



Educação & Sociedade

ISSN: 0101-7330

revista@cedes.unicamp.br

Centro de Estudos Educação e

Sociedade

Brasil

Moschetti, Mauro Carlos; Gottau, Verónica
DE LAS ROCALLOSAS A LOS ANDES: EL EXPERIMENTO DE ESCUELAS CHARTER
EN EL CONTEXTO POLÍTICO ARGENTINO

Educação & Sociedade, vol. 37, núm. 134, enero-marzo, 2016, pp. 55-72

Centro de Estudos Educação e Sociedade

Campinas, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87346374005>

- 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

DE LAS ROCALLOSAS A LOS ANDES: EL EXPERIMENTO DE ESCUELAS *CHARTER* EN EL CONTEXTO POLÍTICO ARGENTINO

MAURO CARLOS MOSCHETTI¹

VERÓNICA GOTTAU²

RESUMEN: En 1999, se aprobó en la Provincia de San Luis (Argentina) la creación de las denominadas ‘Escuelas Experimentales Autogestionadas’, inspiradas en el modelo *charter* norteamericano aunque con importantes diferencias. Este artículo describe la experiencia y explora las circunstancias por las que el proyecto fue desarticulado y abandonado prematuramente. El estudio incluyó un profundo análisis documental y entrevistas con referentes del proyecto, ex-funcionarios del Ministerio de Educación e integrantes de las asociaciones adjudicatarias. Se encontraron profundas incompatibilidades entre los principios rectores del proyecto — democratización, cooperativismo, autonomía y pluralidad —, las prácticas del sistema político provincial, y las estructuras y lógicas de poder tradicionales organizadas a nivel nacional.

Palabras clave: *Charter schools*. Privatización. Autonomía escolar. Argentina.

FROM THE ROCKIES TO THE ANDES: THE CHARTER SCHOOL EXPERIMENT IN THE ARGENTINIAN POLITICAL CONTEXT

ABSTRACT: In 1999, the Province of San Luis (Argentina) approved the creation of the so-called ‘*Escuelas Experimentales Autogestionadas*’ inspired by the North-American charter schools but with important differences. This article explores the circumstances under which the project was dismantled and abandoned prematurely. The study included a thorough documental analysis and interviews with leaders of the project, former officials of the Ministry of Education and members of the associations that ran these schools. We found strong incompatibilities between the guiding principles of the project, i.e. democratization, cooperativeness, autonomy and plurality, the practices of the provincial rentier political system, and the structures and traditional logics of power bureaucratically organized at the national level.

Keywords: Charter schools. Privatization. School autonomy. Argentina.

¹Universitat Autònoma de Barcelona – Barcelona, España. E-mail: mauromosche@gmail.com

²ORT y Universidad Torcuato Di Tella – Buenos Aires, Argentina. E-mail: vgottau@ort.edu.ar

DOI: 10.1590/ES0101-73302016156075

DÈS ROCHEUSES AUX ANDES: L'EXPÉRIENCE DES ÉCOLES CHARTER DANS LE CONTEXTE POLITIQUE ARGENTIN

RÉSUMÉ: En 1999, la création de ce qu'on appelle *Escuelas Experimentales Autogestionadas* a été approuvée à San Luis (Argentine), inspirées par les écoles *charter* des États-Unis, mais avec des différences importantes. Cet article explore les circonstances dans lesquelles le projet a été démantelé et abandonné prématurément. L'étude a compris une analyse approfondie de documents et des entrevues avec les référents du projet, ex-fonctionnaires du Ministère de l'Éducation et des membres des associations en charge des écoles. Nous avons trouvé incompatibilités profondes parmi les principes directeurs du projet — démocratisation, coopération, indépendance et pluralité — les pratiques du système politique provincial et des structures et logiques de pouvoir traditionnel organisées bureaucratiquement à l'échelle nationale.

Mots-clés: Écoles *charter*. Privatisation. Autonomie de l'école. Argentine.

Introducción

En el año 1999 se aprobó en la Provincia de San Luis (Argentina) el 'Proyecto Escuelas 2001', que daría lugar a la creación de las denominadas 'Escuelas Experimentales Autogestionadas'. Lejos de tratarse de una política aislada, formó parte de un conjunto de reformas que intentaban desregular y modificar la estructura del sistema educativo de la Provincia, una 'segunda descentralización' que seguía a la provincialización del sistema educativo nacional impulsado entre finales de la década de 1970 y comienzos de 1990 (REPETTO; ALONSO, 2004).

Se trataba además de un proyecto presentado como modernizador que ponía en escena importantes cambios, aunque acotados a las nuevas escuelas que surgieran de las convocatorias públicas contempladas en el proyecto. Frente a las instituciones educativas públicas tradicionalmente financiadas, reguladas y administradas por el Estado, estas nuevas escuelas contarían con mayor autonomía en la gestión y un sistema de financiamiento por alumno matriculado, a la vez que mantendrían los criterios de ingreso irrestricto y ánimo no lucrativo. Este proceso de des-estatalización acotado a la creación de nuevas escuelas fue impulsado fundamentalmente por la idea de que la autogestión — entendida fundamentalmente como cooperativismo, en este caso — impulsaría de suyo mejoras sustantivas en la calidad de la educación impartida y en el correspondiente desempeño de los estudiantes (CICIONI, 1998).

