegiados" sin ningún agregado, significa "los órganos colegiados de la escuela establecidos por los decretos delegados".

Lo mismo ha sucedido con estos decretos de reforma de la escuela, que son cinco en medio de cientos que sanciona el Gobierno, pero por la misma causa anterior, cuando se habla de "decretos delegados" se está significando aquéllos de 1974, especialmente el que sanciona los órganos colegiados. Su descripción nos mostrará claramente por qué.

El decreto delegado n.416 de 1974 que establece la institución y reordenamiento de los órganos colegiados de la escuela materna, elemental, secundaria y artística marca un hito de fundamental importancia en el proceso de evolución democrática del ordenamiento administrativo-didáctico del sistema educativo italiano. Según esta norma, la escuela dejaba de ser un servicio administrado de manera burocrática y verticalista por el Ministerio de Instrucción Pública, a través de organismos jerárquicos con funciones prevalentemente ejecutivas, y asume una estructura democrática fundada en los principios de autogestión y de descentralización administrativa.

monto bastante reducido- con respecto a los gastos de funcionamiento administrativo y didáctico. La función del director es de promoción, coordinación y control, este ordenamiento prevé un cambio en el contenido del vínculo jerárquico acorde con los objetivos de participación.

### 3.2.2. Los órganos colegiados

Para el derecho italiano, los órganos son instituciones, formadas por individuos, mediante los cuales el Estado ejercita su poder y realiza sus fines.

Al vértice del Estado están los órganos constitucionales, instituidos directamente por la Constitución; para la administración de la justicia existen los órganos jurisdiccionales; luego vienen los órganos administrativos que tienen la función de concretar el funcionamiento de la cosa pública: se dividen en centrales (competencia en todo el territorio nacional) y periféricos (competencia sobre una jurisdicción territorial limitada).

Si están formados por una persona son órganos individuales y si están formados por varias son órganos colegiados. Vale decir que los órganos colegiados de la escuela forman parte de un universo mayor compuesto por

personalidad del alumno en la actuación del derecho al estudio".

Los órganos colegiados previstos por el decreto 416 son:

A nivel de círculo o de instituto

- el consejo de interclase o de clase (art.3)
- el colegio de docentes (art.4)
- el consejo de círculo o de instituto y la junta ejecutiva (art.5 y 6)
- el comité de evaluación del servicio de los docentes

A nivel de distrito:

- el consejo escolar distrital y la junta ejecutiva (art.11 y 12)

A nivel provincial

- el consejo escolar provincial y la junta ejecutiva (art.13 y 14)
- consejos de disciplina para el personal docente provincial (art.14)

A nivel nacional

- el consejo nacional de la Instrucción Pública (art.16)
- los consejos de disciplina para el personal docente, directivo o inspectivo nacional (art.17)

Los órganos colegiados permiten una participación activa y conciente de todos los componentes (padres, alumnos, instituciones y fuerzas sociales operantes en la escuela o interesados en ella) de la gestión de la escuela para darle "el carácter de una comunidad que interactúa con la más amplia comunidad social y cívica".

La efectivización de la descentralización permitiría a la escuela organizarse en el plano estructural y didáctico de acuerdo con las verdaderas exigencias de las comunidades locales, y por lo tanto de integrarse a las actividades peculiares del ambiente social en el cual opera.

La acción educativa se caracteriza como un proceso en el cual, a través de la profundización crítica de los significados y valores manifestados por la cultura que produce, la comunidad adquiere conciencia de sí y afina los instrumentos para un eficaz control de las actividades propias y para una confrontación dialéctica y productiva con otras culturas. Esta función de la escuela se reconoce explícitamente en el artículo 2 de la ley n.477 del 30-7-73, que propone un concepto de escuela como comunidad abierta a una renovación continua "en la cual se actúa no sólo la trasmisión de la cultura, sino también el continuo y autónomo proceso de elaboración de la misma, en estrecha relación con la sociedad, para el desarrollo pleno de la

instituto, asistentes, docentes de postescuela, de actividades integrativas y complementarias, etc., en cada escuela donde trabaje. Lo preside el director.

Se constituye al inicio de cada año lectivo y se reúne cada vez que el director lo considere necesario o cuando al menos un tercio de sus miembros lo solicite; al menos una vez por trimestre o cuatrimestre, durante el horario de servicio no coincidente con el de clases.

En la primera reunión se deben elegir los propios representantes al consejo de disciplina de los alumnos y al comité para la evaluación del servicio de los docentes, aparte de los docentes encargados de colaborar con el director, uno de los cuales será secretario del colegio de docentes, a elección del director.

Atribuciones: tiene funciones resolutorias, impulsoras, de propuesta, consultivas y de naturaleza electiva. Decide en materia de funcionamiento didáctico de la escuela, de programación de la acción educativa, de adecuación de los programas de enseñanza a las exigencias del medio y la coordinación interdisciplinaria, aparte de programas de actividad escolar integrativa y de recuperación para alumnos o grupos, respetando las normas de la escuela y la libertad de enseñanza. Antes del inicio de las clases se reúne para la elaboración del plan anual de actividad escolar y para la

3.2.2.1. Los órganos colegiados a nivel de círculo o de instituto

-Consejo de interclase para la escuela elemental y de clase para los institutos secundarios y artísticos: órgano impulsor y de coordinación de la actividad didáctica y educativa de la clase, dura en función un año.

Composición: Escuela elemental: docentes de los grupos de clases paralelas o del mismo ciclo o plexo, un representante electo por los padres de los alumnos inscriptos en las clases interesadas. Escuela media: docentes de cada clase, dos representantes de los estudiantes elegidos por los estudiantes de la clase. Cursos vespertinos para trabajadores estudiantes: igual que el anterior, pero los representantes de los estudiantes son tres (art. ley n.1 14-1-75). La elección de representantes de cada componente se realiza sobre la base de una única lista que comprenda todos los electores. Cada elector puede votar la mitad de los miembros a elegir si se debe elegir más de uno (art.20, DPR 416).

Los consejos de interclase o de clase son presididos por el director o por un docente miembro del consejo, elegido por sus integrantes. El presidente nombra un secretario entre los docentes del consejo. Las reuniones se realizan en horario no coincidente con el de las lecciones y

tres, y cuatro para más de 900), uno de los cuales lo sustituye a su elección en caso de ausencia o impedimento.

**-Consejo de círculo o de instituto**

Composición: hasta 500 alumnos está compuesto por catorce miembros: 6 representantes del personal docente, uno del personal no docente, 6 de los padres de los alumnos y el director. Para más de 500 alumnos son 19 miembros: 8 del personal docente, 2 del personal no docente, 8 de los padres y el director. En los institutos de instrucción secundaria o superior y artística disminuyen los representantes de los padres, en relación con la población escolar, a tres o cuatro, y se incorporan representantes de los estudiantes.

Reuniones: la primera debe ser convocada por el director antes de 45 días de la fecha de la proclamación. Se realizan fuera del horario de lecciones.

Dura tres años escolares y la representación estudiantil un año. Cuando un miembro cesa por cualquier motivo, lo sustituye el primero no elegido de la lista.

El presidente se elige por mayoría absoluta, entre los representantes de los padres, o mayoría relativa con la presencia de al menos la mitad más uno de los miembros. El

programación de iniciativas de actualización para ese mismo periodo y para el curso del año escolar. En base al parecer de los consejos de clase o interclase, decide sobre los libros de texto y el material didáctico; y oyendo la opinión del consejo de círculo o instituto, decide los programas de experimentación de carácter metodológico-didáctico. Las decisiones se adoptan a mayoría absoluta de votos válidamente expresados, y en caso de empate prevalece el voto del presidente.

Impulsa medidas para el mejoramiento de la actividad escolar, previa evaluación periódica de la eficacia de la acción didáctica; promueve iniciativas de actualización para los docentes. Formula propuestas al director para la formación o composición de las clases, el horario de lecciones y el desenvolvimiento de otras actividades escolares, teniendo en cuenta los criterios generales indicados por el consejo de círculo o instituto; formula al Ministro del área propuestas de experimentación dirigidas a modernizar los ordenamientos y estructuras existentes. Opina frente al director en materia de suspensión cautelar o de la eventual suspensión del servicio de un docente, en los casos previstos. Elige en su seno a los docentes que forman el comité para la evaluación del servicio del personal docente; elige sus representantes en el consejo de círculo o de instituto; elige los docentes encargados de colaborar con el director (hasta 200 alumnos uno, hasta 500, dos, hasta 900,

Atribuciones administrativo-contables (DI 28-5-85 art.1 a 5). Decide sobre:

- a) la radiación de los créditos reconocidos absolutamente inexigibles.
- b) la eliminación de los inventarios y la eventual venta de los objetos muebles inservibles y que no hace falta conservar.
- c) el límite del monto que el director está autorizado a gastar directamente por la compra del material de consumo, para pequeñas renovaciones o completamiento de material didáctico y técnico-científico, comprendidas las dotaciones de libros y periódicos.
- d) el monto del fondo de anticipación al secretario para los gastos menores.
- e) la designación de la compañía o el instituto de crédito que deberá desempeñar el servicio de caja.
- f) la compra de inmuebles y la aceptación de las herencias y donaciones.
- g) las inversiones de capital, la venta de bienes y la asunción de créditos y obligaciones.

Además establece criterios generales organizativos para las clases, el servicio administrativo y funcionamiento general, y propuestas relacionadas con la experimentación dirigida a modernizar el ordenamiento y las estructuras

presidente convoca y preside el consejo, elige un secretario, y debe firmar las actas de las reuniones.

Atribuciones: es órgano resolutorio, tiene funciones de gestión económica- financiera y contable de la escuela: aprueba el presupuesto, las eventuales variaciones y la rendición de cuentas y dispone el uso de los medios financieros en lo que concierne al funcionamiento administrativo y didáctico del círculo o instituto; decide también, a propuesta de la Junta, acerca de la organización y la programación de la actividad de la escuela, dentro de los límites de la disponibilidad de recursos, en las siguientes materias:

- a) reglamento interno de la escuela, modalidad de funcionamiento de la biblioteca y del uso de los materiales culturales, didácticos y deportivos.
- b) equipamiento técnico científico, los recursos didácticos y materiales de consumo corriente.
- c) calendario escolar.
- d) actividades paraescolares, cursos de recuperación y apoyo, actividades complementarias, visitas guiadas, viajes de instrucción.
- e) intercambio y colaboración con otras escuelas.
- f) actividades de interés educativo.
- g) iniciativas asistenciales, su forma y modalidad.

consejo. Antes del 15-3 el Consejo aprueba la rendición de cuentas que debe ser enviada a la Superintendencia para su aprobación antes del 31-3.

Los institutos dotados de personalidad jurídica deben tener, además del presupuesto y la rendición de cuentas aprobados por el consejo, el informe de los revisores de cuentas.

Atribuciones del director:

- a) representa al círculo o instituto
- b) preside la junta ejecutiva
- c) cuida la ejecución de las decisiones
- d) ordena, dentro de los límites fijados por el presupuesto, los gastos aprobados por el consejo de círculo o instituto
- e) firma con otro miembro de la junta y con el secretario las órdenes de depósito o de pago y todo otro acto contable que signifique compromiso de fondos

-Comité para la evaluación del servicio de los docentes: En cada círculo o instituto está formado, aparte de por el director que lo preside, por 2 ó 4 docentes como miembros efectivos y por 1 ó 2 miembros suplentes, según si la escuela tiene hasta 50 o más de 50 docentes. Los miembros son elegidos por el colegio de docentes en su seno.

existentes. Eleva una memoria anual al ~~Superintendente~~ de Estudios y al Consejo escolar Provincial.

-La Junta ejecutiva

Está compuesta por un docente, un no docente y dos padres (en institutos superiores un padre y un alumno), el director que la preside, y el jefe del servicio de secretaría, también secretario de la junta.

Es el órgano ejecutivo y preparatorio del Consejo: prepara el presupuesto y las eventuales variaciones y la rendición de cuentas; prepara las tareas del Consejo y cuida la ejecución de las decisiones. Adopta medidas disciplinarias hacia los alumnos. Designa en su seno la persona que firma, junto con el director, las órdenes de depósito o de pago.

Antes del 31-10 (recordar que el año lectivo va de setiembre a junio) de cada año prepara el presupuesto relativo al año sucesivo y lo presenta al consejo, junto con un detalle de las operaciones. Antes del 15-11 el consejo lo aprueba, y debe ser enviado a la Superintendencia para su aprobación antes del 30-11.

Cada febrero la Junta ejecutiva prepara la rendición de cuentas del ejercicio precedente y lo presenta al

### 3.2.2.2. Los órganos colegiados a nivel distrital.

La institución del distrito escolar es una de las innovaciones más significativas del DPR 416, ya que permite la participación democrática de las comunidades locales y de las fuerzas sociales en la vida y en la gestión social de la escuela concebida como comunidad abierta al servicio de las colectividades. El distrito escolar se creó para contribuir al fortalecimiento y desarrollo de las instituciones escolares y educativas y las actividades relacionadas, con el objetivo del pleno ejercicio del derecho al estudio, del crecimiento cultural y civil de la comunidad local y del mejor funcionamiento de los servicios escolares. Para tal fin el distrito goza de autonomía administrativa y dispone de los fondos necesarios para el propio funcionamiento.

El Ministerio de Instrucción Pública establece los distritos escolares a propuesta de la región, consultando a los órganos locales interesados y a los órganos de la administración escolar periférica competentes. Los criterios previstos para la subdivisión son: a) cada distrito corresponde a un ámbito territorial subprovincial no superior a 100.000 habitantes, hasta 200.000 en zonas de urbanización intensa. En casos excepcionales, de un distrito podrán formar parte comunas limítrofes, aún perteneciendo a otra provincia. Se asegurará la presencia de todos los órdenes y grados de escuela, excepto la

La evaluación del servicio tiene lugar a pedido del interesado previo informe del director. Si se evalúa el servicio de un miembro del comité, el interesado no participa y lo reemplaza un suplente.

