



Profesorado. Revista de Currículum y
Formación de Profesorado

ISSN: 1138-414X

mgallego@ugr.es

Universidad de Granada
España

Bocchio, María Cecilia; Lamfri, Nora Zoila

Autonomía y gestión directiva en el centro del discurso de las políticas educativas para la Educación
Secundaria en Argentina

Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado, vol. 17, núm. 2, mayo-agosto, 2013,
pp. 441-459

Universidad de Granada
Granada, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56729526025>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



VOL. 17, Nº 2 (mayo-agosto. 2013)

ISSN 1138-414X (edición papel)

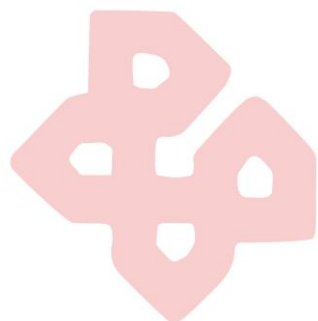
ISSN 1989-639X (edición electrónica)

Fecha de recepción 30/09/2012

Fecha de aceptación 22/03/2013

AUTONOMÍA Y GESTIÓN DIRECTIVA EN EL CENTRO DEL DISCURSO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ARGENTINA

Autonomy and school management as core educational policy discourse in argentine secondary education



María Cecilia Bocchio* y Nora Zoila Lamfri**

* Universidad de Lisboa (Portugal)

** Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)

E-mail: mcbochio@hotmail.com, nlamfri@hotmail.com

Resumen:

Este artículo presenta los resultados de una investigación que estudió los efectos de una política de promoción de la autonomía en la gestión directiva de escuelas de nivel medio de la provincia de Córdoba, Argentina. El Ministerio de Educación provincial promovió acciones específicas a través del llamado Proyecto Promoción Autonomía de la Escuela (PPAE), articulando un discurso de mayor autonomía, dotación de recursos y responsabilización por los resultados en la introducción de nuevas técnicas de gestión escolar.

Se reconoce a la “gestión por proyectos” como uno de los principales mecanismos de regulación y de focalización de recursos del sistema educativo, a partir del cual se promueve un tipo de autonomía que traslada responsabilidades a las escuelas y legitima nuevas modalidades de control. El trabajo analiza el concepto de autonomía que sostiene estas políticas, se presenta el caso en estudio y se abordan los sentidos que los actores involucrados asignaron al PPAE.

Palabras clave: Políticas educativas; Regulación política; Autonomía; Gestión directiva; Gestión por Proyectos.

Abstract:

This paper presents the results of a research that studied the effects of a policy designed to promote school autonomy management for secondary schools in the Province of Cordoba, Argentina. The project was implemented by the Provincial Ministry of Education, which promoted specific actions, through the "Project for the Promotion of School Autonomy" (PPAE), which articulated a discourse of greater autonomy to educational institutions, resourcing and accountability mechanisms that introduced new school management techniques.

Management through projects is seen as one of the main mechanisms of regulation and focalization of resources in the educational system, from which it is promoted a type of autonomy that shifts responsibility to schools and legitimizes new forms of control. The paper analyzes the concept of autonomy that underlies these policies, presents the case under study and discusses the meaning attributed to PPAE by stakeholders.

Key Words: Educational Policies; Political Regulation; Autonomy; School Management; Management by Projects.

Presentación

El artículo presenta los resultados de una investigación titulada “*La difícil construcción de la autonomía escolar. Estudio del Proyecto Promoción Autonomía de la Escuela (PPAE)*”¹ cuyo objetivo principal fue analizar el impacto del citado proyecto en la gestión directiva en escuelas públicas de nivel medio de la provincia de Córdoba, Argentina.

El estudio procuró abordar las diversas problemáticas derivadas de los procesos de implementación de proyectos educativos que, enmarcados en los lineamientos de las políticas focalizadas, se orientan a optimizar el aprovechamiento por parte de las instituciones educativas de los recursos y herramientas que se proveen a fin de atender distintos problemas que aquejan al Sistema Educativo.

Con el objeto de dar cuenta del proceso investigativo, se ha organizado el artículo en torno a los siguientes apartados: 1. se aportan algunas precisiones teóricas desde las cuales se enfoca el problema de investigación; 2. se explicita la estrategia metodológica y se describe someramente el caso en estudio; 3. se presentan las principales dimensiones de análisis construidas durante la investigación; 4. se ponen a consideración algunas conclusiones generales del trabajo.

1. Introducción al problema de investigación

Ya desde los años noventa las políticas educativas en Argentina promovieron nuevas formas de gobierno y control sobre la educación orientadas por la descentralización, la introducción de mecanismos de evaluación y la instalación de nuevos modelos de gestión del sistema y de las instituciones. Si bien a partir de la sanción de la nueva ley de educación, Ley de Educación Nacional N° 26.206/06, se puede vislumbrar un importante cambio de rumbos en distintos dominios, la gestión de las instituciones educativas sigue estando signada por un discurso que concibe a la autonomía de la escuela como una técnica de gestión política con la que se pretende dar respuestas eficientes y eficaces a las múltiples demandas que reciben las

¹ Trabajo Final de Licenciatura en Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina. María Cecilia Bocchio (Beca SeCyT UNC 2010) y Carla Errico. Dirigido por la Mgter. Nora Lamfri.

instituciones educativas. El papel asignado a los directivos en este modelo responde a una tendencia que introduce en las escuelas un lenguaje propio de la lógica empresarial y en la que los directivos son considerados gerentes. El gerencialismo se presenta a los educadores como una estrategia racional para hacer un mejor uso de los recursos públicos que se puede aplicar en cualquier organización, más allá del tipo de servicios que se brinde o los sectores a los que atienda.

En el discurso de la gestión escolar articulado con el de autonomía, al tiempo que se ampliaban los márgenes de decisión en la gestión, se incrementaban las responsabilidades por los resultados alcanzados y se instalaban nuevos mecanismos de burocratización y rendición de cuentas. En este proceso de responsabilización, los directivos deberían adquirir las capacidades necesarias para hallar las estrategias pedagógico-didácticas y los recursos necesarios para la ejecución de programas y proyectos educativos que respondiesen a las demandas del alumnado. En términos de Barroso, los directores se vieron imbricados en esta doble función de ser regulados y reguladores de las políticas educativas, función que se constituye en un instrumento fundamental para la sobrevivencia del Estado y su carácter regulador (Barroso, 2011)

Para abordar las cuestiones planteadas partimos de la idea central de reconocer al incremento de la autonomía escolar como un cambio en la regulación política del sistema educativo por lo que se hace necesario poner énfasis en conceptualizar la regulación.