El proyecto generó una gran controversia pues fue percibido por sus críticos — y en particular por los gremios docentes — como un intento privatizador

encubierto en la agenda de reformas neoliberales del gobierno provincial (DEL PLÁ, 2004). Sus semejanzas con el modelo *charter* norteamericano y el régimen de contratación docente que no aseguraba estabilidad en el cargo — o al menos no lo hacía en los mismos términos en que estaba asegurada para los docentes del sector estatal tradicional —, constituyeron la piedra angular del debate. En la práctica, el proyecto se aprobó por decreto del Poder Ejecutivo Provincial (Decreto 2562/99) frente a la dificultad de canalizarlo a través de la Legislatura Provincial, y dio origen solamente a nueve escuelas que operaron durante siete años al amparo del marco regulatorio original.

El objetivo de este trabajo fue analizar el experimento *charter* de la Provincia de San Luis a la luz de las dinámicas de regulación e implementación de políticas públicas del contexto político provincial. En ese sentido, la investigación incluyó un profundo análisis documental, además de la realización de 23 entrevistas con 15 referentes del proyecto: académicos, miembros del Comité Evaluador y de la entidad a cargo de la auditoría del sistema, funcionarios y ex-funcionarios públicos del Ministerio de Educación e integrantes y docentes de las asociaciones educacionales a cargo de escuelas. Las entrevistas fueron realizadas entre septiembre de 2014 y febrero de 2015. Se privilegió la concreción de entrevistas presenciales, aunque en cuatro casos fue necesario efectuarlas por vía telefónica.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: en la segunda sección presentamos las características generales del modelo de autogestión escolar implementado en San Luis, atendiendo a las particularidades locales y al contexto sociopolítico. En la tercera sección, analizamos los antecedentes del proyecto, la influencia que recibió de las tendencias globales de política educativa, y presentamos los hitos más relevantes de su corta historia. Luego, discutimos las causales del carácter fugaz de la iniciativa y analizamos las restricciones que el contexto impuso sobre la política. Finalmente, resumimos las dificultades que afrontó el proyecto en el marco de las lógicas de poder del gobierno del sistema educativo provincial.

El contexto y el proyecto

San Luis constituye una de las 23 provincias argentinas y una de las cinco menos pobladas. El Poder Ejecutivo Provincial es ejercido por el Gobernador de la Provincia, que es elegido por el voto popular y por un período de cuatro años. La Constitución Provincial no fija un número máximo de re-elecciones, lo que ha permitido que entre 1983 y 2001 el gobierno fuese ejercido por cinco períodos consecutivos por Adolfo Rodríguez Saá. En 2001, asumió como gobernadora María Alicia Lemme, vicegobernadora de Adolfo Rodríguez Saá, quien presentara su renuncia a la gobernación provincial para asumir una fugaz Presidencia de la Nación. Entre 2003 y 2011, el cargo fue ejercido por Alberto Rodríguez Saá, hermano de Adolfo Rodríguez Saá, y desde 2011 por Claudio Poggi, ex- ministro

de los tres gobernadores predecesores. La hegemonía del Partido Justicialista en la provincia de San Luis ha sido, por tanto, la norma excluyente desde el retorno a la democracia en 1983 hasta la actualidad. Si como sugiere Gervasoni (2010) consideramos como medida de ‘democracia’ las posibilidades que han tenido los partidos políticos de la oposición de ganar alguna elección, la Provincia de San Luis se encuentra entre las menos democráticas de Argentina — al menos bajo este parámetro — y más cercana a esquemas del tipo de ‘autoritarismo electoral’ que describe Schedler (2006). En virtud de las características patrimonialistas que suele asumir el manejo del Estado en algunas provincias del interior argentino, la cantidad de años en el poder de una determinada fuerza política parece reducir las posibilidades de alternancia. En estas provincias, que dependen fuertemente del flujo de la recaudación fiscal federal y que presentan mercados internos extremadamente pequeños, los estados tienden a construir progresivamente estructuras de dependencia muy fuertes en materia de empleo y vivienda.

El sistema educativo argentino está organizado de forma federal y cada una de las 24 jurisdicciones es responsable de la provisión, regulación y el financiamiento de sus sistemas educativos. De las 24 jurisdicciones, el conjunto compuesto por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentran el 59,0% de la matrícula total de educación común (inicial, primario, secundario y superior no universitario) mientras que San Luis, por su escasa población, representa solo el 1,1% (DINIECE, 2014). Al momento del lanzamiento del proyecto de escuelas autogestionadas, San Luis ostentaba tasas de escolarización inferiores a la media nacional para los niveles primario y secundario y el 89% de las unidades educativas correspondían al sector estatal (MEZZADRA, 2003). Adicionalmente, se registraban bajos desempeños de los alumnos en los operativos nacionales de evaluación educativa en comparación con lo esperado en virtud del desempeño de la provincia en otros indicadores.

Hacia mediados de la década de 1990, el sistema educativo de San Luis había comenzado a ser objeto de fuertes reformas que daban cuenta de una dinámica propia y singular respecto del resto de las provincias, en general más pasivas en materia de política educativa. Varios entrevistados impulsores del proyecto sugieren que las aspiraciones presidenciales de Rodríguez Saá ciertamente habían impulsado el desarrollo de estas políticas de alto impacto en varias esferas, con la intención de que contribuyeran a generar notoriedad nacional. Un referente del Proyecto Escuelas 2001 así lo marcaba:

De hecho, todas las políticas que impulsaron los Saá, ellos se encargaban de hacerlas conocer a nivel nacional [...] recordarán las propagandas mostrando todos los supuestos logros de San Luis, “San Luis una provincia próspera”, “Un presidente para el nuevo siglo” de la campaña del 99 [...].