El comité dura un año escolar y uno de sus miembros cumple las funciones de secretario.

Es convocado por el director:

- a) en periodos programados para la evaluación del servicio solicitada por los interesados individualmente, de acuerdo con el art.66 DPR 417.
- b) a la finalización del año prescripto (antes del 15-9) a los efectos de la evaluación del periodo de prueba de los docentes (art.58 DPR 417)
- c) cada vez que se presente la necesidad

Las decisiones deben ser por mayoría absoluta, con voto secreto. En caso de resultado adverso, se puede apelar al superintendente de Estudios, que tiene la decisión definitiva, consultando al sector competente en el ámbito provincial.

- f) trabajadores autónomos residentes en el distrito, designados por las organizaciones más representativas (2)
  - g) las fuerzas sociales representativas de intereses generales, uno por la Cámara de comercio, industria, agricultura y artesanos, dos del Consejo provincial, que sean expresión de entes culturales considerados capaces de contribuir al desarrollo y al mejoramiento de la escuela.
  - h) alumnos de las escuelas secundarias superiores y artísticas (7), reservando un puesto para no estatales.
  - i) la administración provincial (3), uno reservado a la minoría, elegidos por el consejo provincial.
  - j) personal no docente elegido por el mismo personal en servicio (2)
  - k) la comuna (7), dos de los cuales para la minoría, elegidos incluso fuera del propio seno del Consejo comunal.
- En el caso de más de una comuna, este número se eleva a 11, 2 de los cuales para la minoría.

El Consejo designa en su seno a la persona que, junto con el presidente, firma las órdenes de depósito y pago.

Duración: 3 años.

Reuniones: cada tres meses y siempre que lo solicite al menos un tercio de sus miembros.

universidad, las academias de bellas artes y los conservatorios de música; b) se tendrán en cuenta las características sociales, económicas y culturales de las zonas interesadas, además de la distribución de la población, de la infraestructura, de otros organismos y servicios -como sanitarios, de comunicación y transporte-, y de la expansión urbanística y del desarrollo demográfico y escolar; c) se deberá evitar el desmembramiento del territorio comunal en distritos diversos, a menos que las condiciones así lo exijan.

-Consejo escolar de distrito: Composición: representantes de  
a) personal directivo en servicio, elegidos por el personal en servicio en las mismas escuelas (3)

b) personal docente en servicio elegido por el personal docente en servicio en las mismas escuelas, asegurando la representación de los diversos órdenes de escuela existentes (5)

c) personal directivo (1) y personal docente (1) de las escuelas no estatales reconocidas o incorporadas, elegidos igual que los anteriores.

d) padres de los alumnos (7), reservando al menos un puesto para los de las escuelas no estatales.

e) las organizaciones sindicales más representativas de los trabajadores dependientes (no pertenecientes al personal de la escuela) residentes en el distrito (3)

Antes del 31-10 prepara el presupuesto previsto para el año sucesivo, con el informe de los gastos, y lo presenta al consejo. Este lo aprueba y lo envía antes del 15-11, con el informe de la junta y la aprobación, al Superintendente de estudios para su aprobación antes del 30-11. Cada febrero la junta prepara el resumen de cuentas y lo presenta, con el informe, al Consejo, que debe enviarlo aprobado antes del 15-3 a la Superintendencia, para su aprobación antes del 31-3.

Las funciones del Consejo de distrito son resolutivas, de programación, de propuesta y consultivas. Dispone el reglamento interno, el presupuesto, las eventuales variaciones, el resumen de cuentas. Elabora antes del mes de julio, en el marco de las directivas generales fijadas por el Ministerio, y previos oportunos acuerdos (reunión anual) con los órganos competentes de las instituciones escolares interesadas, con el Superintendente de estudios, con la región y con los entes locales, en el ámbito de las respectivas competencias, un programa para el año escolar sucesivo atinente a:

- +el desarrollo de las actividades paraescolares, extraescolares e interescolares;
- +los servicios de orientación escolar y profesional y de asistencia escolar y educativa;

Presidente: se elige en el Consejo por mayoría absoluta, y si ésta no se alcanza en la primera votación, por mayoría absoluta de votantes. En caso de ausencia o impedimento lo sustituye el más anciano.

Atribuciones del presidente: representa al distrito; convoca y preside el consejo; elige al secretario del mismo entre uno de sus miembros; autentica con su firma las actas de las reuniones, redactadas por el secretario en un libro de páginas numeradas; firma, junto con otro miembro designado por el consejo, las órdenes de depósito y de pago; mantiene las relaciones con las comunas, la provincia y la región, y con los órganos de la administración escolar periférica y con las instituciones escolares y educativas existentes en el territorio; preside la junta ejecutiva.

-Junta ejecutiva:

El Consejo puede elegir en su propio ámbito una junta ejecutiva compuesta por el presidente del Consejo, que la preside, y por otros seis miembros elegidos, con voto limitado a dos nombres, por el mismo consejo.

La Junta es el órgano ejecutivo y preparatorio del Consejo: prepara las tareas; fija el orden del día; cuida la ejecución de las decisiones; elabora el presupuesto y las eventuales variaciones, y la rendición de cuentas.

entes locales, cuando se trate de cuestiones atinentes al programa.

### 3.2.2.3. Consejo escolar provincial

Ambito de competencia: escuelas maternales, elementales, secundarias y artísticas de la provincia.

Número de componentes: de 42 a 66, establecidos como sigue:

- a) en proporción a la población escolar de la provincia: 12, 16 o 20 puestos, cuando el número de alumnos inscriptos en la escuelas estatales, reconocidas e incorporadas sea respectivamente no superior a 100.000, entre 100.001 y 300.000, o superior a 300.000;
- b) en proporción al número de las escuelas ya dichas existentes en la provincia: 12, 16 o 20 puestos, cuando el número de escuelas sea respectivamente no superior a 100, entre 101 y 300, o superior a 300;
- c) en proporción al número de docentes y directivos de las escuelas ya dichas y de no docentes de las escuelas estatales: 12, 16 o 20 puestos, cuando la cantidad de dicho personal sea respectivamente no superior a 10.000, entre 10.001 y 30.000, o superior a 30.000;
- d) 6 miembros de derecho.

- +los servicios de medicina escolar y de asistencia socio-psico-pedagógica;
- +los cursos de educación popular, de instrucción de adultos y de actividades de educación permanente y de instrucción recurrente;
- +el potenciamiento de las actividades culturales y deportivas destinadas a los alumnos;
- +la actividad de experimentación.

Puede realizar propuestas al Superintendente de estudios, a la región y a los entes locales, según las respectivas competencias, acerca de todo lo que se refiere a la institución, localización y potenciamiento de las instituciones escolares, a la organización y al desenvolvimiento de los servicios y de las estructuras relativas, con el fin de constituir unidades escolares territorial y socialmente integradas y de asegurar la presencia en el distrito de escuelas estatales de cada orden y grado; al Ministro del área, para la introducción en los programas de temas e investigaciones útiles para el mejor conocimiento de la realidad local; al Ministro y al Superintendente de estudios para la mejor utilización del personal de la escuela, salvando las garantías que fija la ley.

Expresa juicio (obligatorio) cada vez que se lo solicite el Superintendente de estudios, la Región o los

10% a los del personal no docente  
5% a los de las oficinas administrativas  
5% a los de los dirigentes de escuelas privadas incorporadas  
25% a los de los padres  
35% a los del mundo del trabajo y la economía (20% para las empresas, 20% para los autónomos y 60% para los sindicatos más representativos no de la escuela).

Dura en funciones 3 años, se reúne cada 3 meses o cuando por lo menos un tercio lo solicite.

Son órganos del consejo provincial el presidente, la junta ejecutiva y los consejos de disciplina para el personal docente.

El presidente se elige por mayoría absoluta, así como dos vicepresidentes. El presidente nombra al secretario.

La Junta Ejecutiva está formada por 8 miembros, al menos cuatro pertenecientes al personal docente, y por el Superintendente de estudios, que la preside. Es el órgano ejecutivo: prepara las tareas, fija el orden del día y cuida que se cumplan las decisiones.

Consejo de disciplina para el personal docente: uno para cada tipo de escuela (maternal, elemental y media) presidido por el Superintendente de estudios. Cada uno está

Componentes: de derecho: el Superintendente de estudios; 3 representantes de las comunas de la provincia, elegidos por los representantes comunales de los consejos distritales en los cuales se llevan a cabo las elecciones, de los 3 puestos uno está reservado a la minoría; el asesor de Instrucción Pública de la Administración Provincial o, en su representación, un consejero provincial; un representante del Consejo Regional. También forman parte: los representantes del personal directivo y docente de las escuelas estatales elegidos por el personal en servicio en las escuelas, los representantes del personal no docente elegidos por el personal en servicio en las escuelas; los representantes del personal y de las oficinas de la administración periférica funcionantes en la provincia elegidos por el personal en servicio en dichas oficinas, los representantes del personal directivo y docente de las escuelas no estatales reconocidas e incorporadas, designados por el Ministro; los representantes de los padres de los alumnos de las escuelas estatales y privadas elegidos por los padres; los representantes del mundo de la economía y del trabajo.

Los puestos se distribuyen entre los distintos componentes siguiendo los siguientes criterios: 50% para el personal docente (proporcionalmente), y el otro 50%: 20% a los representantes del personal directivo (garantizando todos los niveles)

El Consejo escolar provincial ejercita funciones consultivas, de propuesta y de control. Funciona unificado para las materias comunes a todas las escuelas, y se articula, con reglamento interno, en secciones verticales para cada materia y horizontales por grado de escuela.

#### 3.2.2.4. Organos colegiados a nivel nacional

El Consejo Nacional de Instrucción Pública realiza actividad consultiva. Está presidido por el Ministro y compuesto por:

- a) representantes del personal docente en servicio en las escuelas estatales: 4 por la maternal, 14 por la elemental, 14 por la media, 11 por la secundaria de segundo grado, 3 por la de instrucción artística, 1 por las escuelas italianas en el exterior (46, elegidos por sus pares);
- b) 3 representantes del personal docente de las escuelas privadas incorporadas, designados por el ministro;
- c) 3 representantes de los inspectores técnicos;
- d) 3 representantes de los directores de media;
- e) 2 representantes de los directores de primaria;
- f) 1 representante del personal dirigente de las escuelas privadas incorporadas, designados por el Ministro;
- g) 3 representantes del personal no docente;

formado por cuatro miembros efectivos y 4 suplentes, elegidos en el ámbito del consejo escolar provincial: uno efectivo y uno suplente en representación del personal directivo y 3 efectivos y 3 suplentes en representación del personal docente. Sus funciones son:

- a) opina ante el Superintendente de estudios y la Región sobre los planes anuales y plurianuales de desarrollo y distribución territorial de las instituciones;
- b) aporta criterios generales para la coordinación de los servicios de orientación, de medicina escolar y de asistencia psicopedagógica (distrito);
- c) aprueba planes de educación para adultos;
- d) hace propuestas para la coordinación de las iniciativas en materia de cumplimiento de la obligatoriedad escolar y de actuación del derecho al estudio y a la educación permanente;
- e) indica las necesidades edilicias y elabora planes de financiamiento;
- f) determina los criterios generales para la utilización, fuera del horario escolar, de los locales y equipamiento de las escuelas;
- g) entiende sobre la situación del personal docente y sobre las situaciones de incompatibilidad;
- h) determina la distribución de los fondos;
- i) debe hacer un informe anual y decidir sobre los temas de organización y funcionamiento.

Consejo de disciplina para el personal directivo de las escuelas estatales (11);

Consejo de disciplina para el personal docente de las escuelas secundarias, superiores y artísticas (11);

además, por decreto del Ministro se puede nombrar personal, en especial, un funcionario de la carrera dirigenal de la administración de la instrucción pública y 5 funcionarios de la carrera directiva (secretarios).

Las funciones del CNIP son:

- a) formular anualmente sobre la base de los informes de la administración escolar, una evaluación analítica del funcionamiento general de la actividad escolar y de los servicios correspondientes;
- b) formular propuestas para la promoción de la experimentación y de la innovación en el plano nacional y local, y evaluar los resultados;
- c) expresar juicios, aún por propia iniciativa, sobre propuestas o proyectos de leyes y en general en materia legislativa y normativa con respecto a la instrucción pública;
- d) expresar juicios obligatorios sobre la situación del personal inspectivo, directivo y docente superior;
- e) expresar juicios vinculantes sobre transferencias por incompatibilidad (en el nivel nacional);
- f) pronunciarse sobre cuestiones que el Ministro le ponga a consideración.

h) 5 representantes del mundo de la economía y del trabajo, designados por el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo;

i) 2 representantes del personal de la administración central y de la administración escolar periférica (uno directivo);

j) 2 representantes del Consejo Universitario Nacional elegidos en su seno;

k) 3 representantes en total del personal docente, directivo e inspectivo, respectivamente, uno por las escuelas de lengua alemana, uno por las escuelas de lengua eslovena, y uno por las escuelas de lengua francesa (minorías en tres regiones).

Salvo en los casos en que se indica otra forma, todos son elegidos por el personal titular correspondiente. No pueden formar parte los integrantes del Parlamento. No son reelegibles más de una vez.

Se reúne una vez cada tres meses, o cuando lo solicita un tercio. Dura en funciones 5 años.

Los órganos del Consejo Nacional son:

Un vicepresidente elegido en su seno, por mayoría absoluta;

Oficina de presidencia (7 consejeros);

Consejo de disciplina para el personal inspectivo técnico (5 efectivos y 5 suplentes);.

Se permite a los estudiantes una asamblea de instituto y una de clase al mes; la primera puede tener una duración máxima de una jornada escolar, y la segunda, de dos horas, en distinto día de la semana. Puede haber otra asamblea mensual fuera del horario de lecciones, si el local está disponible.

A las asambleas de instituto dentro del horario pueden ser invitados, previa autorización del Consejo de instituto, expertos en problemas sociales, culturales, artísticos y científicos, indicados por los estudiantes en relación a los temas del orden del día.