El uso de la teoría de la regulación en el análisis de las políticas públicas se vincula al campo de la denominada “sociología política de la acción pública”, la cual propone dos abordajes posibles: la necesidad de estudiar el Estado a través de su acción y la acción del Estado a través de sus instrumentos (Barroso, 2006).

Barroso (2005b) toma el concepto de regulación de Maroy y Dupriez desde un enfoque centrado en el papel del Estado. El mismo es entendido como: “ el conjunto de acciones puestas en marcha por una instancia (gobierno, jerarquía de una organización) para orientar las acciones y las interacciones de los actores sobre las cuales poseen una cierta autoridad” (Maroy y Dupriez, 2000, p.76). La definición sostiene que cuando la regulación es aplicada a sistemas sociales se transforma en el resultado de la articulación entre una o varias regulaciones de control y que es la producción de “reglas de juego” lo que posibilita resolver conflictos de interdependencia y coordinación.

Seguimos la perspectiva del autor antes mencionado, quien plantea que en un sistema social complejo como el sistema educativo existe una diversidad de modalidades de regulación que se corresponden con la pluralidad de actores implicados. El Estado es la fuente principal de regulación, pero no la única, por ello es más apropiado hablar de “multirregulación”, entendida como acciones que permiten el funcionamiento del sistema educativo a través de dispositivos reguladores que se complementan y muchas veces se anulan (Barroso, 2006).

Las regulaciones del trabajo directivo promueven un liderazgo donde la dirección política se ubica en el centro, mientras la responsabilidad sobre la ejecución se delega a la periferia. La autonomía y la gestión basada en la escuela requerirán la introducción de nuevos mecanismos de regulación de la educación pública por el mercado. Así, el director es reconocido desde el discurso del PPAE, como el garante de la implementación de los Proyectos de Enseñanza y Retención Escolar que se deben articular con el Proyecto Educativo Institucional.

En contexto de reconfiguración de las funciones asignadas a la escuela, el papel histórico- tradicional de ejercicio del liderazgo se modifica, y son los directivos quienes principalmente vivencian los efectos de un nuevo modelo de gestión, ahora basado en la escuela y promotor de mecanismos de toma de decisiones en forma colegiada.

La doble representación de los directivos, constituye el carácter híbrido de una función dualizada entre la figura del “administrador” y del “líder profesional”, constituyéndose estas figuras en dos de los referentes principales de la actividad de los directores durante la década del 80 y 90.

Barroso (2005a), analizando particularmente el caso portugués, reconoce que la complejización de los principios que justifican el ejercicio de su cargo responde a la evolución teórica del campo de la organización y la administración educacional, conjuntamente con la emergencia de una regulación mercantil y de la presión social para desarrollar una articulación entre escuela y comunidad. El autor identifica cinco concepciones diferentes de directores:

- Burocrática, estatal y administrativa: Refiere a la concepción del director como un representante del Estado en la escuela, ejecutor de las normativas formuladas por el Ministerio.
- Corporativa, profesional y pedagógica: Donde el director es visto como un “headteacher” e intermediario entre profesores y la administración central o local, operando como defensor de los intereses pedagógicos y profesionales de los profesores.
- Gerencialista: El director es reconocido como el “gestor” de una empresa, preocupado fundamentalmente por la administración de los recursos, la formación y las competencias técnicas específicas con el fin de garantizar la eficacia de los resultados obtenidos.
- Político-social: Donde el director es concebido como un mediador entre lógicas e intereses diferentes, entre ellas las de: los padres, los profesores, los alumnos, los de diversos grupos sociales, los intereses económicos, entre otros; pero con el mandato de alcanzar el bien “común” educativo para los alumnos.

El autor advierte que, en tanto modelos de análisis, no es posible encontrar en las instituciones educativas estas concepciones de directivos en forma pura y que en la práctica coexisten los modelos constituyendo prácticas híbridas. Además, cada uno de ellos surge en un determinado contexto. El modelo burocrático surge como referencia del Estado Educador, el Corporativo en referencia al Profesionalismo, el Gerencial surge en relación al Mercado, mientras que el Político-social, en relación al modelo de Estado Regulador. A partir de las últimas décadas han incrementado el tenor gerencial, aludiendo con eso a la responsabilidad que los directores poseen para administrar y dar respuestas eficientes a los problemas que las escuelas vivencian.

En este marco conceptual se considera al incremento de la autonomía como un mecanismo de regulación del trabajo del director y a la gestión por proyectos como uno de sus principales instrumentos y desde este enfoque abordamos el estudio del caso.

El PPAE promovió la dotación de diferentes recursos que sirviesen como herramientas para el fortalecimiento de la “gestión autónoma” de las escuelas participantes. Se pretendió

además que docentes y directivos pudieran elaborar propuestas de enseñanza y proyectos de retención escolar acordes a las necesidades educativas de la población a la que atendían.

El problema de investigación se definió en los siguientes términos: ¿Cuál es el impacto del PPAE en la gestión directiva de las escuelas participantes? ¿Qué herramientas otorgó el PPAE para promover una gestión escolar autónoma?

A partir de estos interrogantes, se pretendió conocer y caracterizar el proyecto, identificando sus componentes, líneas de acción, modelos de gestión directiva y herramientas que habría aportado a la gestión directiva de las escuelas participantes. Asimismo, procuramos identificar y analizar los sentidos que los actores institucionales otorgaron a la autonomía como una dimensión transversal del proyecto.

2. Propuesta metodológica

La metodología utilizada se enmarca en el enfoque cualitativo. Se trata de un estudio de caso de carácter exploratorio. Analizamos la implementación del PPAE en 9 (nueve) instituciones educativas públicas de nivel medio del sistema educativo en la ciudad de Córdoba, Argentina.

La estrategia metodológica se basó principalmente en dos tipos de fuentes de datos: documental (normas legales, documentos oficiales, informes de evaluación, auditorías, etc.) y entrevistas a distintos actores.

Los directivos y supervisores entrevistados fueron aquellos que, habiendo participado en la implementación del PPAE, continuaban desempeñando funciones en los equipos directivos en el momento en que las entrevistas fueron realizadas. Asimismo, consideramos como informantes clave a funcionarios del Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba, quienes fueron responsables de la planificación, implementación y evaluación del proyecto en cuestión.

2.1. Instrumentos de recolección de datos

Se implementaron entrevistas abiertas y semi-estructuradas a los directivos de instituciones educativas de nivel medio y sector público del sistema educativo de la ciudad de Córdoba; a supervisores y a funcionarios del Ministerio de Educación provincial.

Para la construcción de los instrumentos de recolección de datos se tomaron como referencia, entre otras, las siguientes dimensiones:

a) Entrevistas a Directores:

1. Características generales de la institución educativa, entre ellas: historia, cuerpo docente, equipo directivo, población a la que atiende, contexto geográfico en el que se localiza.