En especial durante la gestión de Héctor Omar Torino al frente del Ministerio de Educación (1996-2001), el discurso ‘modernizador’ del Poder Ejecutivo provincial, canalizado a través de múltiples políticas reformistas, intentó penetrar un cierto hermetismo que caracterizaba al sistema educativo provincial hasta el momento. Este hermetismo resultaba fundamentalmente del marco normativo provisto por el Estatuto del Docente que garantizaba seguridad laboral y así una relativa independencia del poder político (MEZZADRA, 2003). Entre las iniciativas más ambiciosas del período, se había puesto en marcha una profunda transformación en el sistema de concursos de cargos jerárquicos de las instituciones educativas públicas. La nueva normativa, que entraba en claro conflicto con el Estatuto del Docente, incorporaba la instancia de concurso abierto y admitía designaciones por término máximo de cuatro años sujetas al dictamen favorable de un tribunal. Estos concursos constituían nuevos procedimientos administrativos para definir la contratación de directores y vicedirectores que, por un lado, estaban abiertos a cualquier miembro de comunidad, y por otro, no se atenían a las reglas de asignación de cargos estipuladas en el Estatuto del Docente. Adicionalmente, se otorgaban facultades extraordinarias para el Poder Ejecutivo provincial que no solo era el responsable de conformar los tribunales sino que a su vez era el único habilitado para recurrir sus dictámenes (Ley 5.096/96). En paralelo, la Ley de Reordenamiento del Sistema Educativo Provincial (5.066) habilitó la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Provincial efectuara traslados de personal entre escuelas sin mayor justificación que la de tornar más eficiente al sistema (MEZZADRA, 2003).

El proyecto de escuelas autogestionadas surgió entonces en el marco de ebullición que vivió San Luis en materia de política educativa durante la gestión de Torino. Como pieza clave de este armado, el proyecto se destacó por su intención de crear escuelas con mayor autonomía institucional a partir de concursos abiertos a las organizaciones de la sociedad civil, y experimentar nuevos modelos de gestión escolar. La idea de autonomía institucional devino en principio rector de esta iniciativa aunque como veremos, a diferencia de lo ocurrido en otros países, en San Luis estuvo fuertemente ligada a las ideas de autogestión, cooperativismo y asociacionismo no lucrativos.

A continuación, resumimos, comentamos y estructuramos en tres ejes los puntos centrales del proyecto presentes en la normativa (Decreto del Poder Ejecutivo Provincial 2562/99):

1. Adjudicación: las escuelas autogestionadas serían concesionadas a Asociaciones Civiles Educativas sin fines de lucro constituidas *ad hoc* por medio de concursos públicos convocados por el Ministerio Educación de la Provincia. Para poder participar de los concursos de adjudicación, la normativa exigía que las Asociaciones Educativas estuvieran conformadas por no menos de tres docentes, pedagogos o ciudadanos que demostraran antecedentes educativos relevantes. El órgano a car-

go del proceso de selección sería un Comité Evaluador, que otorgaría una autorización de funcionamiento por un período de cinco años cuya renovación se habría de efectuar también por concurso. Entre las principales funciones de las Asociaciones se destacaban ‘la responsabilidad de organizar el proyecto pedagógico y la gestión de la institución, siendo además responsables por los resultados pedagógicos obtenidos, así como la administración financiera de la institución’ (Art. 4°). El eje articulador de toda Asociación Educativa habría de ser el Proyecto Pedagógico Institucional (PEI) que debía contener un diagnóstico del contexto geográfico y socioeconómico en el cual se radicaría la escuela, un desarrollo de la problemática pedagógica que atendería y un diagnóstico de las condiciones edilicias, en caso de que el inmueble fuera provisto por la Asociación. La responsabilidad sobre los logros pedagógicos quedaba plasmada en la firma de un ‘Compromiso de Escuela de Calidad’ con el Ministerio de Educación y la comunidad, cuyas las metas u objetivos debían estar incluidas en el PEI de cada escuela.

2. Financiamiento y disposición de recursos: las escuelas autogestionadas suponían una forma de financiamiento basada en la denominada Unidad de Subvención Escolar (USE), un sistema basado en el financiamiento per cápita asociado a los esquemas de *vouchers*. En este nuevo sistema, el Estado continuaría siendo quien financiara en su totalidad la educación pero, a diferencia del sistema tradicional, no pagaría en forma centralizada los salarios docentes, el material didáctico, los recursos auxiliares ni las erogaciones por mantenimiento o mejoras edilicias. Así, el Estado debía transferir los fondos a cada escuela y conceder autonomía en el manejo de los recursos financieros recibidos sujetos a la cantidad de alumnos matriculados en cada caso. La legislación preveía además de la evaluación por resultados de aprendizaje de los alumnos, la organización de un sistema de ‘supervisión continua y sistemática’ (Art. 31°) en lo relativo a la disposición de los recursos financieros y al cumplimiento de las metas de aprendizaje, de modo que la rendición de cuentas no se agotaba exclusivamente en una evaluación de *outputs* sino que introducía algunos controles intermedios.