A pedido de los estudiantes, las horas destinadas a las asambleas pueden ser utilizadas para el desarrollo de actividades de investigación, de seminario o para trabajo en grupo. No puede haber asambleas en el últimos mes de clase. A las asambleas de los estudiantes pueden asistir los docentes que lo deseen, además del Director.

La asamblea de instituto debe darse un reglamento de funcionamiento que dará a conocer al Consejo de instituto. Será convocada a pedido de la mayoría del centro de estudiantes o del 10% de los estudiantes. Se deberán presentar previamente al Director la fecha de convocatoria y el orden del día.

Se constituyen 5 comités horizontales, uno por cada tipo de escuela, y verticales por materias o problemas específicos.

### 3.3. Asamblea de estudiantes y padres

El artículo 42 del decreto 416 establece el derecho que tienen los estudiantes de la escuela secundaria superior y artística y los padres de los alumnos de las escuelas de todos los niveles y modalidades de reunirse en asamblea en los locales de la escuela, según las modalidades previstas por el mismo en los artículos sucesivos.

Asamblea de estudiantes. Se define a las asambleas de los estudiantes de escuela superior como ocasiones de participación democrática para la profundización de los problemas de la escuela y de la sociedad en función de la formación cultural y civil de los estudiantes. Pueden ser de una clase, de clases paralelas o de todo el instituto.

Los representantes de los estudiantes en los consejos de clase pueden formar un centro de estudiantes del instituto.

los docentes respectivos podrán participar con derecho a hablar.

Hay algunos aspectos que nos parece de interés recalcar. En primer lugar, que este intento de democratización de las estructuras educativas fue producto de una demanda social, en el marco de un movimiento más general por la ampliación y defensa de derechos y libertades.

En segundo lugar, el carácter de la reforma fue global -para todo el país y para todos los niveles- y obligatorio, pero dejó intactas las partes medulares de la estructura anterior, que pudieron recuperar espacio con el debilitamiento de las instancias nuevas.

En el plano normativo es exhaustiva en la definición de los componentes, la forma de elección, proporcionalidad, duración, atribuciones, funcionamiento.

Cuestiona la verticalidad de las relaciones internas en los establecimientos, ya que tanto los docentes como el director están obligados a confrontar con los padres y -en la escuela superior- con los alumnos, diversas cuestiones referidas a la actividad educativa.

El centro de estudiantes, si hay, o el presidente elegido por la asamblea, garantizará el ejercicio democrático de los derechos de los participantes. El Director tiene facultad para intervenir en caso de violación del reglamento o en caso de comprobada imposibilidad de desarrollo ordenado de la asamblea.

Asamblea de padres. También pueden ser de clase o de establecimiento. Los representantes de los padres en los consejos de interclase o de clase pueden formar una comisión de padres del establecimiento.

Los horarios de cada asamblea, siempre fuera del horario de clase, se deben concordar con el Director. La convocatoria, si es de clase, se realiza a pedido de los padres del consejo de clase, y si es de establecimiento, la realiza el presidente de asamblea, si hay, o de la mayoría de la comisión de padres, o a pedido del 20% de los padres. El director la autorizará previa consulta al consejo de instituto, y los padres promotores la publicitarán por medio de carteles visibles que incluyan el orden del día.

La asamblea se debe dar un reglamento de funcionamiento que se dará a conocer al Consejo de instituto. En relación con el número de participantes y a la disponibilidad de locales, la asamblea de instituto se podrá articular en asambleas de clases paralelas. El Director y

### 3.4. Problemas analizados en el funcionamiento efectivo.

A casi 20 años de su puesta en práctica, son muchos y variados los balances realizados acerca de la reforma en su aplicación y resultados. Los desajustes están relacionados sobre todo con los cambios en el contexto sociopolítico y con los conflictos en la puesta en práctica. Como todo cambio institucional, puso en funcionamiento fuerzas progresistas y resistencias, que sumadas a los miedos, expectativas e inercias condicionan el avance.

Los principales déficits están centrados en:

1) la falta de autonomía de las escuelas, vale decir el limitado poder de decisión de la comunidad educativa en torno a las cuestiones que la afectan. De hecho, la autonomía es una de las reivindicaciones más importantes de las organizaciones que hoy se mueven alrededor de la escuela.

2) la falta de una verdadera articulación con el "aparato" existente, que en la mayor parte de las estructuras se verifica como yuxtaposición de los órganos colegiados con la línea administrativo jerárquica, en la que ésta última siempre domina.

Contempla en cierta forma las condiciones para la concreción de estas nuevas tareas, reconociendo a los docentes 20 horas mensuales para actividades que no sean de enseñanza, relacionadas con el funcionamiento de la escuela, además de las horas semanales de lección.

En relación directa con la calidad del servicio, otorga un importante lugar a las experimentaciones, que pueden surgir de iniciativas de la misma escuela, y a su evaluación y ampliación posterior en función de los resultados. No se limita a las innovaciones de tipo didáctico, sino que incluye "propuestas de experimentación dirigidas a modernizar los ordenamientos y estructuras existentes", e "iniciativas de actualización docente". Puede que la posibilidad de experimentación organizativa constituya uno de los aspectos más innovativos de la reforma.

Sin embargo, ni la claridad legal, ni el entusiasmo que acompañó su surgimiento han impedido una paulatina neutralización de sus efectos democratizadores, como veremos en el apartado siguiente.

de consenso; la experimentación, que respondía a exigencias de flexibilidad del sistema.

Una vez firmado el "contrato" con el consenso de todas las fuerzas políticas del arco constitucional y bajo la presión de los sindicatos confederados y de una opinión pública que exigía de la democracia escolar la compensación por frustraciones de siglos, enfrascadas las fuerzas sociales en entusiastas consejos de distrito y los docentes, padres y alumnos en decenas de miles de consejos chicos y grandes, la "máquina democrática" comenzó lentamente a funcionar.

Después del entusiasmo inicial, la alianza entre docentes y padres comenzó a romperse. Muchos docentes tenían más a padres cercanos que a ministros lejanos: la comunicación apenas iniciada, comenzó a encontrar obstáculos y se interrumpió por equívocos, por problemas locales o por inútiles contraposiciones ideológicas, por caída del interés en un mecanismo que se revelaba más complicado y menos gratificante de lo previsto. La mayor parte de los padres abandonó la partida, denunciando como escasos e ilusorios los poderes transferidos a la base, otros porque consideran que los poderes son demasiados y que los organismos participativos dificultan la modernización, o, en un sentido opuesto, la conservación de la escuela. Algunos acusan a las estructuras, otros a las personas, ya sea por incompetencia,

3) la falta de participación en el momento actual, sobre todo de los padres, debido a la gran diferencia entre el momento político del origen y el presente. Esto posibilita el aumento de la influencia de una cierta tendencia privatista, que, en relación con el mercado de trabajo, presiona para lograr la formación de una élite de calidad para la industria.

Según Corradini (1990), estas normas no han anulado la dirección burocrático-administrativa, no han concretado totalmente la "gestión social de la escuela", pero han realizado un pacto digno entre la estructura secular del sistema y todas las principales instancias que emergieron en las dos décadas de historia republicana, en las que la Constitución de 1948 había comenzado a difundirse también en la escuela.

Las instancias que se reconocían en este acuerdo eran: el centralismo, que a pesar de las modestas formas de descentralización y de autonomía, servía todavía para satisfacer necesidades de igualdad en el tratamiento de situaciones y de personas; la libertad y la profesionalidad de los docentes, que tendían a satisfacer la necesidad de competencia para la guía del proceso de aprendizaje; la participación de docentes, estudiantes y padres, que satisfacía exigencias de legitimación social de la escuela y

del DPR 419 es posible la experimentación organizativa, a través de la cual se podrían valorizar los centros de estudiantes y de padres. Cuidando que no suceda como con las experiencias que en el DD 419/71 se definían como "expresiones de la autonomía de los docentes", que han terminado por ser "normalizadas" por las sucesivas intervenciones de la Administración Central, despojando a la experimentación del dinamismo y la libertad que le son propias (Benadusi, 1987).

Hace falta precisar el concepto de participación escolar, que a menudo se da por sobreentendido y es relegado a los márgenes de la vida de la escuela, previamente y más allá de la elección jurídico-organizativa que dio origen a los decretos delegados.

Se hace necesaria también una clara distinción entre el momento "expresivo-comunicativo", que tiene lugar en las asambleas adecuadamente preparadas, y el momento "elaborativo-decisional", que tiene lugar en el Colegio de Docentes, en los Consejos de clase con fundamental responsabilidad de los docentes, y en los Consejos de Instituto.

También es importante profundizar el concepto de comunidad escolar, a la cual está orientado todo el aparato de los Organos colegiados, sobre todo en una época en la que

ya por negligencia. Si antes todas las culpas se debían a que la escuela era centralista-burocrática, ahora todas las culpas parecían deberse al hecho de que la escuela, habiendo querido volverse democrática, se habría vuelto demagógica y habría cedido a la incompetencia.

Si primero se denunciaba la irracionalidad del vértice, ahora se demoniza la irracionalidad de la base: todo termina en una especie de juego de masacre en el cual, en vez de someter a discusión las fórmulas, los instrumentos, los comportamientos, se ponen en tela de juicio y se descalifican, por un lado las personas, con generalizaciones fantasmáticas, y por el otro los principios, esos mismos que ayer se invocaban para salvar la escuela.

Los padres son organizativamente débiles, los docentes están en general a la defensiva, la administración está mal articulada y en algunos aspectos es excesivamente directiva. Más allá de la buena voluntad individual, no ha habido preparación entre los docentes, padres y alumnos para asumir la lógica de los grupos institucionales, asambleas y organismos colegiados. El bajo número de participantes es un problema grave, pero podría facilitar inicialmente la delicada cuestión de poner a punto las actitudes, procedimientos e instrumentos que sería más difícil con una presión excesiva de interlocutores. Haciendo uso del art. 3

cuando parece el consejo de administración de una empresa, o cuando parece una mesa de café. Por eso las fórmulas están destinadas a envejecer rápidamente, en tanto las exigencias de fondo permanecen.

La vida escolar no es absolutamente representable con la lógica del aparato burocrático, ni con la del aparato democrático, ni con la del "carpe diem". Se trata entonces de no apegarse demasiado a los esquemas y, por un lado, de comprometerse en un trabajo continuo de repensamiento y adaptación, y por otro de no dejarse llevar por peligrosas ilusiones de cambios milagrosos, que vean las problemáticas relacionales totalmente dependientes de las fórmulas organizativas o de los modelos empleados (Corradini, 1992).

En general, podemos afirmar con Laeng (1989) que los órganos colegiados han desatado grandes esperanzas al aparecer, y quizás la gran esperanza los ha perjudicado, porque siendo sus competencias muy limitadas, algunas ilusiones se volvieron desilusiones. Si se reencuentra el justo equilibrio, pueden ser elementos de desarrollo, de participación responsable de la comunidad, mientras no se quiera hacer de cada escuela un parlamento en miniatura. Su funcionalidad depende mucho del nivel de manejo de la democracia local y de la capacidad de afrontar los problemas de programación zonal o regional de unidades territoriales geográficas económicas sociales civiles complejas.

el clima cultural no resulta muy favorable a la perspectiva comunitaria. Los decretos delegados han permitido ampliar el consenso y el intercambio de la escuela con la sociedad que aparecía cada vez más extraña e impotente. Pero la fórmula utilizada, que tendía a reproducir en torno a la escuela las mayorías y minorías de los partidos, no ha garantizado aquellos elementos de agilidad y de novedad que se esperaban inicialmente. A la crisis del centralismo burocrático se ha sumado la crisis de la partidocracia.

En vista a la realización de un "producto de calidad", es que tiene sentido plantear la reivindicación de mayor autonomía escolar, asumida en los últimos tiempos por gran parte de las fuerzas vivas de la escuela. Una autonomía sin objetivos, sin participación, sin profesionalidad, sin capacidad de gestión, sin controles, sin recursos y correctivos, sería fuente de nuevas desilusiones y disfunciones. De la Conferencia nacional sobre la escuela de 1990 surge una indicación de que se elabore una nueva ley sobre los órganos colegiados, cuya temática está en estrecha conexión con la autonomía escolar y con la reforma de la administración escolar.

Es diferente hablar de democracia y de participación en un clima de movimiento ascendente del estado o en un clima de depresión institucional. Es distinto cuando el modelo de convivencia parece una asamblea decisional, o

-el no haberse realizado un cambio de fondo en la estructura burocrática del "aparato", que encontró condiciones y posibilidades para regenerar el predominio del modelo tradicional, con algunas modificaciones, si bien importantes, insuficientes.

-las dificultades en el proceso mismo de participación, de compatibilización de intereses, búsqueda de acuerdos, operativización de decisiones, que constituye un aprendizaje colectivo complejo y no siempre gratificante ni inmediatamente eficaz.

-una incompleta descentralización, que limita el ámbito de decisión de las escuelas.

Pero la reforma está instituida, y se discuten propuestas que no son para anularla sino para mejorarla, dando más autonomía a los establecimientos educativos, haciendo cambios más de fondo para que la escuela participe realmente de la comunidad.

Es importante remarcar que estamos hablando de una sociedad con un importante desarrollo económico, con una cultura democrática consolidada, y en la que históricamente se ha dado amplio espacio al debate de todas las cuestiones que afectan al ciudadano.

Podemos observar que, aún en sociedades con desarrollo económico y político muy diferente a la nuestra, el problema de la democratización persiste, no sólo porque también hay desigualdades económicas, sino fundamentalmente como problema político, de distribución del poder. Luego de una gran apertura, el "aparato" reasume lenta pero inexorablemente sus características de verticalidad, de preservación de espacios profesionales e institucionales.

Estas críticas expresan que no se ha operado la democratización deseada, y podemos identificar los principales obstáculos que ha encontrado:

-el cambio de coyuntura histórica: la crisis cultural, económica y política que se ha profundizado desde los '80, reemplazando el auge de las expresiones colectivas por el puro individualismo.

cualitativamente, en especial coincidiendo con el achicamiento del Estado y la reducción del gasto en políticas sociales. También nos referiremos a las limitaciones de los procesos participativos y democráticos en las actuales condiciones socioeconómicas, consecuencia de las políticas de ajuste de los gobiernos de América Latina.