2. Proyecto Educativo Institucional (PEI), Proyecto Curricular Institucional (PCI), Proyectos específicos, planes de becas nacionales y/o provinciales que la escuela recibe.
3. Contexto y características de la implementación del PPAE.
4. El rol del directivo en el contexto de implementación del PPAE, y sus implicaciones en la gestión educativa de la escuela.
5. Autonomía más recursos, la resignificación del PPAE en la escuela. (proyecto de retención, capacitación docente, útiles, libros).
6. Opinión acerca de los resultados obtenidos tras la culminación del PPAE.

b) Entrevista a funcionarios y supervisores vinculados con el PPAE:

1. Funciones desempeñadas en el PPAE.
2. Proceso de planificación, ejecución y evaluación del PPAE.
3. Recursos provistos por el PPAE.
4. Opinión acerca de la gestión por proyectos y sus implicaciones para la gestión educativa.
5. Rol de los directivos en la implementación del PPAE.
6. Percepción acerca del efecto del PPAE en la gestión educativa.
7. Percepciones acerca de falencias en la ejecución del PPAE en las escuelas participantes.
8. Apreciaciones sobre la autonomía escolar como concepto central del PPAE.
9. Características, vicisitudes y reconstrucción histórica de la implementación del PPAE.

Las entrevistas tuvieron carácter no estructurado y abierto, existiendo un margen de libertad en el planteo de las preguntas aunque siempre en torno al tema central de interés de este trabajo: el impacto del PPAE en la gestión directiva.

2.2. Una matriz para el análisis de los datos

En función de las demandas analíticas del objeto de estudio, se construyó una matriz de análisis siguiendo principalmente los aportes de Sendón (2007). La misma se estructuró a partir de tres ejes centrales:

1) **Modelos de gestión directiva**, entendiendo por modelo a la construcción conceptual elaborada con el fin de servir de instrumento para la identificación de los estilos de gestión que subyacen en las prácticas de gestión de los directivos entrevistados.

2) **Estrategias de gestión directiva**, como modos específicos de acercamiento e intervención del poder político o gobierno en las escuelas. Así también, constituyen el conjunto de operaciones susceptibles de controlar las secuencias integradas de procedimientos o actividades que se eligen con el propósito de facilitar la adquisición, almacenamiento o utilización de la información y recursos (Tiramonti, 1996).

3) **Sentidos atribuidos a la autonomía escolar**, concebido como la captación que tienen los sujetos del mundo que los rodea. El discurso de la autonomía escolar aparece como algo significativo e inmediato para los directores escolares en el contexto de implementación de proyectos (Zechetto, 2006).

2.3. El caso en estudio

El PPAE fue implementado entre los años 2003 y 2006 en escuelas públicas de la Provincia de Córdoba como componente del Programa de Modernización de la Provincia de Córdoba. Éste último, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), promovió la reforma del aparato burocrático del Estado provincial y tuvo como objetivo ampliar la capacidad de gestión financiera y administrativa de la provincia, para consolidar las bases de un equilibrio fiscal sostenible en el mediano y largo plazo.

Los propósitos explícitos del PPAE fueron dos: en primer lugar se orientó a potenciar la calidad, la eficiencia, la equidad y la participación educativa de los niños y jóvenes de la Provincia de Córdoba; y en segunda instancia, a generar prácticas y condiciones que incrementaran la autonomía de las escuelas y sus docentes en relación con aquellas decisiones que inciden directamente en su tarea cotidiana y en el aprendizaje de los alumnos. (Documento Base, 2003).

El proyecto incluyó a 1362 escuelas en toda la provincia, incluyendo todos los niveles de enseñanza obligatoria, y promovió la dotación de diferentes recursos que servirían como herramientas para el fortalecimiento de la “gestión autónoma” de las escuelas participantes. Se buscaba además que docentes y directivos pudieran elaborar propuestas de enseñanza y proyectos de retención escolar acordes a las necesidades educativas de la población a la que atendían.

La particularidad de esta iniciativa estuvo dada por la utilización de una estrategia de focalización de recursos financieros, materiales, de asistencia técnica y una modalidad de ejecución novedosa para las escuelas: la firma de un acuerdo explícito de la institución para participar mediante un “acta de compromiso”. Además se ofrecía un “catálogo de ofertas” de capacitación docente, una “feria de editoriales y librerías” y un “catálogo” de libros, entre otros.

Las líneas de acción definidas por el proyecto fueron las siguientes:

- a) *Desarrollo de Técnicas de Gestión Escolar*: Se orientó al desarrollo de un sistema integrado de monitoreo cuyo objetivo fue la recopilación y uso intensivo de la información producida en las escuelas y en el sistema provincial para abordar las principales problemáticas relevadas en cada institución educativa.
- b) *Dotación y Utilización de Recursos Didácticos*: Consistió en el otorgamiento de libros, útiles y materiales didácticos. Tuvo el objetivo de fortalecer la autonomía de las

instituciones educativas, en relación a la gestión de sus recursos didácticos, de modo que fuera posible fortalecer las condiciones de enseñanza y aprendizaje.

- c) *Acrecentamiento de Estrategias Pedagógicas y Didácticas*: Compuesta por dos líneas de acción. Una orientada a la capacitación docente, que realizaban los Institutos de Formación Docente de la provincia, y otra referida a la elaboración de proyectos escolares de enseñanza y retención a fin de lograr metas de retención y recuperación de los alumnos con riesgo socio-educativo.

3. Algunas consideraciones para el abordaje de la autonomía escolar

Barroso (2004) sostiene que es necesario concebir a la autonomía como producto de una construcción, en donde se articulan múltiples dimensiones institucionales, en oposición a la concepción de autonomía “impuesta o ficcional” propulsada de manera homogénea desde instancias centrales de gobierno. Es importante señalar que en Argentina, el discurso de la autonomía escolar impregnó las instituciones educativas en contextos de descentralización marcando una innegable ruptura en un sistema educativo de tradición centralista.

Partimos del supuesto de que la autonomía escolar es siempre relativa y sujeta a la pertenencia a un sistema educativo. Como concepto, posee una ambigüedad en su origen, lo cual torna necesario inscribirla en una lógica pedagógica. En el discurso de la autonomía escolar es posible reconocer la prevalencia de una concepción ligada a la lógica administrativa, en lugar del predominio de una lógica pedagógica.

Las definiciones de la autonomía escolar fueron orientadas por dos pilares diferentes: el primero basado en una perspectiva neoliberal, que sostiene discursos y prácticas que buscan transferir en la escuela modos de gestión propios del ámbito privado. Esto ha sido denominado “nueva gestión pública” (new public management). El segundo pilar persigue el potenciamiento de la capacidad de las escuelas para desarrollarse y responder de mejor modo a las demandas de su población. Estos pilares determinan las tensiones que atraviesan a la autonomía escolar; entre ellas se destacan: el posible incremento de la desigualdad entre escuelas, la pérdida de la homogeneidad del sistema, la desregulación de la educación como servicio público, la creciente relevancia del rol del equipo directivo, el incremento de los mecanismos de evaluación de resultados, entre otros. etc. (Bolívar, 2008).