En cuanto a la contratación del personal docente y no docente, el decreto estipulaba que el personal de las escuelas autogestionadas tendría dependencia laboral exclusivamente con las Asociaciones Educativas y no con el Estado. A su vez, tendrían mayor libertad para determinar el régimen laboral del personal docente. No obstante, los salarios no podrían ser inferiores, ni superiores en más del 50%, a los de las escuelas públicas (Art. 29). Claramente, esto evidenciaba una ruptura respecto del sistema estatal tradicional donde la contratación de docentes se da por medio de un sistema centralizado y fuertemente basado en el criterio

de antigüedad en el que los docentes eligen la escuela en la que trabajar. En el caso de las escuelas autogestionadas, la posibilidad de contratar docentes en forma descentralizada equiparaba sus prácticas de gestión de personal a las de cualquier escuela privada, subsidiada o no subsidiada. La diferencia en este caso venía dada por el hecho de que habiendo transcurrido dos años de contrato, los docentes de las escuelas autogestionadas tenían derecho a incorporarse como asociados de las Asociaciones Educativas (Art. 30°).

3. Autonomía de la gestión institucional: en línea con las políticas de desregulación que desde la década de 1960 en Argentina han tendido a favorecer a las escuelas privadas (MORDUCHOWICZ, 2005), la autonomía en la gestión administrativa concedida a las escuelas autogestionadas de San Luis suponía la potencialidad de que un mayor margen de maniobra contribuyera a una mejor atención y satisfacción de las necesidades y particularidades de los contextos en que operaran (CICIONI, 1998). Desde el punto de vista estrictamente pedagógico, la autonomía facilitaría la innovación y el fomento de una cultura institucional orientada a la calidad educativa (BRIONES; YULI, 2009). A diferencia de los modos de regulación centralizados y burocrático-estatales que rigen el funcionamiento de las escuelas públicas tradicionales, el 'empoderamiento' otorgado a las escuelas autogestionadas se manifestaba en la posibilidad de definición autónoma de los contenidos y asignaturas curriculares. Nuevamente, las escuelas autogestionadas supondrían un ámbito de redefiniciones entre la hiper-regulación a la que están sujetas las escuelas públicas y la desregulación que caracteriza el funcionamiento de las escuelas privadas (NARODOWSKI, 1999). La escuela como unidad de decisión pedagógica propiciaría, adicionalmente, un mayor involucramiento de la comunidad de padres a pesar de las dificultades advertidas prematuramente en este sentido (YULI; SOSA; BRIONES, 2004). La autonomía de las escuelas autogestionadas encontraba, según adelantamos, ciertos límites gubernamentales aunque redefinidos y gravitando fundamentalmente en *outputs* y procesos intermedios. En rigor, el decreto preveía que el Poder Ejecutivo Provincial se reservaba el derecho a:

[...] organizar un sistema de supervisión continua y sistemática especialmente en lo que hace al cumplimiento de las metas de logro de aprendizaje y competencias de los alumnos y de la gestión de los recursos financieros, así como de los distintos aspectos normativos y legales a cumplir. (Art. 31°).

La Tabla 1 resume el margen de autonomía concedido a las escuelas estatales, privadas y autogestionadas respecto de los ámbitos de decisión más relevantes.

Tabla 1
Autonomía para las definiciones pedagógicas, administrativas y financieras entre escuelas estatales, privadas y autogestionadas.

Dimensiones	Estatal	Privada	Autogestionada
Contratación de personal	No	Si	Si
Despido de personal	No	Si	Si
Apertura y cierre de cursos	No	Si	Si
Reformas edilicias	No	Si	Si
Definición de orientación pedagógica	No	Si	Si
Orientación confesional	No	Si	No
Definición curricular (asignaturas extra-programáticas)	No	Si	Si
Cobro de cuota mensual	No	Si	No
Disposición de recursos	No	Si	Si
Selección de alumnos	No	No*	No
Reglamentos y sanciones	No	Si	Si
Posibilidad de lucro	No	Si	No

**En la práctica, muchas escuelas privadas seleccionan alumnos.*

Una política fugaz

Antecedentes y adaptación del proyecto

Las escuelas autogestionadas de San Luis se inspiraron en el movimiento de las escuelas *charter* impulsado en Estados Unidos entre fines de la década de 1980 y principios de 1990, y que actualmente da cuenta de experiencias *charter* en 42 de los 50 estados federales (NCES, 2015; WELLS *et al.*, 1999). El principio rector de estas escuelas ha sido la combinación de provisión privada y financiamiento estatal sobre la base de convenios o contratos (*charters*) suscriptos entre el Estado y distintos prestadores de variada naturaleza, cuya renovación está supeditada al cumplimiento de estándares de calidad definidos *a priori*.

Si bien estas entidades poseen cierta libertad en cuanto a las tradicionales regulaciones y restricciones del sistema estatal, la fórmula descansa en el principio de *accountability* por el cual cada escuela es responsable por el desempeño de aprendizaje de sus alumnos. El movimiento *charter*, por otro lado, supuso necesariamente la flexibilización del sistema de asignación de matrícula por zonas o radios, propiciando la libertad de elección escolar por parte de las familias. A su vez, significó la posibilidad de que distintos actores de la comu-

nidad pudieran viabilizar nuevas formas de participación de variado nivel de implicación (WHITTY, 1997).