#### 4.1. Desarrollo de políticas y contexto socioeconómico

La relación existente entre los procesos de reestructuración capitalista y las políticas sociales no parece necesitar fundamentación, es evidente que existen niveles de correspondencia entre lo económico y lo político, social y cultural. Si bien la relación no es lineal, ya que existe una dimensión política específica que reelabora los influjos originados en la base socioeconómica. Esta dimensión depende de cómo las fuerzas políticas se aglutinen, cómo los argumentos políticos sean presentados a la sociedad y cómo los objetivos propuestos son (o no) capaces de acelerar la rearticulación de las fuerzas sociales transformándolas en actores políticos. Pero consideramos que esta dimensión ha sufrido fuertes condicionamientos, especialmente desde mediados de los setenta, por las políticas de ajuste y la reestructuración económica.

4. El sistema educativo argentino. Desarrollo de políticas y contexto socioeconómico. La democracia y las políticas de ajuste. Los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires.

En los apartados anteriores hemos hablado de los diferentes aspectos que implica desde nuestro punto de vista la democratización de la educación, desde la extensión de la matrícula a toda la población en edad escolar, hasta el problema de la calidad del servicio, pasando por la gestión político organizativa, las relaciones internas y los contenidos curriculares, y cómo la administración de la educación será adecuada en la medida en que contemple no sólo todos estos aspectos, sino también la participación de los involucrados en los diferentes niveles de toma de decisiones.

Quisimos mostrar además, que la participación presenta problemas, diferentes y similares, en una sociedad con características histórico políticas marcadamente distintos.

Nos ocuparemos ahora de la situación del sistema educativo en nuestro país, de la evolución que ha tenido su función desde sus orígenes, para arribar al estado actual: un sistema que ha tenido momentos de esplendor y de mero transcurrir, hoy en retroceso cuantitativa y

"civilizatoria" hacia el pueblo "bárbaro" y una función "socializadora" para con la numerosa inmigración externa.

Diversos autores sostienen la relativa independencia que mantuvo el sistema educativo con respecto a las necesidades económicas, adjudicándole en este periodo una función eminentemente ideológica, de conformación al proyecto dominante. En este sentido se destaca la tarea "normalizadora" de la escuela, que se efectivizó por medio de los contenidos mínimos obligatorios, el establecimiento de la rutina diaria (horario y calendarios uniformes) y los rituales escolares, desde el uso de los símbolos patrios a las diferentes formas de sometimiento a la línea de autoridad.

A fines del siglo XIX se produjo un acelerado crecimiento económico en Argentina, basado en las ventajas competitivas de su suelo y clima para la producción de alimentos. Esto dio como consecuencia un alto grado de integración al mercado mundial, en base a la exportación de productos primarios y a la importación de manufacturas, de acuerdo con la división internacional del trabajo.

La generación de grandes excedentes permitió canalizar importantes recursos al área educativa. Entre los años 1900 y 1920 se dieron los valores más altos en la tasa de crecimiento acumulativo anual de este siglo en todos los

En Argentina, como en muchos países de América Latina, la orientación política en las primeras etapas de la conformación del sistema educacional, a fines del siglo pasado, se dirigía fundamentalmente hacia la formación del ciudadano. La educación debía completar la acción de las campañas militares, alfabetizando para difundir los valores del bloque oligárquico triunfante, en parte disputando a la Iglesia el monopolio educativo en función de la consolidación del nuevo Estado liberal.

Los aspectos principales sobre los que operaba fueron la consolidación de la unidad nacional, dotando al país de un armazón político institucional, la aplicación de la política económica liberal donde el Estado actuaba fundamentalmente como intermediario de la inversión extranjera, y una orientación hacia la modernización y secularización del Estado. Los sectores dominantes mantenían el control político y económico limitando la participación política de otros sectores, a la vez que intentaban lograr consenso para su proyecto en el conjunto de la población: la educación tuvo un papel fundamental en la difusión de los valores dominantes. Se proponía garantizar por medio de la formación en los principios liberales y la asimilación de las nuevas reglas del juego, la integración nacional y el respeto al poder constituido. Tenía una función

El radicalismo al acceder al poder continuó con el desarrollo de la enseñanza primaria, durante la década del '20 la mayoría de los sectores sociales ya estaban incorporados a la escolaridad primaria. Hubo algunos cambios en la enseñanza media y universitaria: la primera fue perdiendo paulatinamente el carácter de educación de élite, la matrícula pasó de 18079 alumnos en 1910 a 55615 en 1922; en el caso de la enseñanza universitaria también se da un crecimiento de la matrícula, si bien no es tan importante como en el nivel secundario. La reforma de 1918, con su contenido antioligárquico, y sus postulados de autonomía, gratuidad, libertad de cátedra, cogobierno, excelencia académica, democratización de la enseñanza y función social de la Universidad, facilitó el posterior ingreso a la misma de nuevos sectores sociales.

Con respecto a la acción del Estado, cabe destacar que fue absolutamente predominante en este período. El crecimiento de los sectores primarios y universitarios estuvo casi exclusivamente a cargo del Estado, la iniciativa privada sólo tuvo relativa importancia en el nivel medio.

El positivismo fue dominante en América Latina desde la segunda mitad del siglo pasado y hasta 1930, éste fue el período en el cual los países latinoamericanos desarrollaron un proceso de inserción plena en el mercado mundial. En este marco el positivismo cumplía una doble función: justificar

niveles de enseñanza. Entre 1920 y 1930 las tasas de crecimiento de la matrícula tendieron a descender, pero el incremento fue también considerable.

La universalización de la escuela fue una de las consecuencias de la expansión capitalista; se asoció educación con cambio social entendido como "progreso". El progreso era interpretado como crecimiento económico y como secularización de la vida social, siguiendo los modelos europeo y norteamericano, y tenía como condición el triunfo de la *civilización* contra la *barbarie*.

Los datos muestran que se concentraron los mayores esfuerzos en el desarrollo de la enseñanza primaria, su difusión tendió a legitimar el poder oligárquico, ya que la escuela cumplía la función de homogeneización cultural alrededor de los valores propios del orden social imperante. "Domingo F. Sarmiento y José P. Varela dedicaron una parte sustancial de su obra teórica y política al impulso de la expansión escolar como garantía de crecimiento económico y de orden político y social que para marcar su carácter novedoso era definido como *civilización*" (Tedesco, 1986). Desde sus orígenes la enseñanza media conformó un instrumento explícitamente orientado a la formación de la élite política, por su carácter de preparatoria para la Universidad.

La producción industrial creció al 8% anual acumulativo entre 1935 y 1945 duplicándose la ocupación industrial. El producto industrial supera por primera vez al agropecuario.

Es en estas circunstancias que se conforma un proyecto claramente opuesto al modelo agroexportador y que se basa en los antiguos y nuevos sectores sociales subordinados.

El peronismo cuestiona el modelo complementario inaugurado por la restauración de 1930-32, que era, con ciertas modificaciones, la prolongación del modelo de Estado oligárquico, y propone un modelo con un grado mayor de autonomía y basado en la producción industrial destinada al mercado local con distribución de ingresos a favor de los sectores en que se respaldaba a partir del aumento de la ocupación industrial y el aumento del salario real.

El nuevo papel del Estado extiende su esfera de acción a la prestación de servicios para la comunidad. Se nacionalizan los ferrocarriles y se instalan empresas estatales de comunicación, transportes y otros servicios. Una parte creciente de los recursos estatales se destina a la educación, la salud pública y la seguridad social, avanzando en la protección de los sectores sociales que hasta ese momento estaban desfavorecidos.

internamente las relaciones de dominación y asimismo legitimar las mismas a nivel internacional. Para esta función se utilizaban conceptos tales como raza, herencia, etc. que legitimaban la superioridad de una pequeña élite sobre el sujeto de la población y con razonamientos organicistas avalaban la división internacional del trabajo y la función diferente que le cabía a cada uno en ese nivel. En la medida en que cada uno tiene un papel específico y determinado que cumplir en la sociedad, la educación debe contribuir a reforzar esta división colaborando en el logro de un mejor desempeño de cada uno en aquellas tareas para las cuales ha sido asignado.

La crisis de la economía mundial de 1929-30 modificó profundamente la vinculación argentina con el sistema capitalista mundial y el sistema económico vigente en la Argentina basado en la producción agropecuaria exportable debió replantearse radicalmente. La crisis y posteriormente la 1ra. Guerra Mundial indujeron a los grupos dominantes a modificar la estructura productiva argentina, que con lentos reajustes comenzó a volcarse hacia el mercado interno. Este proceso llamado de sustitución de importaciones determinó cambios en la estructura social y política nacional, el aparato estatal comenzó a asumir nuevas tareas y a modificar sus funciones.

media; esto implica que se amplió el acceso a la mayor parte de los grupos ocupacionales no manuales y a una mayor proporción de estratos ocupacionales urbanos, ya que estos sectores constituían la gran mayoría de los egresados del nivel primario. Los grupos mencionados también aumentaron su participación en el nivel universitario, pero en menor escala.

La expansión y democratización logradas fueron producto, básicamente, de la acción del sector oficial. La existencia de una política de redistribución de ingresos se manifiesta también a través del sistema educativo.

Con respecto a la estructura, si bien el peronismo extendió el sistema educativo hacia los sectores populares, lo hizo sin romper con el modelo tradicional normalizador, con la imposición de nuevos rituales que no reemplazaron sino que convivieron con los ya existentes. No hubo propuestas transformadoras en el aspecto político académico ni didáctico. El vínculo tradicional entre maestro y alumno en el interior del aula quedó casi siempre intacto, planteando la enorme paradoja de la existencia de un proceso de democratización que posibilitaba el acceso de los sectores oprimidos al sistema educacional, pero sin grandes cambios en la modalidad de participación en el interior del sistema.

En el periodo 1930-1945 se registra un crecimiento irregular del sistema educativo que con algunas excepciones fue mucho más lento que en el periodo anterior. Esto es particularmente notorio en el quinquenio 1940-45. La expansión educativa registrada durante el periodo no parece implicar una incorporación de grupos sociales esencialmente distintos de los que habían logrado concretarlo en la etapa anterior. Esto se deduce del crecimiento cuantitativamente reducido y restringido al ámbito urbano de la enseñanza preprimaria, del relativo estancamiento de la enseñanza primaria, de las altas tasas de desgranamiento en el pasaje de nivel primario al medio, y del incremento moderado del nivel universitario. Asimismo se produce un crecimiento de la enseñanza privada de nivel medio entre 1930 y 1940; en este periodo se gesta un sector privado de alcances cuantitativamente importantes en la enseñanza media.

En el decenio 1945-55 hay una expansión acelerada en todos los niveles de enseñanza, incluido el primario en el que ya se habían alcanzado altos porcentajes de escolarización. Este hecho indicaría que se logró en ese momento un mayor grado de penetración de la escuela primaria en los sectores marginales que aún no habían tenido acceso a la misma. Pero el hecho más significativo en cuanto a ampliación social del reclutamiento del alumnado tuvo lugar en el nivel medio. En este periodo la gran mayoría de los egresados de la enseñanza primaria ingresan a la enseñanza

A partir de este período comienza una vinculación mucho más clara de la educación con el sistema económico, en parte por la necesidad de calificación de mano de obra para el esquema industrialista (y de asimilar a la cultura urbana a grandes contingentes provenientes de la migración interna), y en parte por el advenimiento de las teorías desarrollistas, para las que la educación constituía un factor fundamental en la formación de los recursos humanos indispensables para los planes de desarrollo.

Con el agotamiento de la coyuntura que había posibilitado el surgimiento del peronismo se comienza a desintegrar el bloque de poder que lo sostenía y con ello el margen de maniobra del Estado.

Los sectores agrarios se colocaron decididamente en la oposición a partir de la reducción de los beneficios del comercio de artículos alimenticios y la crisis agrícola de 1950-52; el proceso de sustitución también da muestras de agotamiento produciéndose enfrentamientos entre la clase obrera y la burguesía industrial.

La caída de Perón se precipita por un conjunto de conflictos y contradicciones sociales más allá del levantamiento militar.

Es importante señalar que, dentro del patrón llamado de sustitución de importaciones que caracteriza a los países periféricos en este período, se encuentran dos modelos claramente diferenciados. Por un lado el modelo de continuidad y complementariedad con el antiguo proyecto oligárquico, pero sin la convicción que la generación del '80 depositaba en la educación como factor de progreso, y por otro lado el modelo peronista que lleva adelante en forma decidida y con cierto grado de autonomía un proyecto nacional a partir de una política industrialista, redistributiva y reservando un rol decisivo al Estado.

Esto se refleja en la orientación pedagógica: a partir de 1930 se desplaza el positivismo como teoría dominante por una suerte de espiritualismo antipositivista que desvalorizaba lo material, basando la educación en un tipo ideal de hombre hacia cuya realización debe tender la tarea educativa. El discurso pedagógico peronista se construyó en torno a ejes antagónicos con la pedagogía liberal oligárquica. Desde el Estado se daba respuesta a las demandas educacionales populares incluyendo elementos importantes de la simbología popular. Aún con contradicciones, se modifica el esquema anterior a la vez que *se produce un auge cuantitativo en los niveles medio y superior que fue uno de los más importantes en toda la historia argentina.*

condiciones para la reinstauración de un gobierno democrático y popular.

En el plano educativo la política de exclusión se manifiesta en un lento crecimiento de la matrícula en todos los niveles y en la gestación de un sistema privado que abarca todas etapas del proceso educativo.