Sendón (2007) sostiene que más allá de las acepciones del concepto de autonomía, es necesario interrogarse acerca del “para qué” de la autonomía, y sobre el “con respecto a qué o quienes” se es autónomo. El “para qué” de la autonomía escolar se visualiza a partir de las diferentes finalidades de las acciones e interacciones en los diferentes aspectos o dimensiones de la gestión escolar, entre ellos, el organizativo-administrativo, la pedagógico-didáctica, la socio-comunitaria, o la micropolítica.

El “quienes” responde a los actores que desarrollan y sostienen las acciones autónomas, siendo éstas individuales o colectivas en función de la distribución del poder en la institución educativa, como así también de la apertura de la escuela al público. En última instancia, en relación al “respecto de qué o quienes” se desarrolla la autonomía escolar, refiere a los niveles administrativos de conducción del sistema, aunque también al conocimiento experto (Sendón, 2007).

3.1. “Autonomía más recursos”, el slogan del PPAE

En el discurso del PPAE cobró relevancia la autonomía que las escuelas adquirirían para elaborar y financiar proyectos educativos. Los recursos viabilizarían y potenciarían proyectos que se adecuaran a las demandas específicas que recibieran las instituciones. Quienes llevaron adelante la iniciativa sostuvieron que, a diferencia de otros proyectos promovidos en gestiones anteriores, en este proyecto las escuelas obtuvieron “por primera vez” autonomía para comprar en el mercado los recursos que consideraron pertinentes a sus proyectos educativos institucionales.

Cabe aquí destacar que uno de los objetivos principales del PPAE fue mejorar los niveles de retención escolar promoviendo así la responsabilidad institucional ante los crecientes índices de deserción y abandono escolar:

“Atender a la retención escolar implica ocuparse del problema del abandono o de la inclusión y la permanencia desde su génesis. La deserción es el hecho consumado. La responsabilidad institucional principal debe ser la de prevenir esta situación y poner en marcha estrategias anticipatorias que logren interrumpir el camino hacia el fracaso escolar, partiendo de la premisa que es posible lograr la reincorporación de aquellos jóvenes que han abandonado la escuela” (Documento Base, 2003, p. 6)

Cerletti (2008) sostiene que estos discursos dan cuenta de acciones donde

“...Se deposita en la escuela la responsabilidad por la lucha contra la desigualdad social, lo cual excede completamente sus posibilidades. Pensamos que esto visibiliza cómo el Estado transfiere responsabilidades a planos individuales de acción por la concreción cotidiana de lo que según el discurso oficial asume (y en base a lo cual construyen “legitimidad”, diferenciándose de las administraciones anteriores). En este caso concreto, autonomizan el recurso, como si fuera en sí lo que generaría una mejora pedagógica, y como si las mejoras pedagógicas implicaran una mejora respecto de la desigualdad social...” (Cerletti, 2008, p. 26).

Resulta sencillo definir el “para qué” de la autonomía escolar cuando la misma se vincula directamente a la compra de recursos. Sin embargo aludir a autonomía escolar para promover proyectos educativos requiere de condiciones objetivas y simbólicas que exceden la posesión de recursos materiales. La autonomía para construir proyectos educativos y para la toma de decisiones no se obtiene con créditos o bonos que poseen valor de cambio en el mercado.

Cuando mencionamos la toma de decisiones se entrecruza el “con respecto a quien o quienes” se es autónomo, lo cual es una tarea compleja y contradictoria de explicar. En primer lugar, las escuelas están insertas en un sistema educativo, por lo tanto la autonomía es siempre relativa y en segundo lugar, el discurso oficial de promoción de la autonomía escolar es insuficiente e incompatible con las prácticas que las escuelas deben llevar adelante para implementar los diferentes sub proyectos que conformaron el PPAE.

Retomamos los aportes de Barroso (2004) el reconocer que las declaraciones formales de autonomía no la determinan. El Estado provincial otorgó los recursos, en tanto los equipos directivos debieron ocuparse de implementar el PPAE, recurriendo a diferentes estrategias para aprovechar del mejor modo los recursos provistos. Reducir la autonomía escolar a la compra de recursos supone como consecuencia directa la desaparición de la autonomía una vez que el financiamiento del proyecto culmina. Por tal motivo adquiere suma importancia recuperar una de las preguntas que reiteramos en la totalidad de las entrevistas realizadas:

¿Qué queda del PPAE cuando culmina el financiamiento? Volveremos a este interrogante en las conclusiones generales.

3.2. La gestión escolar en el PPAE

Birgin, Dussel y Tiramonti (1995) sostienen que la forma de organizar la nueva gestión escolar basada en la gestión por proyectos, implicó la modificación de la pirámide administrativa.

“El vértice está en la base del sistema, que en este caso son las escuelas, y en ellas confluyen recursos cuya obtención está atada a proyectos determinados que tienden a mejorar la eficiencia del servicio. La evaluación sistemática del rendimiento, la identificación de instituciones con problemáticas específicas, la eficiencia en la elaboración de respuestas puntuales que se proyectan al sistema a través de una profusa oferta de programas, todos aspectos que constituyen un mecanismo de construcción centralizada de las opciones institucionales determinando fuertemente la gobernabilidad del sistema y modificando la presencia estatal en la vida cotidiana de la escuela”. (Birgin, Dussel y Tiramonti, 1995, p.30)

a) La “nueva gestión directiva”: ¿gestiona por proyectos o por proyectitis?

El rol asignado al director en el modelo de gestión basado en la escuela se articuló a la función social asignada a las instituciones educativas. El mismo se constituyó en responsable de la planificación y ejecución de proyectos educativos que debían responder a las demandas de los alumnos, como así también en el intermediario principal para la recontextualización de las políticas educativas en el nivel micropolítico.

En el PPAE la gestión directiva debía asumir un conjunto de mecanismos, normas y técnicas de gestión escolar, propias de la gestión por proyectos, para dar respuestas eficaces y eficientes a las diversas problemáticas que aquejan a las instituciones educativas. De este modo, el director era reconocido como el garante de la implementación de proyectos educativos que debían estar articulados en el P.E.I.

Los funcionarios entrevistados defendieron este modo de gestionar las escuelas, sin embargo reconocieron los graves peligros que conlleva. Al aludir a los riesgos de la gestión por proyectos y su impacto en la modificación de la lógica de gestión de las instituciones educativas, concordaron que este modo de gestionar culmina transformándose principalmente en “proyectitis”.