La extensión de la reforma *charter* en la década de 1990 fue interpretada por algunos como una concesión intermedia de la administración democrata encabezada por el entonces presidente Bill Clinton frente a la presión del partido republicano para replicar en Estados Unidos un sistema similar al que había sido instaurado en Inglaterra y Gales durante el gobierno conservador de Margaret Thatcher (STOESZ, 2002; DEBRAY-PELOT, 2007). La base de aquella reforma implicó la creación de un sistema de cuasi mercado donde las mejoras en calidad educativa y eficiencia fuesen el resultado de un esquema de competencia entre escuelas públicas y privadas por capturar matrícula. De modo similar aunque no idéntico, en el esquema *charter* la lógica de sus impulsores indicaba que estas escuelas permitirían un mayor involucramiento de la comunidad y el desarrollo de orientaciones pedagógicas en sintonía con las demandas locales, a la vez que impulsarían una mejora en el sistema público en virtud de la competencia que significarían para las escuelas estatales (LUBIENSKI, 2003; FORMAN, 2007).

La influencia de las tendencias globales en distintos contextos de la política educativa local no es nunca homogénea sino que se constituye en una compleja matriz que da lugar a la creación de espacios distintivos y únicos (DALE, 1999; RIZVI; LINGARD, 2000; GREEN, 2003; CARDINI, 2006). Así, a diferencia de los esquemas de escuelas *charter* de los Estados Unidos, en el caso de San Luis, se advierten dos elementos estructurales singulares: por un lado, la escala del experimento y la ubicación geográfica de las escuelas autogestionadas no resultarían suficientes como para construir un cuasi-mercado educativo ni siquiera de alcance 'microlocal' que diera lugar a vínculos de interdependencia competitiva con el sector público tradicional. En rigor, todas las escuelas autogestionadas operarían originalmente en edificios nuevos construidos por el Estado en ámbitos con déficit de cobertura, por lo que las condiciones para la competencia aparecen muy desdibujadas. Por otro lado, la legislación no permitía la participación de compañías privadas preexistentes en la operación de estas escuelas sino solamente de asociaciones civiles creadas *ad hoc*. Además, se prohibía específicamente el lucro, obligando a que las utilidades generadas por buena administración fuesen reinvertidas en el proyecto escolar.

Aun con aquellas restricciones, el modelo de escuelas autogestionadas se aleja del modelo de las instituciones educativas estatales como 'terminales' de estructuras burocráticas centralizadas. Se trata de un modelo que recoge elementos de la doctrina de la autonomía escolar combinados con otros de índole cooperativista. Por un lado, se construye un nuevo espacio de poder — desde la gestión *per se* y desde la perspectiva de la política educativa — que le otorga a ciertos colectivos la posibilidad de crear escuelas con recursos financieros provistos por

el Estado. Por otro lado, forja nuevos vínculos de responsabilidad y participación ciudadana.

El proyecto de escuelas autogestionadas de la Provincia de San Luis inexorablemente puso en debate algunos supuestos básicos tradicionales de la estructura del sistema educativo argentino, y generó un nuevo espacio de resignificaciones. Como señalan Feldfeber, Jaimovich y Saforcada (2004), impulsó un quiebre en una larga tradición del imaginario de la escuela pública argentina en el cual 'educación pública' es sinónimo de 'educación estatal'. En este sentido, y desde una perspectiva histórica, el modelo de escuela autogestionada opera una reconversión del rol central que asumiera el Estado durante buena parte del siglo XX en materia de regulación, provisión y financiamiento dando inicio a un complejo proceso que Narodowski caracteriza como de 'des-estatalización y re-estatalización' (1999, p. 22) por cuanto a la desregulación sobre la gestión institucional y curricular, le corresponde como contrapartida una responsabilización estatal por asegurar el financiamiento, la evaluación y la construcción de capacidades institucionales en cada escuela. En la visión de Feldfeber (2003), estas escuelas se configuran como organizaciones públicas no-estatales y suponen el emergente de nuevos modos de regulación entre el mercado y la burocracia profesional-estatal. En el marco de estos nuevos modos de regulación asociados a la implementación de los lineamientos del denominado *new public management* (NPM) (CLARKE; GEWIRTZ; MCLAUGHLIN, 2000), la escuela autogestionada constituiría el resultado de procesos de privatización endógena, por cuanto se propicia la incorporación de técnicas propias del sector privado en la gestión interna de las escuelas, y exógena, por cuanto el Estado opera una cesión (*contracting-out*) de las responsabilidades de la provisión en favor de prestadores privados (BALL; YODELL, 2008). Esta caracterización resulta, no obstante, un tanto más opaca en contextos como el argentino donde la política de Estado ha tendido a regular férreamente y a condicionar el funcionamiento de la escuela pública y a desregular al sector privado. La resultante ha sido la configuración de un sistema dual desarticulado: estatal híper-regulado, por un lado, y privado desregulado, por el otro, percibidos como *second best* y de mejor calidad educativa, respectivamente. Como ha sido trabajado en algunas investigaciones, este fenómeno ha propiciado importantes flujos de matriculación en beneficio del sector privado (NARODOWSKI; MOSCHETTI, 2015; NARODOWSKI; ANDRADA, 2001).