El desarrollo de la enseñanza privada abarca una proporción significativa en cada uno de los niveles. El tránsito por un sistema selectivo desde la primera infancia hasta el nivel universitario es una realidad para una porción de la población urbana. Este hecho tiende a consolidar el sistema de estratificación social existente al reforzar los condicionamientos de clase en el proceso de selección educacional y poblacional. Como contrapartida de los privilegios de ciertos sectores sociales el sistema educativo no logra cumplir metas mínimas en grandes sectores de la población; cerca de la mitad de los alumnos de nivel primario no finalizan el ciclo, la deserción continúa en los niveles siguientes y alcanza a la mitad y los dos tercios de la matrícula en los niveles medio y superior respectivamente.

Prima la concepción de la educación como "inversión", que acompañada de importante ayuda económica de los organismos internacionales para la educación media y

La salida frente a la crisis se intenta a partir de una apertura plena al capital internacional, que actuó como reactivante del conjunto de la economía a través de inversiones directas, ampliando el mercado de mano de obra y aumentando el nivel de ocupación.

Paralelamente se esbozaba un proyecto general de modernización del aparato productivo y estatal para adaptar a la Argentina a las necesidades de la nueva estructura económica que se delineaba. Se inicia allí una prolongada fase de expansión industrial con un creciente predominio de las empresas extranjeras que irán modificando la estructura económica interna. Proceso que se complementa entre 1966 (golpe militar de Onganía) y 1969 con una nueva afluencia de capitales externos destinados a la ampliación de los establecimientos ya instalados y a la adquisición de firmas locales.

El Estado adquiere una singular importancia como productor de bienes y servicios y como asignador de recursos entre los distintos sectores sociales, si bien ocurren múltiples cambios políticos, y se produce una distribución regresiva del ingreso y la exclusión de sectores populares del proceso político. En parte debido a esto, a partir de mediados de los sesenta comienza una sucesión de reclamos estudiantiles y sindicales y de movimientos populares que culminan en el '69 en el "Cordobazo" y preparan las

estructura industrial que pudiera competir internacionalmente. Al mismo tiempo surge en sectores de la clase dominante la necesidad de producir una profunda reestructuración del modo de acumulación: se buscaba pasar de una variante "distribucionista" a otra "concentradora" de ingresos.

Para cumplir el objetivo propuesto era necesario el "disciplinamiento" (terrorismo de Estado a partir de 1976) y heterogeneización de los sectores asalariados -que habían experimentado importantes mejoras a partir del gobierno democrático, en medio de una alza sostenida de la movilización popular-, una redistribución del ingreso nacional y una redefinición del Estado reorientándolo de acuerdo con las necesidades de la nueva etapa. Esto se logró eliminando la redistribución de ingresos hacia los sectores populares a través de políticas restrictivas del gasto social, mientras que por otro lado se planteaba el objetivo de privatización y las empresas públicas estrechaban su vinculación con las empresas oligopólicas y se endeudaban con el exterior.

La transformación operada estableció una clara diferencia entre beneficiarios y perjudicados, a partir de la definición de los primeros en cómo se consolida la nueva fracción dominante y el nuevo patrón de acumulación.

superior, significó una modernización de los principios liberales sin alterar la filosofía de dominación.

El proyecto desarrollista afirma que el subdesarrollo es producto de la carencia de espíritu empresario en las capas dirigentes, se propone considerar la educación como motor del proceso de desarrollo (capital humano) haciendo alusión a la necesidad de formación y calificación de los recursos humanos; al mismo tiempo plantea la necesidad de reconceptualizar las partidas presupuestarias dedicadas al rubro educación como inversiones y no como gasto de consumo.

Este proceso se patentiza en la búsqueda de la formación de una masa considerable de mano de obra calificada y cuadros técnico profesionales de nivel intermedio adecuados al tipo de desarrollo capitalista dependiente de la Argentina, en cuya estructura parecen comenzar a predominar las industrias fuertemente concentradas y oligopolizadas y con alto desarrollo técnico. Junto con ello se intenta consolidar una tendencia ya operante en el sistema educacional: la tendencia a la privatización.

A mediados de la década del '70 aparecen límites al modelo sustitutivo. Gran parte de las industrias, aún las oligopolizadas, dependían de las barreras proteccionistas y los subsidios estatales. No se había logrado articular una

de calificar mano de obra (no porque no sea necesario), sino por la reducción de puestos de trabajo que provoca la recesión, la eliminación de la legislación laboral que protegía al trabajador, y la concentración de inversiones en ramas productivas de capital intensivo.

Vale decir que se pone el énfasis en la necesidad de adecuar la educación a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo; pero en tanto esto es totalmente válido en lo que respecta a los aspectos curriculares y metodológicos, carece de sentido en la medida en que sólo una ínfima parte de los egresados tendrá la posibilidad de ser absorbida por un mercado de trabajo achicado y exigente, con las consecuencias de marginación (pero de buena situación competitiva hipotética) para el resto.

El papel fundamental que se adjudicaba a la educación en la legitimación del sistema, completando la deficiente socialización por lo económico, quedó relativizado a causa de sus limitaciones para impedir la aparición de diferentes formas de resistencia, que volvieron imprescindibles los mecanismos de control social más violentos. En parte a causa de ésto, de la debilidad de los sectores populares para presionar por sus demandas, -y más que nada para obtener respuesta positiva-, y de la reducción global del gasto social, la educación pública ha devenido en una situación miserable en la que ni siquiera puede aprovechar los

Los perjudicados en el proceso descripto fueron con toda claridad los sectores asalariados, un conjunto de sectores empresariales menores, y finalmente un sector que empieza a crecer en forma incesante, los sectores marginales desocupados o subocupados que ni siquiera pueden contar con un Estado que intente atenuar los efectos de su situación.

Un indicador significativo del papel que adopta el Estado con respecto a la satisfacción de las demandas sociales es la participación del gasto público en el presupuesto nacional; esta participación va en aumento entre 1930 y 1955, con los mayores valores entre el 45 y el 54, y disminuye continuamente desde 1975, luego de una cierta recomposición en 1973. Los periodos de mayor participación en el presupuesto se dan durante gobiernos peronistas. A partir de 1978, con la transferencia de los servicios de la Administración Nacional a las provincias y a la MCBA, disminuyen aún más los recursos destinados por la Nación a la educación.

El fin de los '70 marca -entre otras muchas- la pérdida de entidad del sistema educativo (salvo en lo discursivo) en la medida en que el consenso se ha garantizado por otros medios: primero la represión salvaje y luego los cambios en la estructura económica, que a su vez han modificado el fondo cultural. Y con respecto al aparato productivo, el problema principal no pasa por la necesidad

acrecentando el número de beneficiarios e intentando compensar otras deficiencias (por ej. comedores).

La continuación de la democracia debería haber conducido a políticas sociales más justas, pero esto no es así. El centro del ataque neoliberal conservador es la crisis fiscal, y la respuesta monetarista es el ajuste, que en un sistema cada vez más regresivo ofrece como salida a la crisis un nuevo modelo de exclusión.

Ante la falta de recursos disponibles para brindar los servicios necesarios, el Estado propone una mayor "participación" (es también la nueva línea política de los organismos internacionales) de la sociedad civil en la educación de sus hijos (arancelamiento, bonos educativos, privatización). Una posición neoconservadora extrema llevaría a la abolición del sistema público de enseñanza, reemplazándolo por un sistema de bonos que los individuos y las familias usarían para pagar su educación, combinados con sus propios recursos (Paviglianiti, 1992). Otras proponen mantener el sistema estatal sólo para los sectores más humildes (otro aspecto de esta política es que los pobres se autogestionen). Esto estimulará la mejora de los servicios, alegan, ya que los institutos privados competirán por la clientela, y el estado dispondrá de más recursos para las escuelas públicas. Esta agudización de la función subsidiaria del Estado, que en la práctica ya se ha venido

recursos que tiene. En la medida en que los sectores populares dependen en este sentido de la acción del Estado, ya que es un derecho que sólo éste puede garantizar, la política de desentenderse atenta contra la posibilidad de que estos sectores reciban un servicio apropiado, con una clara consecuencia discriminatoria. Hirschberg (1992) habla de una desresponsabilización política, socio-institucional y pedagógica por parte del Estado, por los resultados de la acción educativa, como rasgo saliente de las políticas neoliberales.

Desde 1976 no sólo no aumentó el número de escuelas sino que disminuyó, ya que las nuevas no alcanzan a cubrir las que se cerraron, y la falta de inversión y mantenimiento hace que el deterioro edilicio sea progresivo. A partir de 1978 hay más alumnos por establecimiento y por docente. En educación técnica se verifica un mayor gasto que no redundó en una mejora de la infraestructura (Marshall).

Con el regreso a la democracia, el conjunto de gastos sociales fue objeto de un intenso debate. La finalización de la dictadura puso en primer plano la búsqueda de la legitimidad para el Estado de derecho, cuya materialización implicó un aumento del gasto social en función de reducir las desigualdades. En educación hubo un importante aumento en el presupuesto y la matrícula en todos los niveles,

sólo el 17% de la población de 25 años y más lo había finalizado; y apenas un 4,1% de la población de más de 25 años había completado estudios superiores.

Un estudio de Halperin (1992) define al sistema educativo formal como un factor que contribuye a que niños y adolescentes no puedan romper con el círculo vicioso de la pobreza, ya que tomando cualquier indicador posible, los pertenecientes a grupos pobres estructurales muestran niveles comparativos altamente desfavorables.

De acuerdo con ese trabajo, las tasas de escolarización correspondientes al censo de 1980 evidencian que más del 95% de la población entre 6 y 12 años asistía a algún establecimiento educativo. Para los 4 años apenas excede el 50%, mostrándose una considerable diferencia entre los distintos sectores sociales. Más de la mitad de los niños de entre 10 y 14 años no tuvieron concurrencia al jardín de infantes, en tanto que para la población de iguales edades no pobre, el 80% ha concurrido.

Desde los 13 años en adelante, la **deserción** comienza a evidenciarse y se acentúa a los 14, lo cual no implica que todos los que dejan el sistema hayan completado el nivel primario (el 20% de los pobres estructurales tuvo ingreso tardío a la escuela primaria, siendo el 9% para los no pobres).

sosteniendo, terminaría de consolidar y legitimar circuitos socialmente diferenciados: la educación estatal para los pobres y la otra para los que puedan pagarla.

La política de reducción del gasto que se está aplicando no contempla, por ejemplo, el retiro de los subsidios a la educación privada paga, ni el redimensionamiento del gasto en función de criterios que prioricen áreas fundamentales. La inversión en infraestructura es prácticamente nula, los salarios de los docentes -que constituyen en promedio más del 90% del presupuesto educativo- están por debajo del límite razonable, y el presupuesto de ciencia y técnica se restringe cada vez más. El pago de la deuda externa y las subvenciones al sector financiero han absorbido recursos muy superiores a los asignados a educación.

#### 4.2. Características del sistema educativo argentino

Casi toda la población argentina accede a la educación primaria en la actualidad, pero también gran parte de ella abandona la escuela antes de terminar séptimo grado. El Censo Nacional de 1980 muestra que el 34,5% de los mayores de 13 años no han terminado la escuela primaria (obligatoria desde hace más de 100 años). Con respecto al nivel medio,

veces desde quinto grado, el maestro de grado es reemplazado por maestros para las distintas áreas (en escuelas urbanas).

Nivel medio: comprende dos ciclos, básico (tres años) y superior (dos años para el bachillerato o comercial y tres o más para las escuelas industriales). El ciclo básico sirve sólo para la modalidad que se estudia, por eso algunas provincias han implantado el ciclo básico común para que cualquier alumno pueda pasar de una carrera a otra sin problemas.

Nivel superior no universitario: comprende básicamente los profesorados y algunas otras carreras como enfermería, etc., proporcionalmente poco relevantes. El 92% de los establecimientos forman docentes para otros niveles de la educación, salvo para la universidad. Hasta 1970 los maestros primarios se formaban en la escuela media. Desde 1972 se unificó la formación de los docentes en ese nivel, tanto de enseñanza primaria, como de jardín de infantes, de educación especial, y de las distintas materias que se dictan en el nivel medio. Se organizan prácticamente sobre el modelo de la escuela secundaria.

Frente al carácter estructural de la crisis del sistema educativo nacional, el Ministerio limitó su gestión, durante mucho tiempo, al ejercicio de un centralismo absorbente y formalista, que lo condujo a modalidades

La repetición también reafirma estas desventajas: casi el 44% de los pobres estructurales muestra repetición, contra un 13% de los no pobres. Este es un tema fundamental, ya que *el retraso escolar manifiesta el desajuste entre la propuesta del sistema y la respuesta del niño*. En el conurbano, según datos de 1988, este problema afectaba a uno de cada cuatro niños en edad escolar.

Ya hemos dicho que la estructura del sistema se mantuvo prácticamente sin cambios de fondo hasta ahora, a pesar de haberse producido importantes modificaciones en las condiciones de vida y de aprendizaje de la población.

Nivel preprimario: se divide en dos etapas: jardín maternal (45 días a 3 años) y jardín de infantes (4 y 5 años). Al no considerarse obligatorio, no son cubiertos ni supervisados por el Estado.

Nivel primario: obligatorio desde 1884 por la Ley 1420, consta de siete grados agrupados en ciclos (primer ciclo de primer a tercer grado; segundo ciclo, cuarto y quinto grado; y tercer ciclo, sexto y séptimo grado), sin grandes diferencias en horarios, normas disciplinarias, métodos de enseñanza, etc. Sólo en el tercer ciclo, y a

1978, con la transferencia de escuelas nacionales, acción casi exclusiva de las provincias.

La educación media fue desarrollada inicialmente por el gobierno nacional, pero más tarde también las provincias crearon y administraron sus propios establecimientos. Lo mismo sucede con el nivel superior.