Un funcionario sostuvo:

FC: Si yo creo y es lo que vemos es que pasamos a una “época de proyectitis”, cualquier actividad normal docente la terminamos transformando en un proyecto particular y creo que los proyectos deben ser usados para cosas que vayan más allá de la actividad diaria y por ahí confundimos crear proyectos hasta que hay tantos proyectos como personas hay en una escuela.

Lo que yo digo que hay que hacer es seguimiento y evaluación de los proyectos y qué impacto tienen, un proyecto implica un esfuerzo laboral económico y después el impacto que yo tengo que no se alcanza, como pasa con los proyectos de lectura. ¿Terminado el año los chicos leen mejor? Pero cuando le preguntas al docente eso, no te lo saben decir,

entonces si el proyecto no tiene seguimiento de impacto, no sé hasta qué punto es bueno...” (Funcionario C: 2)

Reconocemos que la “*época de proyectitis*”, condujo a las escuelas a diseñar de modo compulsivo proyectos que se financian desde diferentes programas. Dichos proyectos generalmente carecen de un eje articulador con el PEI, se aplican durante un corto periodo de tiempo, teniendo escaso impacto en las prácticas escolares concretas.

En este sentido, Birgin, Dussel y Tiramonti (1995) reconocen que se ha promovido un creciente proceso de burocratización a través de los proyectos escolares. La elaboración de proyectos se transforma para muchos directivos, en “cargas” que otorgan beneficios, pero que implican a su vez muchas responsabilidades.

La elaboración de proyectos concebida como “proyectitis” culmina transformándose en un conjunto de acciones burocráticas a las que la gestión directiva debe dar respuesta, quedando de lado el impacto real en el aprendizaje de los alumnos.

3.3. PPAE: la gestión escolar autónoma desde sus protagonistas

En este apartado se incluyeron los análisis realizados en función de los tres ejes estructurantes ya mencionados en las consideraciones metodológicas y que responden a los objetivos planteados. Éstos son: A) modelos de gestión ¿con autonomía?, B) estrategias de gestión impulsadas por el PPAE y estrategias implementadas por los directivos en el PPAE y delimitación del modelo de gestión, C) sentidos atribuidos a la autonomía escolar. ¿Autonomía = recursos?

b) Modelos de gestión ¿con autonomía?

Como ya se señaló, el propósito general de PPAE fue promover “el fortalecimiento de las capacidades de gestión pedagógica e institucional con autonomía” (Documento Base 2003, p.2) El mismo documento reconoce al director la tarea de orientar la gestión de la escuela, constituyéndose en responsable de realizar una “supervisión constructiva”, analizando y comparando lo realizado con los objetivos prefijados, reorientando el día a día de la gestión. El modelo de gestión propuesto acentuó la figura del director como el actor que posibilitaría mejorar la gestión escolar a partir del uso eficiente de los diferentes recursos que la institución educativa dispone.

Ahora bien, para analizar las especificidades de la gestión directiva en el contexto de implementación del PPAE se consideraron las siguientes componentes: 1. La decisión de participar en el PPAE; 2. El trabajo en equipo; 3. Buscar y gestionar recursos en el mercado; 4. El director como gerente; 5. La sobrecarga administrativa de la gestión del proyecto.

1. La decisión de participar en el PPAE

Krawczyk y Vieira (2008) sostienen que los directores se encuentran en una encrucijada. Por un lado cuestionan a la escuela como lugar de implementación de las políticas asistenciales que llegan a través de diversos proyectos, pero a su vez reconocen que

están obligados a aceptarlas para dar respuestas a las crecientes demandas de los alumnos pertenecientes a sectores sociales cada vez más pobres. La escuela se convierte en un espacio donde se materializan numerosas políticas sociales que rompen con su especificidad como transmisora legítima de conocimiento, relegándose paradójicamente dicha función a un plano ideal.

Al respecto, un director señaló que la decisión que lo condujo a participar del PPAE (de participación voluntaria) se fundamentó en las necesidades que atravesaban la escuela y sus alumnos, enfatizando que a pesar del trabajo que implicó, los beneficios “hacen que valga la pena”. La participación significa compromiso de los actores, quienes hacen uso de los recursos que les son transferidos, recursos sobre los cuales adquieren total responsabilidad.

2. El trabajo en equipo

El director como “líder” se constituye en el eje articulador de la dinámica escolar para la gestión por proyectos. Es quien debe promover un trabajo colaborativo entre los actores, de modo que las acciones desarrolladas se orienten a alcanzar una visión institucional compartida.

En este sentido, varios directores sostuvieron una perspectiva en la cual su presencia en la escuela y su liderazgo aparecen como centrales para la realización de cualquier proyecto, pero apoyados, al menos desde su propio discurso, en el trabajo colaborativo de un equipo docente comprometido con la institución educativa.

3. Buscar y gestionar recursos en el mercado

Bolívar (1999) alude a la extensión del ethos de la empresa privada aplicado a la gestión de la escuela pública, lo cual implica el diseño de una concepción de actores sociales como sujetos que se autoregulan, autogestionan recursos y eligen bienes de consumo orientados a alcanzar un determinado objetivo. Para ello la autonomía del sujeto y la libertad a través de sus propias elecciones constituye el eje fundamental que posibilita la “gobernabilidad de la escuela”.

Reconocimos en el discurso de varios directores una concepción de escuela con características asimilables a la de una empresa. El director opera como responsable de gestionar la obtención de recursos a través de diferentes medios, ya sea desde los programas y proyectos ministeriales, o bien por medio de la autogestión que se viabiliza desde la cooperativa escolar, el “club” de padres o diferentes tipos de asociaciones que les posibilita disponer de recursos económicos. En contraposición, varias escuelas aludieron a la dificultad para conformar cooperadoras escolares, reduciéndose la obtención de los escasos recursos económicos a iniciativas aisladas, como por ejemplo: la venta de comidas en fiestas patrias, quioscos escolares, rifas, cobro de diferentes documentaciones escolares, etcétera. En síntesis, aluden a escasas posibilidades de recaudación que no posibilitan una real autonomía financiera y que, como consecuencia, los conduce (o casi los obliga) a participar de diferentes proyectos para recibir recursos.

4. El director como gerente

El modo de concebir la gestión como “management” implica la aplicación de conceptos propios del campo empresarial al educativo. De este modo, el director debe estar dotado de capacidades para optimizar el servicio educativo, gestionando y construyendo escuelas eficaces capaces de satisfacer las demandas que el entorno sociocultural le imprimen.

Tanto en el discurso oficial como en el de algunos directores pudo rastrearse la adopción de dicho discurso. Se destacan expresiones como: “Catálogo de Ofertas de Capacitación”, “selección en el mercado editorial”, “comprador y vendedor de libros”, “presupuestos de compra”, “líneas de base del PPAE”, “ranking de capacitación”, “vademécum de cursos”, “libreta de gestión” “estándar de formación del alumnado”, entre otros.