En San Luis, la adopción de la denominación 'autogestionada' no fue un hecho casual. Partiendo de las generalidades del modelo *charter*, se procuró dotar al proyecto de elementos que lo alejaran de la asociación automática a las políticas de privatización de los años 1990 y que lo acercaran a las experiencias de gestión comunitaria. De modo similar que en el caso de las *charter* norteamericanas, las autogestionadas fueron concebidas como entidades autónomas en lo relativo a la gestión financiera, contratación del personal docente y no docente, y en la definición de los abordajes pedagógico y curricular. No obstante, en el caso de las autogestionadas, los convenios habrían de suscribirse exclusivamente con Asociaciones

Educacionales (organizaciones civiles sin fines de lucro) seleccionadas a tal fin a través de convocatorias públicas y por mérito del proyecto que presentasen.

El proyecto en marcha

El experimento *charter* de la Provincia de San Luis fue aprobado por un decreto del Poder Ejecutivo Provincial luego de que el proyecto de ley original no obtuviese consenso en la Legislatura Provincial. Si bien el proyecto había sido presentado y debatido meses antes y el gobierno de Rodríguez Saá tenía mayoría en la legislatura, la ley no fue votada en ese ámbito en vistas de la fuerte oposición que había despertado en ciertos sectores. Entre los sectores opositores se encontraban un grupo autoconvocado de padres apoyado por profesionales de la Universidad Nacional de San Luis que veían en este proyecto un avance hacia la privatización, y el gremio docente local Agremiación del Magisterio Provincial Puntano y Afines (AMPPyA) que abogaba por la agremiación, la estabilidad contractual y una relación directa con el Estado del personal docente. Varios entrevistados se refirieron a los episodios de las protestas que antecedieron a la sanción del decreto y a la percepción de la amenaza que suscitaba el proyecto para los sectores sindicales:

Nosotros estábamos esperando que saliera la ley porque teníamos pensado presentarnos [...] fue empezar con el pie izquierdo que saliera por decreto, pero bueno, había realmente una oposición virulenta al proyecto y se complicó todo. [...] Particularmente los gremios sentían que perdían el control de todo. La percepción era que esto era el principio del fin, que a partir de acá se iba a avanzar progresivamente con todas las escuelas, y ya se sabía que la contratación de los docentes iba a ser por cuenta de cada asociación civil, o sea que a ellos se les multiplicaban los interlocutores. (Integrante de una de las asociaciones educacionales)

Sin embargo, el Ministro de Educación Héctor Omar Torino decidió seguir adelante respaldándose en un marco legal preexistente que ofrecía la Ley de Escuelas Experimentales del año 1991 (4.914) que concedía al Poder Ejecutivo Provincial la facultad de declarar 'experimental' a cualquier escuela del sistema educativo provincial. En efecto, el decreto 2.562/99, que formalmente dio lugar a las escuelas autogestionadas, se limitó entonces a especificar un 'régimen de escuelas experimentales' con las características mencionadas que conformarían las nuevas escuelas.

El primer llamado a concurso se realizó en 1999. Se presentaron 25 proyectos y las escuelas adjudicatarias según dictamen del Comité Evaluador fueron nueve: Escuela *Un lugar en el mundo*, en la Ciudad de San Luis; Escuela *Eduardo*

Galeano, en Villa Mercedes; Escuela *Leonardo Da Vinci*, en Villa Mercedes; Escuela *Horacio de la Mota*, en Merlo; Escuela *Puertas del Sol*, en la Ciudad de San Luis; Escuela *Madre Teresa de Calcuta*, en la Ciudad de San Luis; Escuela *Dr. Jorge Luis Barroso*, en Villa Mercedes; Escuela *Modelo*, en la Ciudad de San Luis; y Escuela *Dr. Carlos Juan Rodríguez*, en la Ciudad de San Luis.

La supervisión del proyecto, el llamado a concurso, la selección de los miembros del jurado y la auditoría de funcionamiento del sistema, había quedado a cargo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), un *think tank* con sede en Buenos Aires creado al momento de la aprobación del decreto y cuyo primer proyecto sería el seguimiento del desempeño de las escuelas autogestionadas (FELDFEBER; JAIMOVICH; SAFORCADA, 2004).

En 2001, tras los vertiginosos cambios impulsados durante la gestión de Torino, Karina Arenas Bonansea asumió el cargo de Ministra de Educación y Cultura en su reemplazo, prácticamente en simultaneidad con la convocatoria a un segundo concurso abierto de adjudicación de escuelas autogestionadas. En esa oportunidad, el nuevo Comité Evaluador debió decidir entre más de 100 proyectos presentados. Para quienes habían impulsado el proyecto desde sus orígenes, el éxito cuantitativo de la segunda convocatoria constituía un indicador cabal del entusiasmo que había despertado la posibilidad de gestionar una escuela en la comunidad educativa y del consenso del proyecto en una comunidad tan pequeña como San Luis. Algunos entrevistados advirtieron el potencial del proyecto:

Las nueve escuelas autogestionadas que existían en 2002 representaban solo el 4% de presupuesto educativo provincial, pero la posibilidad de que se abrieran más escuelas autogestionadas implicaba que pasaríamos a ser una minoría significativa en cuanto a matriculación y presupuesto (Integrante de una de las asociaciones educacionales).