Pero los significativos problemas del sistema no se dan principalmente entre las jurisdicciones, lo cual, si se quiere, sería más justificable, sino que se refieren a la organización al interior de las mismas. La desarticulación vertical, vale decir, la falta de nexo real entre un nivel y otro, que se manifiesta claramente en la magnitud del fracaso, la deserción y la repitencia en el primer año de cada ciclo, tanto en el primario, como en el medio y en el universitario. Y la desarticulación horizontal, vale decir la falta de coordinación dentro del mismo nivel entre modalidades o dependencias diferentes. Este es un tema más complejo porque involucra el debate acerca de las diferencias curriculares y su compatibilidad con una certificación de validez nacional para cada nivel.

administrativas paralizantes y al predominio de prácticas burocráticas, alejadas de la realidad educativa. Este ejercicio formal de la conducción, que se sostiene en una multiplicidad de expedientes donde los problemas no se resuelven, ha generado un clima de insatisfacción permanente en las instituciones educativas, que se ha manifestado de diferentes formas, más o menos virulentas, sin demasiados efectos, salvo puntuales o coyunturales, en el funcionamiento global.

Con respecto a la distribución de atribuciones entre la Nación y las provincias, éstas últimas tienen derecho a legislar sobre todos los niveles y aspectos de la enseñanza, con validez dentro de su respectiva jurisdicción, pero la Constitución y las leyes nacionales siguen siendo ley suprema, aunque expresen elementos de contradicción. Por lo tanto ha habido una larga polémica acerca de si la responsabilidad de las provincias en materia educativa es exclusiva o concurrente con la Nación (Paviglianitti, 1988).

De hecho históricamente han funcionado distintas variantes de acción en diferentes periodos, por ejemplo en el nivel primario, desde acción exclusiva de las provincias (1810-1853), o combinada con acción indirecta de la Nación a través de subsidios (1853-1905), acción directa tanto de la Nación como de las provincias (desde 1905), y a partir de

En el nivel medio, la cantidad de programas diferentes es enorme, y en los primeros años del setenta se estableció la reciprocidad automática en el reconocimiento de estudios y títulos entre las jurisdicciones nacional y provinciales. No se acordaron modalidades patrones, ni contenidos mínimos, ni mecanismos posibles de coordinación, pero el peso de los planes nacionales todavía se mantiene, como referencia fundamental, por lo cual su núcleo permanece inalterado.

En los ciclos superiores la variedad de planes y programas es enorme y están poco conectados entre sí, incluida la formación docente. El hecho de que los profesorado estén organizados según el modelo de la escuela secundaria: obligación de asistencia diaria, pruebas parciales y finales, estudios organizados por años, relaciones verticalistas con los profesores, poca posibilidad de creatividad y de ejercicio de la discrepancia, poca posibilidad de investigación personal, reviste gravedad porque los docentes graduados tienen poca oportunidad de aprender o experimentar una forma distinta de organizar el trabajo escolar. Por ello les resulta difícil imaginar soluciones diferentes frente a las necesidades diversas que se plantean en la clase.

Cabe también aclarar, para todos los niveles, que los cambios de programas, sobre todo en media, salvo en contadas excepciones no suelen, alterar la rigidez ni la

El diagnóstico de Paviglianitti (1988) es claro en este sentido:

El nivel preescolar, a pesar de su expansión cuantitativa, aún no tiene establecido un rol claro, no hay un criterio uniforme acerca del número de años ni de los contenidos pedagógicos apropiados. La heterogeneidad y diferenciación existente entre los establecimientos, y la falta de control estatal, contribuyen a agudizar las diferencias de oportunidades, ya que tienden a dar más y mejor educación a los sectores sociales y regionales más desfavorecidos.

El nivel primario, hasta casi los ochenta se caracterizaba por la rigidez y uniformidad de sus planes, emanados del Consejo Nacional de Educación, y por la asimilación de los provinciales a éstos. A partir de las transferencias hay heterogeneidad jurisdiccional, tanto en lo curricular como en algunas formas de organización, pero en muchos casos la primera es meramente formal, debido a que los profesores utilizan materiales "normalizados" por las editoriales. Estos materiales vienen a llenar tanto los vacíos de formación de los docentes en la generación de materiales adecuados, como los de orientación metodológica de los organismos correspondientes.

(Pini Marta y Varese C., 1990). Esta es la situación de un importante porcentaje de la población, que ve frustradas las expectativas que podía poner, al menos, en la escuela.

#### 4.3. La experiencia de los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires

Existe una gama de experiencias y proyectos en diferentes provincias de las cuales se tiene conocimiento (Cantero, 1990), pero no se cuenta con evaluaciones consistentes de su implementación, con excepción de los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires, que a pesar de ser una experiencia reciente, cuenta con tres trabajos dedicados a evaluarla, uno desde la UBA (Hirschberg de Cigliutti) y otro patrocinado por el INAP (Tiramonti) que analizan lo ocurrido en las escuelas de nivel medio, y un tercero por el CFI (Arango y Kleiman).

El Dto. 4182/88 del Poder Ejecutivo de la Prov. de Buenos Aires "autoriza la creación" de los Consejos de Escuela en dicha provincia. Son cuerpos representativos de toda la comunidad educativa (directivos, docentes, padres, alumnos, no docentes, asociaciones cooperadoras, etc.) en cada escuela "con atribuciones consultivas y ejecutivas que hacen al ámbito exclusivo de su funcionamiento, y su

"escolarización" de los saberes. Paralelamente, las transferencias de escuelas realizadas a partir de 1992 (gobierno democrático) coinciden con las de 1978 (dictadura militar) en que, además de no haber sido consensuadas ni enmarcadas en un proyecto integral de reforma educativa, no representan una real estrategia de descentralización política y organizativa, sino más bien un ahorro de recursos para la administración nacional en detrimento de la educación pública. Se transfieren servicios, ya en crítica situación financiera, sin transferir recursos suficientes, minimizando el hecho de que habrá lugares en los que corre serio riesgo la continuidad de la labor educativa.

En cuanto a la situación laboral docente, no desentona con el resto: deterioro salarial, inestabilidad en los puestos, condiciones de trabajo en degradación continua, sobrecarga de tareas y dificultades para perfeccionarse, con obvias consecuencias en el desempeño y en la dedicación.

Con relación a los sectores rurales y urbano marginales, existen tres indicadores básicos que sintetizan, de algún modo, la problemática educativa de los mismos: falta de participación en la producción del conocimiento (la escuela representa a los sectores medios urbanos y maneja un lenguaje ajeno); expulsión (no sólo por los factores exógenos); calidad diferenciada de la oferta educativa (falta de propuestas didácticas apropiadas, simplificación)

fehacientes de la cantidad exacta, aunque posteriormente tuvo un cierto aumento (Arango y Kleiman).

Según Hirschberg, hasta marzo de 1991 las escuelas de nivel medio (576 en total) habían formado 115 Consejos de Escuelas (20%). Dicho porcentaje se mantiene aproximadamente para el conurbano, en el que sobre un total de 311 escuelas se conformaron 58 Consejos (18,6%).

Además de constatar el mayor éxito de la propuesta en las regiones en donde fue asumida por los Inspectores, este trabajo encuentra problemas significativos con respecto a la representatividad de los miembros, dado que en muchos casos el nivel de participación no garantizaba "el marco de democraticidad indispensable para dotar de legitimidad al mandato de los representantes de cada sector", que suele basarse en designaciones formales o pedidos a docentes y padres, de integrar el órgano.

Otra de las cuestiones es la falta de claridad acerca de la dimensión de participación a la que se convoca y las reales posibilidades de tomar decisiones. Los Consejos de Escuela no tienen autonomía interna dado que el poder de decisión en relación a lo técnico pedagógico se limita al nivel de propuestas que deben ser supervisadas por las burocracias intermedias y centrales. Los Consejos Escolares (órgano administrativo local con miembros electivos) son los

finalidad principal es promover la organización de la misma, estimulando su protagonismo, unidad, vinculación, convivencia solidaria y participación (art. 2).

La opcionalidad de la propuesta determinó una difusión dispar, fundamentalmente dependiendo del compromiso que con la misma tuvieron los Inspectores, (en esto coinciden los tres trabajos), intermediarios entre las iniciativas de la Dirección General de Escuelas y los establecimientos. Para el caso este circuito se complementó con la constitución de un área destinada al seguimiento y evaluación que tomaba contacto directo con los establecimientos, de equipos interrama que se vinculaban con organizaciones comunitarias, y del "Gabinete Educativo Itinerante" encabezado por la Subsecretaria -del cual los Consejos de Escuela era uno de los temas prioritarios-; así como abundante material ilustrativo. Pero obviamente, la tarea principal quedó a cargo de quienes tienen el contacto permanente con la comunidad escolar.

En 1989 existían 677 establecimientos en los que se habían formado Consejos de Escuela, sobre un total de 8185 establecimientos existentes en la Provincia de Buenos Aires (un 8,27%), de los cuales la mayor parte pertenecía a la Dirección de Educación Primaria y a la Dirección de Educación de Adultos, aunque en términos relativos había mayor proporción en el nivel superior. No hay datos

Como conclusión, este trabajo destaca la presencia de tres discursos diferentes: el de la conducción política que prioriza la democratización, el de los padres y los alumnos que se centra en el mejoramiento de la calidad de la educación, y el de los docentes, cuyo eje es el incremento del deterioro de sus condiciones laborales. La no adecuación de la política educativa a las necesidades y prioridades de las familias y los docentes origina las siguientes situaciones paradójales, acentuadas por las políticas de ajuste:

"-se convoca a la participación para la democratización pero sólo pueden hacerla efectiva aquéllos que están en mejores condiciones sociolaborales.

-Se considera a la participación como una herramienta válida para la organización de las familias y las escuelas pero cuando logran esta organización y demandan al Estado el cumplimiento de su rol, éste no satisface las demandas.

-se atribuye a la comunidad educativa una potencialidad movilizadora en un contexto de desmovilización, polarización social y desarticulación de las organizaciones populares.

-se diseña un proyecto que se supone responde a las expectativas de la "comunidad educativa" en cuanto a sus

encargados legalmente tanto de los asuntos referidos a nombramiento de docentes como al equipamiento, infraestructura y uso del espacio escolar. Con respecto a la autonomía externa, se ve limitada porque la Dirección General de Escuelas se autodefine como el organismo supervisor de su funcionamiento a través de sus niveles de conducción. Por lo tanto, no son sólo las características del contexto sociopolítico las que limitan el alcance de los niveles de cogestión y autogestión de los Consejos de Escuela, sino la implementación de una normativa que refuerza la estructura jerárquico piramidal del sistema educativo en lugar de brindar espacios para que los procesos de participación ocurran.

Hirschberg señala también como un elemento significativo la movilización diferencial de los distintos Consejos de Escuela según el nivel socioeconómico de las familias que integran la matrícula escolar (sin recursos propios no es posible). Con respecto a las demandas surgidas de la organización de familias y escuela, el mismo Estado que impulsa la participación luego no brinda los recursos necesarios para efectivizar las propuestas, salvo en algunos casos relacionados con infraestructura edilicia, con otorgamiento de subsidios o priorización en las partidas presupuestarias.

Dicha delegación constituye de por sí una profundización de la segmentación, ya que la capacidad de aportar recursos, gestionar y demandar a las autoridades está directamente relacionado con los niveles económicos y culturales de la comunidad correspondiente.

Los fenómenos de exclusión educativa que afectan a la población de nivel socioeconómico bajo, no tienen posibilidades de ser solucionados por los Consejos de la misma comunidad, sin acceso al apoyo técnico, humano y económico necesario para abordar esta problemática.

Con respecto al tema de la baja calidad educativa, una de cuyas causas, según el diagnóstico provincial, es el aislamiento de la escuela, los Consejos pueden contribuir a un acercamiento. De hecho, si bien predominantemente se han ocupado de la provisión material, varios han abordado problemas tales como la disciplina, el ausentismo docente, las variaciones de matrícula y la articulación del curriculum con el mundo laboral. Si bien pueden lograrse innovaciones puntuales, esto no es suficiente para superar la obsolescencia de contenidos y métodos, para lo cual es necesaria una redefinición social de los saberes adecuados.

Tiramonti coincide con Hirschberg en que la normativa es ambigua en la atribución de funciones y no introduce cambios en la tradicional distribución de poderes y

representaciones positivas con respecto a la participación en la gestión educativa, cuando familias y docentes perciben esta convocatoria como un elemento más en el contexto del proyecto neoliberal y la desresponsabilización del Estado en materia educativa."

Tiramonti, por su parte, expresa que las barreras construidas por directores y docentes -los primeros orientando el accionar de los Consejos y los segundos resistiendo cualquier ingerencia- han permitido la incorporación formal de la estructura participativa por parte de la escuela, relegando a los padres a su tradicional papel de cooperador, y desarrollar estrategias exitosas para convertirlas en reproductora y reforzadora de sus tradicionales estilos de funcionamiento. Atribuye gran parte de este éxito a la ambigüedad de las funciones y ámbitos de incumbencia que desde su creación les fueron asignados a los Consejos, lo que facilitó su adaptación por parte de los rectores.

Por otra parte señala que en un medio con carencias muy graves, éstas se transforman en la cuestión central cuando no la única que debe resolver la escuela; en estos casos la convocatoria a la comunidad a participar de la gestión escolar, sean cuales sean las intenciones originales, se transforma en una delegación al cuerpo social de la responsabilidad del sustento material de las escuelas.

Cafiero y la asunción de Duhalde en 1990. Así, el proyecto, concebido originalmente como parte de un conjunto más amplio, fue convirtiéndose en una propuesta participativa en los servicios de base, aislada y sin claridad con respecto a su rol y al alcance de su influencia en la política educativa del conjunto.

Los mismos autores marcan como otros obstáculos el elevado porcentaje de población en condiciones de pobreza (más del 44% en el conurbano bonaerense), y el desarrollo de prácticas paternalistas y clientelistas por parte del Estado, que desalientan la participación. El llamado no logra movilizar a los sectores menos favorecidos, que son los que reciben el servicio educativo más deteriorado.