5. La sobrecarga administrativa de la gestión del proyecto

La rendición de cuentas tuvo dos aspectos bien diferenciados: por un lado, la rendición económica de los fondos recibidos y, por el otro, la de los resultados de aprendizaje logrados por los alumnos a partir de la implementación de los proyectos de enseñanza y retención. Ambos debían registrarse en la llamada “Libreta de Gestión”, instrumento de registro de todas las acciones del Proyecto y requisito indispensable para la aprobación final y cierre del mismo.

Sobre el primero, y a poco de registrar las opiniones de los directores, se puso de manifiesto el descontento por la excesiva burocratización de la ejecución del proyecto. Tareas como la búsqueda de presupuestos, elaboración de rendiciones, trámites bancarios, contratación de fletes, etc.; que consumen excesivo tiempo de los equipos directivos, los alejan de las tareas sustantivas y les demandan conocimientos contables que no disponen.

Los actores oficiales responsables del PPAE refirieron a la necesidad de rendir cuentas sobre el uso que las escuelas realizaron del dinero otorgado, como una consecuencia lógica de recibir financiamiento del Estado. Esto se entendió como un mecanismo que posibilitaría “transparentar” el uso de los recursos y cumplir con los requerimientos del BID.

c) Estrategias de gestión

1. Acerca de las estrategias de gestión impulsadas por el PPAE

El Documento Base (2003) del PPAE refirió a la provisión de “estrategias” que sirvieran para implementar “nuevos modelos de gestión con autonomía”. Las mismas se ejecutarían a partir de técnicas de gestión para “fortalecer la autonomía escolar” y a su vez para brindar herramientas que promovieran el mejoramiento de los niveles de retención escolar.

El desarrollo de este subproyecto se debía fundamentar en los datos recabados por medio del sistema de monitoreo escolar, es decir una autoevaluación con indicadores preestablecidos que posibilitaría la identificación de las dimensiones fundamentales para que se propiciara el mejoramiento de los procesos y resultados educativos.

En el PPAE, el mejoramiento de la gestión escolar debía ser una consecuencia de la obtención de recursos (útiles, libros, capacitación): “A través de este proyecto, las escuelas iniciarán y/o profundizarán procesos de transformación contando con recursos y herramientas para la Gestión Pedagógica e Institucional que permitan incrementar su repertorio de prácticas institucionales tendientes a mejorar la calidad y la retención” (Documento Base, 2003, p.5). Los recursos facilitarían que la gestión escolar desarrollara un conjunto de estrategias articuladas para implementar los proyectos de retención escolar definidos por cada institución.

2. Acerca de las estrategias de gestión implementadas por los directivos en el PPAE.

Se diferenciaron tres estrategias:

- *Estrategia de Oportunidad*: Se reconoció en varias de las entrevistas realizadas a los directivos, una noción similar acerca de la decisión de participar en el PPAE, como un mecanismo que posibilitó obtener recursos para la escuela. Ejemplo de ello son las siguientes:

D: “...en noviembre de 2003 yo llego a la escuela, y acá no había nada, ni escobas para barrer, los pizarrones estaban pintados en las paredes-...¡Imagínate si me decían que a través del proyecto iba a poder recibir útiles, libros, capacitación! ¡Cómo no iba a participar! ¡Con los ojos cerrados! Éste nos dio los primeros elementos...” (Escuela N° 9:3)

- *Estrategia de Continuidad*: la misma fue desplegada por directores de escuelas que utilizaron el PPAE como una herramienta para obtener recursos económicos que les posibilitaran financiar proyectos educativos que ya se estaban implementando. Se encuadran en este grupo escuelas cuyo PEI se encontraba institucionalizado, como producto de una trayectoria institucional en donde el trabajo conjunto de docentes y directivos en la elaboración de proyectos educativos específicos tuvieron continuidad y resultados valorados por ellos como positivos y gratificantes.

D: “si... así es, la idea es que si yo hago un proyecto, por ejemplo una salida didáctica y lo financio con el poco dinero que te dan, terminó el viaje y se acabó, no quedó nada. Lo importante es hacer un proyecto, adquirir los recursos, para que luego quede instalado...” (Escuela N° 9: 1)

- *Estrategia de Iniciación*: desarrollada por aquellas gestiones directivas que al momento de implementarse el PPAE, se caracterizaban por la reciente incorporación del director en dicha función, cuerpos docentes pocos estables, y un PEI en “estado de construcción”. Estas instituciones educativas elaboraron proyectos específicos para dar respuesta al PPAE y obtener de este modo el financiamiento.

D: “...nosotros tuvimos que elaborar un proyecto y habíamos puesto como expectativa bajar el 5 % la deserción y mejoró mucho, durante varios años, no exactamente el 5%, pero al haber una mejor oferta educativa también mejoró la matrícula...” (Escuela N° 8:1)

La estrategia de iniciación habría estado dada por la posibilidad que la gestión directiva tuvo de utilizar y aprovechar los recursos provistos por el PPAE como un mecanismo para iniciar la elaboración de proyectos que sirviesen a la organización de la escuela. En general, fueron instituciones educativas que por falta de un equipo directivo no habían

construido su PEI. De este modo, el PPAE favoreció la introducción a la lógica de la gestión por proyectos.

A través de las estrategias de gestión que los directivos utilizaron para implementar el PPAE fue posible reconocer la configuración de un modelo de gestión híbrido, (Viñao Frago, 2002; Barroso, 2011) donde el efecto de la regulación híbrida se manifiesta en el conjunto diverso de concepciones de dirección sedimentadas a lo largo del tiempo y que explican la multiplicidad de papeles a los que los directivos deben responder. En las entrevistas realizadas reconocimos que al tiempo que prevalecieron elementos específicos de diferentes modelos de gestión, definidos por los autores antes citados como “modelo burocrático”, “modelo corporativo”, “modelo político-social”; se incorporaron mecanismos afines con un “modelo gerencial”, el cual prevaleció en el discurso oficial del PPAE y de los directivos.

d) Sentidos atribuidos a la autonomía escolar. ¿Autonomía = recursos?

Abordaremos en este apartado los sentidos atribuidos a la autonomía escolar por los miembros de los equipos directivos a partir de la implementación del PPAE. Pretendemos indagar acerca de la relación particular que se establece entre la autonomía decretada por el proyecto y la autonomía construida por las escuelas.