Sin embargo, entre la primera y la segunda convocatoria, las perspectivas habían cambiado: el éxito de la convocatoria supuso que se presentaran proyectos impulsados desde sectores muy heterogéneos (HUBERMAN, 2007). Algunos de los participantes de esta segunda convocatoria advierten que existían dos grandes grupos que respondían a lógicas, estructuras y contextos diferentes. Por un lado, y de modo similar a lo ocurrido en la primera convocatoria, buena parte de los proyectos era impulsada por asociaciones educacionales compuestas por docentes y profesionales independientes con trayectoria educativa. Por otro lado, los proyectos restantes correspondían a asociaciones educacionales conformadas por ex-funcionarios del Gobierno Provincial — y en particular del área de Educación —, grupos surgidos de la

Universidad Nacional de San Luis, organizaciones religiosas, e integrantes del sindicato docente provincial, AMPPyA.

Tras un arduo proceso de análisis — cuyos considerandos más relevantes son presentados por Gore (2003) en un trabajo en que relata su experiencia como miembro del jurado —, el nuevo Comité Evaluador seleccionó diez asociaciones a quienes se les adjudicarían contratos de autogestión. Sin embargo, transcurrido poco tiempo del dictamen, sorpresivamente el Ministerio de la Educación resolvió e informó la anulación del concurso y de sus ganadores. En la percepción de muchos entrevistados, la participación de sectores ligados a alguna estructura de poder como ex-funcionarios, sindicatos, o la universidad, había generado una fuerte desconfianza e incomodidad en ciertos ámbitos del gobierno provincial:

Se habían presentado algunas asociaciones que no eran docentes sin más, eran otra cosa [...] tenían 'banca' opositora al gobierno, incluso había gente salida del gobierno pero enemistada y esto generó mucha incomodidad. La decisión del jurado entiendo que habrá sido criteriosa, pero incómoda e inviable en San Luis, imaginate [...] (Ex-funcionario del Ministerio de la Educación).

Luego de este evento, el proyecto ingresaría en un proceso de degradación y las nueve escuelas originales, en una situación de fuerte incertidumbre. En 2004, se renovaron los contratos con las asociaciones educacionales adjudicatarias del primer concurso por cinco años más. Sin embargo, en 2007 se decidió rescindir los contratos con las asociaciones y desarticular por decreto el proyecto. Las escuelas autogestionadas serían finalmente intervenidas por el Gobierno Provincial y reconvertidas progresivamente al régimen de las escuelas públicas tradicionales, a efectos prácticos.

Discusión

Para quienes veían con entusiasmo el proyecto de escuelas autogestionadas, la creación de las primeras nueve escuelas constituía el primer paso de una política que estaba destinada a expandirse progresivamente al resto de la provincia y del país. Se había depositado en la iniciativa la convicción de que el replanteo de la relación entre el Estado y la educación en los términos en que lo preveía el proyecto constituía el camino hacia la modernización del sistema educativo argentino.

La incorporación de una nueva dimensión política en el ámbito de la educación asociada a una supuesta participación más directa y democrática de los ciudadanos y distintos actores sociales, y especialmente la reconversión del Estado proveedor en Estado auditor, eran planteos bien conocidos en la Argentina de finales del

siglo XX signada por las reformas inspiradas en el NPM. En el ámbito educativo se daba, no obstante, una situación paradójal: si bien había permanecido al margen de reformas directas que pudieran ser catalogadas como neoliberales — a diferencia de lo ocurrido en otros sectores como el transporte, la salud, y los servicios públicos en general —, el avance estructural de la educación privada iniciado en la década de 1960 continuó como si tales reformas en efecto hubieran existido y le hubieran dado impulso (NARODOWSKI; ANDRADA, 2001; NARODOWSKI; MOSCHETTI, 2015). En este contexto, es comprensible que en las entrevistas producidas para este trabajo muchos promotores del proyecto de escuelas autogestionadas lo consideraran como una alternativa válida para detener tanto la degradación de la oferta educativa estatal como el avance de la educación privada.

En paralelo, algunos de los promotores del proyecto reconocen en el artículo primero del Decreto 2.562 su gran debilidad de origen. Allí, se confería al Poder Ejecutivo Provincial la potestad de impulsar la conversión de escuelas existentes en autogestionadas, según se considerara conveniente. Si bien en la práctica ninguna escuela estatal fue transformada en autogestionada, el hecho generó inseguridad en el ámbito docente, que consideró de algún modo amenazada su estabilidad laboral. La alianza entre el sector docente y el gobierno de Adolfo Rodríguez Saá era débil y en consecuencia todas las iniciativas del gobierno generaban gran tensión y desconfianza, y alimentaban el escenario de polarización entre un oficialismo hegemónico y sectores minoritarios que se sentían ‘ahogados’.

El proyecto de escuelas autogestionadas suponía para San Luis un desafío especial. Al margen de su proclamado carácter modernizador, la idea de autogestión implicaba acordar e impulsar tres elementos o principios rectores realmente novedosos en el contexto de la política educativa argentina: la creación de nuevos espacios de participación-acción y el correspondiente surgimiento de actores no tradicionales en la gestión educativa; la garantía de autonomía en la toma de decisiones y responsabilidad por los resultados, siguiendo el criterio de *accountability* de las escuelas *charter*; y la pluralidad resultante en materia de oferta educativa en reconocimiento y aceptación de la existencia de intereses diversos. En el contexto político y social de la Provincia de San Luis, democratización, autonomía y diversidad no parecían alternativas compatibles con las dinámicas de poder imperantes. Volviendo sobre un trabajo de Chávez (2003), Gervasoni describe esa lógica estructural como propia de las provincias rentistas:

A study of the rule of law in San Luis observes, in the same vein, that the provincial economy “depends heavily on federal tax revenues,” which in turn have permitted Adolfo Rodríguez Saá (who along with his brother has controlled the province since 1983) “to maintain the vast public works projects that have kept the population dependent on the government for jobs and housing and therefore subdued.” Analyses of the politics of rentier provinces also contain frequent references to the high depen-

dence of local businesses and media outlets on the provincial budget. [...] Analysts are in near unanimous agreement that economic dependence on the state is a politically consequential fact of life in rentier provinces. (CHÁVEZ, 2003, p. 433 *apud* GERVASONI, 2010, p. 327).