Las características de la Dirección General de Escuelas y en especial sus circuitos de comunicación constituyó otra valla para los intentos de democratización y participación. La existencia de un sistema rígido de jerarquías se replica en la circulación de información, de arriba hacia abajo, prácticamente sin retroalimentación, y raramente en forma horizontal. En el proyecto de Consejos de Escuela la base recibió la propuesta de participación y movilización comunitaria por los canales tradicionalmente encargados de transmitir directivas, y en consecuencia la recepción fue burocrática. Los autores afirman que este proyecto, atractivo y que marcó una línea diferenciadora en

estructura de gestión del sistema. Afirma que no se puede considerar este proyecto ni parte un plan de descentralización, ni tampoco de un incremento de autonomía de las instituciones escolares, sino que tiene las características típicas de un emprendimiento particular que provoca cristalizaciones burocráticas que se superponen y disputan funciones con las preexistentes. La posibilidad de una gestión más autónoma de las instituciones escolares se ha limitado por la ausencia de los recursos técnicos y materiales para atender a la problemática escolar, debido a la progresiva desresponsabilización del Estado de su obligación de proveer los medios que garanticen una educación de calidad para el conjunto de la población. Esta situación convierte a los Consejos de Escuela, más allá de las intenciones iniciales- en un instrumento adecuado para transferir a la comunidad la responsabilidad de proveer los medios para su educación, estando condicionada cada vez más su calidad por el origen social de los alumnos.

En el trabajo de Arango y Kleiman se señala que la participación en el ámbito educativo no fue una propuesta aislada, sino que formaba parte del programa del gobierno provincial para todas las áreas, en el marco del optimismo por el triunfo peronista en las elecciones de 1987, que se fue diluyendo junto con la agudización de la crisis nacional, con la profundización de las políticas de ajuste desde la asunción del gobierno de Menem y con la derrota de

de gran parte de la población del conurbano, limitando las posibilidades de participación de quienes se encuentran en condiciones más desventajosas, incluso en la primera investigación mencionada se habla de un efecto paradójal de refuerzo de la segmentación y la discriminación, en el contexto neoliberal. Si bien el problema de la gestión participativa no está condicionado sólo por el contexto económico, podríamos acotar que en comunidades que se encuentran por debajo de determinados umbrales de satisfacción de necesidades básicas, ni siquiera se puede plantear como problema.

Con respecto al contexto político observamos diferencias en la caracterización y el enfoque. Hirschberg marca la paradoja de plantear un proyecto participativo en medio de políticas neoliberales, de desregulación estatal, desmovilización social y desarticulación de las organizaciones populares. Arango y Kleiman hablan de un marco inicial de movilización integral en la Provincia, que fue en paulatino retroceso debido a las vicisitudes políticas y a la magnitud del ajuste en el país. Pero, en uno u otro caso se verifica que durante la implementación efectiva del proyecto el contexto ya era el que describe Hirschberg.

La política desde el Estado provincial se vuelve contradictoria y engañosa, ya que impulsa una política

la educación nacional, se convirtió en un programa administrativista que suma la cantidad existente sin atender a la calidad de lo que se ha conformado, si bien manifiestan que aún los procesos más restringidos significaron un avance con respecto a la rigidez de la estructura tradicional.

Colocando un toque optimista en las conclusiones, se detienen en este aspecto positivo, considerando que, aún en forma aislada o parcial, se llegó a generar experiencias que fortalecieron la identidad y capacidad de la comunidad educativa para la reflexión y la gestión sobre sus propios asuntos, y la resolución de algunos de sus problemas, y que la adquisición de capacidades grupales y los aprendizajes significativos que obtuvieron los que participaron en el proyecto desde sus diversos roles no constituye un resultado menor. Ponen esperanzas en la mejor construcción que harán los niños educados en este ejercicio, si las comunidades bonaerenses educadas en el autoritarismo han sido capaces de sacrificar tiempo y esfuerzo en inciertas propuestas participativas.

A partir de estos trabajos podemos identificar los problemas principales encontrados para el desarrollo de un proyecto que se centraba en la democratización educativa en la Provincia de Buenos Aires. Se destaca en los tres trabajos la grave incidencia de las condiciones de pobreza

5. Síntesis y conclusiones. Líneas de reflexión. Apuntes para una reforma.

Para considerar el problema de la educación pública en la Argentina en primer lugar hemos desarrollado algunos conceptos que podríamos sintetizar de la siguiente manera:

La democratización en nuestra sociedad puede realizarse solamente si sobrepasa los límites de las libertades y la democracia representativa, y abarca el campo de la vida material del conjunto. En tanto no se cumpla con el segundo aspecto, y teniendo en cuenta los niveles de pobreza actuales, esta democracia es elitista y de legitimidad restringida.

El papel del Estado, históricamente regulador e interventor en lo económico y social, ha cambiado en el marco del neoconservadurismo, con el abandono de su principalidad en las políticas sociales. En educación, donde tiene un rol clave para garantizar la equidad, transfiere sus responsabilidades a las provincias sin asegurar los recursos necesarios, con lo cual peligran la continuidad de muchos servicios.

Otros factores que intervienen desde la gestión educativa son la falta de atención a los aspectos organizativos, es decir, la separación entre política y

democrática, pero no suministra los recursos necesarios para satisfacer las demandas surgidas de la comunidad en este proceso, ni de los padres, ni de los docentes, ni de los alumnos; en el segundo trabajo se marca como consecuencia, además de la limitación de la autonomía que esto implica, que los Consejos se han convertido en instrumentos de la desresponsabilización del Estado, o funcionales a ella.

Con respecto a limitaciones más específicas, una muy importante que se destaca es la falta de cambios en la rígida estructura jerárquica del sistema que pudieran favorecer o acompañar un funcionamiento democrático. La ambigüedad de la normativa con respecto a las atribuciones de los Consejos, y el mantenimiento intacto del resto del modelo nos parece confirmar los déficits ya mencionados en el apartado 2.3 con respecto a la implementación de políticas públicas. Dentro de esa estructura se confirma, así como en otros trabajos de investigación, el poder de los niveles intermedios de la burocracia para frenar o potenciar las decisiones de política. Hirschberg expresa que la conducción que llevó adelante el proyecto no tomó debida cuenta de los elementos críticos que ya habían sido señalados en la evaluación de experiencias similares (menciona Italia, España y Cuba, que sirvieron de antecedentes).

internas de la escuela, la unidad del sistema, la 'cultura escolarizada', la práctica docente.

Una administración educativa democrática se entiende como un proceso de participación colectiva, que pueda conjugar libertad y equidad. El criterio cultural que se adopta es el de relevancia, y para que se haga efectivo requiere la participación política y culturalmente específica, en procesos particulares. No se puede separar la calidad en educación de la calidad de vida en la sociedad.

Entendemos la participación educativa como el proceso sociocultural por el cual los sujetos que directa o indirectamente (y por lo tanto con diversos roles, intereses y capacidad) dan vida a la institución escolar, confluyen para calificar la finalidad y naturaleza de la misma, y para determinar las modalidades concretas de ejercicio de sus funciones.

Una de las formas de participación propuesta es la de acción colegiada, que se ha llevado a la práctica en algunos países y, de modo parcial, en la Provincia de Buenos Aires.

Presentamos el caso italiano, con la evolución histórica y la situación actual del sistema educativo, luego de varios años de la reforma que estableció los órganos colegiados en el gobierno de la educación. Observamos como

administración, que se refleja tanto en la elaboración de reformas sólo pedagógicas, como en la carencia de estrategias adecuadas para involucrar a la burocracia en los cambios proyectados. También en las propuestas sólo administrativas, como la descentralización, que si bien puede favorecer la democratización y acercar los ámbitos de decisión a los usuarios de los servicios, no necesariamente es así. Hay ejemplos cercanos de su utilización como parte de estrategias conservadoras y autoritarias.

Hay dos cuestiones que consideramos esencial definir para una descentralización democrática:

1) cuál es la capacidad de decisión de los niveles locales, no sólo de acceso a la información suficiente sino también sobre qué temas y con qué alcance; y

2) cuál es la disponibilidad y la capacidad de gestión de los recursos y medios para llevar a cabo las decisiones tomadas.

La democratización de la educación es un problema complejo que abarca aspectos cuantitativos, de porcentajes de matrícula y rendimiento, y cualitativos, relacionados con la calidad del servicio. A su vez la calidad es un concepto multidimensional condicionado por factores internos y externos al sistema educativo. Entre los primeros se ubican: el curriculum, la estructura, la gestión, las relaciones

### 5.1. Conclusiones. Líneas de reflexión acerca de la reforma educativa en la Argentina.

El análisis de las experiencias expuestas reafirman la necesidad de una dinámica social y cultural acorde que dé sustento a, y a su vez sea acompañada por, el proceso de democratización de la escuela, en todas sus dimensiones. Esta dinámica -que implica la recomposición de los lazos solidarios en cada comunidad-, la mejor distribución de los recursos -materiales, humanos, comunicacionales, científicos-, y la ubicación de la problemática educativa en los primeros lugares de la agenda política y social, constituyen las condiciones sine qua non para que la participación de la comunidad en la gestión educativa pase del discurso a la práctica.

No sólo la experiencia italiana, sino la de nuestro propio país y de otros de América Latina muestran la precariedad que pesa sobre las reformas, no sólo educativas, aún cuando se apoyen en una base de legalidad y de legitimidad originaria, cuando no están sostenidas e integradas a un proyecto más amplio y a un movimiento global de la sociedad en defensa de sus derechos. En ese sentido, el contexto actual de nuestro país no permite pronósticos muy optimistas, pero también es cierto que puede haber experiencias parciales positivas que fortalezcan y puedan ampliar al menos una cierta tendencia contracorriente.

aspectos positivos la globalidad de la reforma, el cuestionamiento a la verticalidad en las relaciones internas, el reconocimiento a los docentes de un tiempo adicional pago aparte de las horas de lección, la experimentación didáctica y organizativa, la claridad normativa en los procedimientos y la asignación de funciones. Los principales obstáculos al proceso de democratización que muestran los análisis se refieren al cambio de coyuntura, a la persistencia de las mismas estructuras burocráticas, a las dificultades implícitas en el proceso de participación, y a la falta de autonomía de las escuelas.

En el caso del sistema educativo argentino, describimos su evolución política, identificando los rasgos permanentes y los que fueron cambiando de acuerdo con los procesos político económicos de nuestro país, hasta llegar a la situación actual, en la que los problemas que arrastra se han profundizado por las políticas neoliberales, que determinan la desresponsabilización del Estado ante lo social. Se caracterizan las tasas de escolarización, de deserción y de repitencia como expresión de las diferencias sociales, pero también de los desajustes entre la propuesta de la escuela y la realidad del niño o adolescente. Se describen la estructura y la gestión, y los principales déficits ya conocidos.

formar parte del mercado de bienes de consumo, en una especie de exterminio neodarwinista, en el que los 'débiles' quedan afuera.

Por eso afirmamos que, si bien la cuestión de la gestión participativa no está condicionado sólo por el contexto económico, en la población que se encuentra por debajo de ciertos límites de satisfacción de necesidades básicas, ni siquiera existe como problema.

La participación constituye un proceso gradual y prolongado de aprendizaje complejo, en la medida en la que se deben compatibilizar opiniones, saberes e intereses múltiples para llegar a acuerdos operativos. Es por eso que se deben establecer claramente los momentos e instancias de información, -imprescindibles para que pueda existir participación real y no formal- de discusión y de ejecución en todos los niveles, en atención a la eficiencia en la gestión. Es tan paralizante el burocratismo como el asambleísmo. Lo cierto es que, pasados los momentos de efervescencia, en los que la participación se produce espontáneamente, conviene reflexionar acerca de cuánto se atiende en esas dinámicas al cambio en las relaciones de autoridad, en los parámetros de disciplina y tolerancia de funcionamiento, y a la democratización real de los intercambios.

Asociado con esto, no es posible imprimir una significación a la práctica educativa sin establecer un "ideal de educación socialmente relevante" (Almandoz, 1988) asociado a contextos institucionales (local, regional, nacional, internacional). Es en base a una meta común a alcanzar que adquiere sentido el esfuerzo y la responsabilidad de la participación para modificar y adaptar los instrumentos y las estructuras. Hoy dicho proyecto no existe, la polarización social y el retroceso en el nivel de vida de grandes grupos, hace que mientras proliferan las universidades y los 'masters' privados, para la mayoría la educación va descendiendo en las prioridades, a medida que no tiene cubiertas las necesidades más básicas: trabajo, alimentación, vivienda y salud.

La exclusión económica anula toda autodeterminación, ya que limita la libertad individual y colectiva. Así como la práctica de la libertad da como resultado una libertad más amplia, las sobredeterminaciones económicas tienen como consecuencia la restricción del ámbito autónomo y la extensión de la alienación.

No hay espacio para la acción colectiva en la medida en que el mercado reclama responsabilidades y beneficios individuales. Hay un universo circunscripto para la participación en el mercado de poder, así como la hay para

La participación que se pudo generar con la convocatoria a los Consejos de Escuela, por sus propias contradicciones, resultó impotente para afrontar los problemas más urgentes del sistema educativo: la exclusión y el deterioro agudo en las zonas más pobres, y la desvinculación de los programas y metodologías con las necesidades de la población a la que se atiende, en el marco del abandono por parte del Estado de su responsabilidad con respecto a la política social. Ya hemos hablado de las limitaciones de la propuesta, pero el hecho es que no se trata sólo de hacer una propuesta mejor, sino de generar las condiciones para hacerla viable.

Por eso es que si bien está pendiente para nosotros el debate acerca de la participación en la gestión de la educación en cuanto se refiere a mecanismos, niveles de decisión, representatividad, grados de autonomía, etc., tal como se ha desarrollado en otras sociedades, como por ejemplo la italiana, no vemos en este período la posibilidad de que se concrete, salvo en los círculos académicos. Esto no impide seguir trabajando en esa dirección, pero teniendo claras las restricciones y la distancia entre deseo y realidad.

Con respecto a los cambios en el sistema educativo, adquiere un enorme peso en todos los análisis la dificultad para penetrar las rígidas estructuras del aparato, así como

para modificar pautas de comportamiento y patrones de relación institucional.