El Documento de Cierre (2006) del PPAE sostiene que:

“...para que el concepto de autonomía, en su significado más profundo, ponga en juego la libertad y la responsabilidad en las decisiones educativas, debe estar acompañada de los recursos y de las regulaciones que surgen de la pertenencia de una escuela particular a un sistema educativo del cual se forma parte.” (Documento de Cierre 2006, p.3)

Consideramos que a partir del análisis de las entrevistas y de los diferentes documentos, fue factible reconocer en la mayoría de las escuelas una concepción de autonomía exclusivamente ligada a la posibilidad de elegir recursos que tuvieron los directivos en el PPAE.

Resulta interesante analizar la autonomía que “otorgó” el PPAE a los equipos directivos, con dos situaciones que plantean los funcionarios oficiales acerca del accionar autónomo de los directivos en el proceso de compra de libros. En el primer caso, se aludió al pedido de prescripción acerca de qué libros debían comprar. Y en el segundo caso a la compra de libros con ausencia de criterio para definir su selección.

“... Yo creo que hoy los directivos tienen margen de autonomía, por ahí no la usan o no la quieren usar y piden, la mayoría reclama normativas para gestionar una escuela está bien, porque es para garantizar tu gestión como tal, pero el margen de ejecución de esa normativa es tuyo, me parece que hay un grito de libertad en la autonomía, libertad bajo ciertos límites, pero por otro lado cuando doy la libertad te piden qué tienen que hacer. Pasó eso con los libros... ¿Qué compro? Me preguntaban... Para aumentar los márgenes de libertad hay que pensar marcos de organización y gestión diferentes...” (Funcionario A: 4)

“...Yo también me pregunto porque no se compraron clásico de lectura, los libros no pasan de moda en 5 años, no se puede sacar un crédito para comprar un manual. Es como sacar un crédito para comprar comida. Compraron libros de un peso con los créditos que tenían, yo les decía compren una colección que resista al tiempo, ¿vos me decís por qué no se orientó a las escuelas? Y yo no sé si eso es una autonomía mal entendida...” (Funcionario E: 5)

Las situaciones antes mencionadas dan cuenta de que en ciertas escuelas, principalmente las que no tenían un PEI institucionalizado, hubiese sido necesario otorgar un mayor acompañamiento y asesoramiento en la elaboración de los proyectos de enseñanza y retención y en la compra de los recursos que los mismos requiriesen. Posiblemente esto podría haber redundado en un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Consideramos que aun reduciendo la autonomía específicamente a la compra de recursos, se torna relevante analizar que dicha compra debiese haber sido la consecuencia de un criterio que respondiera a un proyecto educativo. Esto da cuenta además, que la autonomía asociada sólo a compra de libros, útiles, materiales didácticos también demanda de un proceso de construcción que no está dado por la simple implementación del PPAE.

4. Conclusiones generales y aportes para la discusión.

La gestión por proyectos como un mecanismo de regulación de la gestión escolar ha operado como eje transversal a lo largo de esta investigación. Es posible pensar en el inicio de este estudio vinculado al deseo de indagar acerca de cómo el discurso de la autonomía escolar tomó presencia en el proyecto de Promoción de la Autonomía de la Escuela a través de los diferentes subproyectos y particularmente de las herramientas que pretendió proveer para promover una gestión escolar autónoma.

En la definición de nuestro objetivo general de investigación, planteamos la necesidad de identificar y analizar el impacto del PPAE en la gestión directiva de las escuelas que conformaron nuestro universo de estudio. Para realizar dicho abordaje, partimos de la concepción de autonomía escolar que Barroso (2004) reconoce como la consecuencia de un proceso de construcción que acontece histórica e institucionalmente. Es decir, un producto de la elaboración que la gestión escolar y particularmente la gestión directiva realiza no como un fin sí mismo, sino como un medio a disposición de las escuelas que demandan la creación de condiciones para que cada institución pueda desarrollar su autonomía.

Sostenemos que las estrategias de gestión escolar desarrolladas por los directivos resultaron del interés pragmático que prevaleció en el momento de ejecución del PPAE. En relación a ello nos cuestionamos ¿Qué diferencia a las escuelas y sus respectivos modos de ejecutarlo? La respuesta posiblemente radique en la “*gestión de la autonomía*” que cada escuela construyó como consecuencia de sus modelos de gestión directiva y de las condiciones particulares que atravesaban a cada institución; aspectos que contribuyeron a que los sujetos individuales y colectivos le otorgaran determinado sentido al PPAE.

El trabajo de campo realizado nos posibilitó reconocer indicios de “la sintaxis” que las gestiones directivas construyen. Es en la articulación de estos factores donde se materializó un modelo de gestión que implicó un “saber hacer” por parte del director y el conjunto de la gestión escolar para dar respuestas, en la medida de lo posible, a las demandas educativas, sociales, pedagógicas, burocráticas, entre otras que atravesaron a las escuelas.

Particularmente las instituciones educativas que utilizaron el PPAE y los recursos que proveyó como estrategia para dar continuidad a proyectos educativos que ya se estaban ejecutando, dieron cuenta de ciertos aprendizajes que la lógica de gestión por proyectos ha promovido en dichas gestiones directivas. Es decir, se sostiene la ejecución de un mismo proyecto aunque la fuente de financiamiento cambie.

Es posible aludir al “*acervo de conocimiento*” que la gestión directiva acumula como consecuencia de la “cotidianidad” de gestionar sus escuelas desde diferentes programas y proyectos que tienen un corto plazo de duración. En la medida en que la gestión directiva es atravesada por múltiples regulaciones de la macro política, la micropolítica escolar se ve determinada por el conjunto de condiciones objetivas que los diversos programas y proyectos ministeriales le imponen. De este modo va “aprendiendo” a desempeñarse en su rol con un “plus” que le posibilita permanecer, continuar y enriquecer su gestión del modo más “eficiente”.

El predominio de la lógica económica para gestionar las instituciones educativas promueve la burocratización de la gestión escolar. La evaluación como proceso formativo debería ser un factor para contribuir al fortalecimiento de la gestión escolar y la toma de decisiones de modo autónomo. Desde este criterio se torna cuestionable la capacidad de los indicadores que proveyó la evaluación estandarizada del PPAE para analizar el impacto en los aprendizajes de los alumnos. Se destaca como principal crítica efectuada por los directivos la ausencia de devolución de resultados a las escuelas, con lo cual se sostiene una perspectiva de evaluación ligada al control y alejada del objetivo de repercutir en mejoras de las prácticas educativas. Esta situación pone en manifiesto a un sistema de monitoreo ligado más a un “control a distancia” (Barroso, 2003) que a una verdadera instancia de retroalimentación que sirva para que la escuela conozca sus fortalezas y debilidades con el objetivo principal que debiera tener un proceso evaluativo: impactar en el mejoramiento de la gestión escolar y como consecuencia en los aprendizajes de los alumnos.