Pero de la evolución del sistema también surge que a lo largo de las diferentes gestiones a nivel nacional, y lo mismo podemos afirmar de la Provincia de Buenos Aires, las políticas educativas no han apuntado a una modificación integral del mismo. Y tampoco lo organizativo, como decíamos en 2.3, ha merecido un lugar acorde con su importancia. Las reformas educativas han sido (fundamentalmente en el nivel primario) de programas, de método didáctico y han apuntado a la modificación de actitudes de los docentes; en algún momento se han mejorado los recursos, o se ha buscado optimizar algún mecanismo, pero en forma aislada. Posiblemente se deba en parte a que las estrategias organizativas para los cambios político pedagógicos no forma parte de la formación de los cuadros de la especialidad, salvo superficialmente, y ratificando el modelo tradicional.

En el terreno de los modelos organizativos, nos parece importante despegarse de los esquemas rígidos y asumir el compromiso de un esfuerzo creativo. La nuestra es una realidad social y cultural compleja y diversa que se expresa en multiplicidad de alternativas. La tradicional pretensión de abarcarlas a todas desde un único centro ya no es -si es que alguna vez lo fue- garantía de equidad o de

integración. La oferta uniformante no impidió la formación de circuitos cada vez más diferenciados para pobres y ricos.

Un planteo democrático debe ser claro en los objetivos y por eso mismo flexible y no ortodoxo en los procedimientos -con el sólo límite de que sean democráticos y respondan a los objetivos-. Puede apelar a la complementación de modelos organizativos en la medida en que resulte más apropiado para una realidad particular. Si bien es cierto que los supuestos de un modelo tradicional son contradictorios con los de un modelo "renovado", también lo es que no se cambia de un plumazo la cultura social e institucional, y la convivencia con instancias y propuestas innovadoras, en determinadas condiciones, puede favorecer la remoción de viejos esquemas.

Es de suma importancia partir de la cultura y el funcionamiento existentes (no de los deseados), tanto del aparato burocrático como de la comunidad local, en donde la compatibilización y las adaptaciones que deberá realizar la institución escolar y los ajustes mutuos sean el centro del debate, y los avances pequeños o grandes sean producto del compromiso consensuado de los implicados. Es imprescindible transferir el análisis, el debate, las posiciones y propuestas a los ámbitos en las cuales las perspectivas de mayor autonomía, como sea que se realicen, deberán efectivamente encontrar su validación teórica, su

justificación operativa y la consiguiente verificación de su importancia política y cultural.

En el nivel de la escuela, es necesario que se perciba la participación como un refuerzo y no como una mortificación de la profesionalidad, para asumir la responsabilidad de gobernar los procesos de aprendizaje, de comunicación, de decisión, es decir de motivar, de aclarar, de sostener y limitar los diversos roles en ámbitos funcionales al logro de las finalidades institucionales.

La heterogeneidad de las configuraciones provinciales determinan que sólo una evaluación multidimensional y consensuada permita definir si lo más adecuado es la organización en base a las regiones, a los municipios, a nucleamientos o intervenciones de escuelas, si es mejor dar autonomía a las escuelas o a los distritos; las fórmulas son limitadas pero las posibilidades de combinación y recreación no, y sólo se realizan en base a la decisión política de abrir y estimular los espacios de discusión, resolución y construcción de alternativas. Es inútil, por ejemplo, proponer la departamentalización educativa en una provincia en la que el municipio ha sido el organismo que ha dado mejores respuestas a la comunidad, o dar autonomía a una escuela rural sumida en el desamparo.

Las propuestas pueden venir desde la base o desde la cúpula del sistema, pero desde arriba "deben" desarrollarse, por encontrarse allí el más alto nivel técnico, la mayor capacidad de iniciativa, y la visión de conjunto, para ser sometidas a juicio y confrontadas con los destinatarios. Es posible llevar a cabo planes piloto o experimentales, tal como se realiza en otros ámbitos, también en lo organizativo, integrado con lo pedagógico, con un espíritu más científico, pero no para que queden cristalizados, sino para evaluar, ajustar y ampliar las innovaciones. Como todo aprendizaje, también el organizativo se contruye sobre el conocimiento previo, pero también sobre la experiencia y el ensayo y error, totalmente opuesto al "mas vale malo conocido...", tumba de toda innovación.

## 5.2. Apuntes para una propuesta

Enmarcados, como decíamos, en un proyecto político democrático coherente, que incluya la redefinición de las articulaciones entre el Estado y la sociedad, y una política de redistribución de ingresos progresiva y reafirmando que, a pesar del debilitamiento de su capacidad de acción, la responsabilidad principal del Estado sigue vigente, hay algunos aspectos que consideramos insoslayables para cualquier planteo de reforma democrática.

En el plano político se requiere la garantía por parte del Estado Nacional (Provincial, Municipal) de la provisión de los recursos necesarios, con la posibilidad de los establecimientos de obtener recursos de bienes y servicios que puedan ofrecer a la comunidad.

En el terreno financiero resulta imprescindible la redistribución de los recursos en base a las necesidades reales y a criterios de justicia social, la progresividad impositiva, la efectivización de la coparticipación federal, y la publicidad de los presupuestos y balances.

En lo que respecta a la administración, debería centrarse en el desarrollo progresivo de formas de organización alternativas dotadas de mayor agilidad y autonomía político administrativa, con órganos de participación comunitaria en cada nivel institucional; en el establecimiento preciso de formas operativas de articulación y coordinación entre los diferentes niveles y tipos de decisión; con la separación y complementación de áreas de dirección e inspección: en cada establecimiento y en cada ente local se desempeñará por lo menos una autoridad con especialización pedagógica y otra con especialización en los aspectos administrativo organizacionales, el establecimiento de canales de comunicación y de información inmediata múltiples y diversificados, verticales y horizontales, de

todos los aspectos atinentes a la actividad escolar y extraescolar. Una comisión mixta, con miembros internos a la organización -también de la comunidad- y externos, sería responsable del control de gestión, -incluyendo el control financiero- y de la socialización y uso diagnóstico de los resultados para planes futuros.

Una política de personal coherente contemplaría la jerarquización profesional docente a través de: mejora salarial; cargo único que incluya horas de planificación, intercambio, evaluación y perfeccionamiento, perfeccionamiento de nivel superior obligatorio, redistribución concertada y recalificación del personal administrativo, jerarquización, provisión de plantas orgánico funcionales suficientes en cantidad y calificación a los entes locales, capacitación gerencial del personal directivo e inspectivo, reemplazo de la relación jerárquica por relaciones de colaboración técnica, responsabilidad profesional y compromiso institucional.

En cuanto al plano pedagógico, se requiere que el curriculum sea flexible y la planificación, en todos los niveles, esté sujeta a evaluación permanente; que los contenidos que surjan de la realidad y sirvan para orientar y favorecer la integración al contexto geográfico y social, poniendo énfasis en las capacidades instrumentales y los procedimientos para seguir aprendiendo indefinidamente. Un

elemento básico es el respeto y la incorporación de las diferencias entre los educandos: igualdad basada en el respeto a las condiciones diversas, el respeto en las relaciones interpersonales, la participación y la democracia escolar. Es necesario redefinir las funciones docentes, directivas e inspectivas, proyectando la formación adecuada para encarar las tareas que hacen a su rol, para concretar el aprovechamiento por parte de la escuela de los recursos humanos que brinda la comunidad (desde la gente común hasta los institutos de educación superior, como las universidades) en especialidades socialmente relevantes que los docentes -lógicamente- no están obligados a poseer (por ejemplo formación de cooperativas, avances científicos, elaboración de productos regionales, artesanías locales, oficios varios).

Siempre teniendo en cuenta que si la descentralización no significa más participación en los ámbitos locales con poder de decisión real, sólo significará segmentar y heterogeneizar aún más la educación aumentando el abandono de las zonas marginales, agudizando la inequidad y la polarización también en los niveles locales.

## 6. BIBLIOGRAFIA

Aguerrondo, Inés, Una nueva educación para un nuevo país/1 y 2, CEAL, Bs. As., 1988.

Almandoz de Claus, María Rosa y Abate de Carciofi, Ana María, Calidad de la Educación. Aportes para su análisis, MEJ-OEA, Bs. As., 1988.

Arango, Aida y Kleiman, Carlos, Participación ciudadana en la gestión pública. Los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires, 1992.

Benadusi, Luciano, "Politica e organizzazione della scuola" en Scuola democrática. Rivista di Ricerca sociale e strategie formative, Marsilio Editori, Venezia, Ottobre/Dicembre 1987.

Braslavsky, Cecilia y Tiramonti, Guillermina, Conducción educativa y calidad de la enseñanza media, FLACSO-Miño y Dávila Editores, Bs. As., 1990.

Cantero, Germán, Modelos participativos en educación. Una aproximación a partir de las experiencias provinciales y de la MCBA, MCE-PRONATASS, Bs. As., 1991.

Cardoso, Fernando H., "La democracia en las sociedades contemporáneas", en Labastida Martín del Campo, Julio (coord.), Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea, Siglo XXI, México, 1986.

Coraggio, José Luis, "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular", en Roffman, A. y Laurelli, E. (comp.), Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis, F.F. Ebert-CEUR, Bs. As., 1989.

Corradini, Luciano, Democrazia scolastica, Editrice La scuola, Brescia, 1976.

Ezpeleta, J. y Furlan, A. (comp.), La gestión pedagógica de la escuela, UNESCO-OREALC, Santiago, Chile, 1992.

Fernández Lamarra, Federalismo y centralismo en la política y en la administración de la educación argentina, mimeo, Universidad de Cuyo, 1985.

Ferro, Salvatore, "Partecipazione ed autonomia scolastica", in Annali della Pubblica Istruzione, Le Monnier, Marzo/Aprile 1992.

García Delgado, Daniel, Raíces cuestionadas: la tradición popular y la democracia/2, CEAL, Bs. As., 1989.

Góngora, Norberto, Administración y planificación educativa. Aportes organizacionales a los modelos emergentes, MCyE-PRONATASS, Bs. As., 1992

Halperin, Leopoldo, Suárez, C., El nuevo sujeto de la pobreza, Curso Nacional de Gerencia Social, INAP-IPAP-CLAD-CIDES, Bs. As., 1992.

IIPAS, Informe Seminario "Descentralización estatal y reforma de las administraciones públicas provinciales", Gral. Roca - Allen - Río Negro, IIPAS, Bs. As., agosto 1990.

Laeng, Mauro, Un bilancio di trent'anni, Annali della Pubblica Istruzione, n.4/5, Le Monnier, Roma, Luglio/Ottobre 1989.

Lechner, Norbert, "El proyecto neoconservador y la democracia", en Labastida Martín del Campo, Julio (coord.), Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea, Siglo XXI, México, 1986.

MEJ, Jerarquización de la escuela en el marco de la política de federalización, Serie Doctrina y Programa, N.1, Programa de Descentralización - Integración de la Gestión Educativa, República Argentina, Ministerio de Educación y Justicia, 1990.

MEJ-OEA, Estudio para la modernización y democratización de la educación argentina, DINEM-OEA, Bs. As., 1987.

Molinari, Luciano, Manuale de Diritto scolastico, Istituto Geografico De Agostini, Novara, 1990.

Namo de Mello, Guiomar y Da Silva, Teresa, La gestión de la escuela en las nuevas perspectivas de las políticas educativas, en Ezpeleta y Furlan (comp.) op.cit., UNESCO-OREALC, Santiago, Chile, 1992.

Oszlak, Oscar, Políticas públicas y regimenes políticos, reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, Estudios CEDES, Bs. As., 1984.

Paviglianiti, Norma, Diagnóstico de la administración central de educación, Ministerio de Educación y Justicia, Bs. As., 1989.

Paviglianiti, Norma, Neo-conservadurismo y educación, un debate silenciado en la Argentina del '90, Coquena Grupo Editor, Bs. As., 1991.

Pini, Mónica, "Los sindicatos frente a la reforma del Estado", Revista Realidad Económica, Bs. As., Julio 1990.

Pini, Marta, Varese, Carmen, Escuela y comunidad rural: una experiencia participativa, MEJ(DINEIP)-OEA, Bs. As., 1990.

Pollice, Alvaro, "Ancora sull'autonomia nella scuola", in Annali della Pubblica Istruzione, n.6, Le Monnier, Roma, Novembre/Dicembre 1988.

Puiggrós, Adriana, Democracia y autoritarismo en la pedagogía argentina y latinoamericana, Editorial Galerna, Bs. As., 1986.

Sander, Benno, Educación, administración y calidad de vida. Caminos alternativos del consenso y del conflicto, Santillana, Bs. As., 1990.

Rasegna amministrativa della scuola. Mensile di legislazione e problemi scolastici, Anno X, n.6, Armando Editore, Roma, Febbraio 1991.

Ravaglioli, Fabrizio, Evoluzione del sistema scolastico italiano dall'Unità ad oggi e recenti processi di riforma, CIRMES, SNALS, 1984.

Recuperati, Giuseppe, "La scuola nell'Italia Unita", in Storia d'Italia, Volume quinto, I documenti, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1973.

Richichi, Giuseppe, La nuova legislazione della scuola, Edizione Parallelo 38, Reggio Calabria, 1978.

Salvo, Franco, Rotolo, Filippo y Benvenuti, Mario, Dalla società feudale al mondo d'oggi, Le Monnier, Firenze, 1990.

Scuola e Amministrazione. Mensile di aggiornamento culturale e profesional, Carra Editrice, setembre 1991.

Senén González, Silvia, Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la regionalización educativa en América Latina, CFI, Bs. As., 1986.

Tiramonti, Guillermina, Nuevos modelos de gestión educativa: el caso de los Consejos de Escuela de la Provincia de Buenos Aires, INAP, Bs. As., 1992.

Zanobini, Luciano, Codice delle leggi sulla pubblica istruzione, Quarta edizione, Volume II, Dott. A. Giuffré Editore, Milano, 1976.

Zavaleta Mercado, René, "Cuatro conceptos de la democracia", en Labastida Martín del Campo, Julio (coord.), Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea, Siglo XXI, México, 1986.