Afirmamos que el particular modo en que cada escuela se apropió del PPAE, estuvo determinado por el **modelo de gestión directiva** propio de cada equipo directivo, y que por lo tanto antecede a la implementación del proyecto investigado.

e) Reflexionando sobre posibles condiciones objetivas para una “estrategia de ruptura”

El análisis hasta aquí desarrollado nos condujo a plantear el siguiente interrogante: ¿Qué equipos directivos tienen la posibilidad de romper con las regulaciones que las políticas educativas les imponen para desarrollar sus propias estrategias de gestión escolar a largo plazo?

Planteamos desde esta pregunta, una cuarta estrategia denominada: “*estrategia de ruptura*”. Concebimos a la misma como la posibilidad de superar las limitaciones que atraviesan a la gestión escolar cuando entre otros aspectos, los recursos son escasos, los programas y proyectos tienen una corta duración, y el entorno socio-cultural de la escuela no coopera con la gestión escolar.

Al analizar los “requisitos” que debiera poder cumplir una escuela de gestión pública para financiarse sin tener que obligatoriamente recibir programas y proyectos del gobierno nacional o provincial, “caemos” rápidamente en una lógica de financiamientos propia del sector privado.

Los equipos directivos y cooperadoras escolares adquieren nuevos compromisos y se responsabilizan prácticamente por la totalidad del sostenimiento económico de las escuelas. Las escuelas que respondieron a la estrategia de continuidad, han utilizado los recursos que el PPAE les proveyó para fortalecer proyectos que ya estaban institucionalizados, y son escuelas

que han desarrollado, como consecuencia de la labor de sus equipos directivos, condiciones objetivas para atender a las demandas específicas de su matrícula. En el discurso de sus directores fue posible reconocer una concepción de autonomía ligada a la disposición de recursos generados desde las cooperadoras escolares, pero enfatizando que esa “autonomía financiera”, redundante y se fundamenta en una autonomía escolar ligada a proyectos educativos compartidos y consolidados por los miembros de la comunidad educativa.

La estrategia de ruptura en un sentido propositivo, estaría dada por la construcción colectiva de un proyecto institucional, en donde se ponga de manifiesto la autonomía de la gestión escolar para definir una política de gestión que incluya la apropiación de diferentes recursos y que fundamentalmente impliquen una recontextualización de las regulaciones de la política educativa que posibiliten delimitar el sentido de la visión institucional a largo plazo, trascendiendo los periodos de financiamiento de un proyecto.

En el título de la presente investigación referíamos a la difícil construcción de la autonomía escolar. Autonomía que, en el discurso de directivos y funcionarios, se vinculó casi exclusivamente a la posibilidad de seleccionar recursos. Tras plantear en la totalidad de las entrevistas realizadas a los directores la pregunta: ¿Qué queda del PPAE en las escuelas a cinco años de su finalización? Las respuestas obtenidas lo reducen principalmente a un proyecto que dejó libros que adquirieron una presencia importante en las escuelas ya que muchas de ellas carecían de bibliotecas.

Si bien la autonomía en el PPAE se asoció a la posesión de recursos, el análisis pone de manifiesto que la posibilidad de construir autonomía escolar se vinculó con las capacidades consolidadas con anterioridad para capitalizar los recursos que el proyecto otorgó. La autonomía en la gestión escolar adquirió un sentido construido cuando la participación en el PPAE se desarrolló estratégicamente.

Barroso (2011) en “*En busca del unicornio*”, toma la figura de este animal mitológico como símbolo de fuerza y pureza, que viabilizará el cambio institucional, siendo garante de la calidad. Desarrolla un paralelismo entre el director deseado y el unicornio como figura mítica que se desea pero que difícilmente se alcanza y que es sujeto de permanentes procesos de seducción donde detenta poder, fundamentalmente ante los profesores.

La dirección de las escuelas atraviesa un proceso de regulación política que es híbrido en sí mismo, promoviendo en términos de Barroso y Viñao Frago, hibridez en los modelos de dirección escolar, donde emerge la imagen “unicorniana” de su perfil. El director, imbricado en esta doble función de ser regulado y regulador de las políticas educativas, se constituye en un instrumento fundamental para la sobrevivencia del Estado y su carácter regulador.

Referencias bibliográficas

- Barroso, J. (2003, Abril). Organização e regulação do ensino básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. *Educação e Sociedade*, 24 (82), 63-92. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a04v24n82>
- Barroso, J. (2004). Autonomía escolar: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, 17 (2), 49-83.
- Barroso, J. (2005 a). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26 (92), 725-751.

- Barroso, J. (2005 b). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa, Portugal: Universidade Aberta.
- Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa, Portugal: Educa.
- Barroso, J. (2011). Direcção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. En Costa, J.A. e Neto-Mendes, A., (Orgs). *A emergência do director da escola: questões políticas e organizacionais* (pp.11-22). Aveiro, Portugal: Universidade de Aveiro.
- Birgin, A., Dussel, I. & Tiramonti, G. (1995, Outubro/Dezembro). Programas y proyectos en las escuelas: los alcances de la reforma escolar. *Revista Contexto e Educação*, 9 (40) 26-48.
- Bolívar, A. (1999). *¿Cómo mejorar los centros educativos?*. Madrid: Ed. Síntesis
- Bolívar, A. (2004, enero- abril). La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas. *Revista de Educación*, 333, 91-116.
- Cerletti, L. (2008). Educación y (des) igualdad: Un análisis del Programa Integral para la Igualdad Educativa desde la investigación etnográfica. *Runa*, 28. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1808/180813905001.pdf>
- Krawczyk, N & Vieira V (2008). *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma Perspectiva histórico-cultural*. Sao Paulo, Brasil: Xamã.
- Maroy, Ch. et Dupriez, V. (2000, janvier-fevrier-mars.): La régulation dans les systèmes scolaires. Propositions théoriques et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 73-87
- Sendón. M. (2007). Diferentes dimensiones de la autonomía de la gestión escolar: un estudio de casos en escuelas pobres de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Educación*, 7(44/2), 1-12. Disponible en <http://www.rieoei.org/deloslectores/1832Sendon.pdf>
- Tiramonti, G. (1996). *Los Nuevos Modelos de Gestión Educativa y su incidencia sobre la Calidad de la Educación*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Viñao Frago, A. (2002). La cultura de las reforma escolares. *Perspectivas Docentes* 26, 38-56.
- Zechetto, V. (2006). *La danza de los signos*. Buenos Aires, Argentina: La Crujía.

Documentos Oficiales

- Documento Base (2003). *Promoción de la Autonomía escolar*. Secretaría de Educación. Ministerio de Educación. Gobierno de la provincia de Córdoba.
- Documento de Cierre del proyecto (2006). *Autonomía y decisiones pedagógicas*. Secretaría de Educación. Ministerio de Educación. Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- Informe de finalización del Proyecto Programa Modernización Provincia de Córdoba-BID* (2008)