El proyecto de escuelas autogestionadas puede interpretarse a su vez como parte de un conjunto de fuertes e imprevistos vaivenes que han caracterizado la política pública de la Provincia de San Luis, especialmente a partir de la década de 1990. En torno de esas iniciativas repentinas, acabadas o abandonadas, se destacan, entre muchas otras, la creación de la Ciudad de La Punta; la fugaz creación de un polo cinematográfico; la promesa de prestación de servicio *wi-fi* gratuito para todo el territorio provincial; la expropiación de tierras para la creación de una ciudad para la comunidad aborígen ranquel; y una serie de obras públicas ampliamente cuestionadas que incluyeron, por ejemplo, la construcción de una réplica del Cabildo de Buenos Aires al norte de la Ciudad de La Punta y el trazado de autovías que superaban ampliamente la densidad poblacional y el tránsito vehicular de la Provincia. El capital político construido por los hermanos Rodríguez Saá les permitió lanzar esos proyectos alegando meramente un valor ‘innovador’ y luego abandonar muchas de esas líneas de acción sin mayores justificaciones. En el caso de las escuelas autogestionadas, los motivos que impulsaron el abandono de la iniciativa son, a juzgar por los testimonios recogidos y contrastados en este trabajo, más claros: si bien ya en la primera convocatoria algunas de las asociaciones adjudicatarias provenían de sectores de militancia opositora al gobierno provincial, la participación de diferentes sectores en el marco de la segunda convocatoria había cristalizado una grieta en el esquema de poder que permitía el acceso de nuevas estructuras contrincantes surgidas de las minorías políticas y sociales que el rentismo estatal había históricamente desplazado. Aquella situación creó las condiciones para que el Poder Ejecutivo, otrora principal promotor del proyecto, interpretara el proceso como una amenaza potencial y decidiera abandonarlo.

Conclusión

La experiencia de las escuelas autogestionadas aventuró un cambio de paradigma en lo relativo a la organización escolar y abrió un debate acotado pero sin precedentes en la política educativa argentina. El sistema educativo argentino ha permanecido sin alteraciones estructurales desde el período 1940-1960 cuando se introdujeron y perfeccionaron los mecanismos de financiamiento estatal al sector privado, que hoy continúan operando y generando incentivos para que muchas familias abandonen la escuela estatal. Detrás de las alegaciones superficiales respecto de su carácter ‘innovador’ o ‘privatista’, el proyecto de escuelas autoges-

tionadas invitó a repensar elementos de mayor densidad. Así, por primera vez en décadas, se debatieron concretamente esquemas de financiamiento alternativos, los problemas asociados a la disparidad de los niveles de autonomía en materia de prácticas de gestión institucional y pedagógica entre escuelas estatales y privadas, y el rol, el lugar y el valor de la participación comunitaria.

El potencial proceso de desestatalización-deshomogeneización asociado a la autogestión en los términos en que fuera prevista en el proyecto, colisionaba — como quedó demostrado desde sus comienzos — con dos estructuras rígidas. Por un lado, el esperable e inevitable acceso de sectores no tradicionales — algunos decididamente opositores — a nuevos espacios de participación-acción que ofrecían las nuevas escuelas, resultaba incompatible con una hegemonía política basada en un esquema de poder de carácter rentista a nivel provincial que había impulsado el proyecto en virtud de su carácter ‘innovador’ y funcional a la construcción de las aspiraciones presidenciales de Rodríguez Saá. En paralelo, aunque menos evidente, el proceso de diversificación y anclaje territorial resultante del nuevo modelo de autogestión local oponía un escenario desafiante para las estructuras de poder tradicional organizadas burocráticamente a nivel nacional que se vieron encerradas en la inconsistencia de denunciar intentos privatizadores a manos de asociaciones civiles sin fines de lucro organizadas cooperativamente.

Referencias

ARGENTINA. Provincia de San Luis. *Decreto 2.562, del 13 de agosto de 1999*. Disponible en: <<http://autoconvocados.galeon.com/decreto2562.htm>>. Acceso en: 14 mar. 2015.

_____. *Ley Provincial 4.914, del 25 de octubre de 1991*. Disponible en: <<http://autoconvocados.galeon.com/decretoley.htm>>. Acceso en: 14 mar. 2015.

BALL, S.J.; YUDELL, D. *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International, 2008.

BRIONES, R.A.; YULI, M.E. Políticas educativas. Nuevas configuraciones de lo institucional en las escuelas autogestionadas de la Provincia de San Luis. *Revista Electrónica de Psicología Política*, v. 7, n. 19, p. 75-90, 2009.

CARDINI, A. The influences of globalisation in education policy-making: the case of the charter schools in the Province of San Luis, Argentina. *Educate*, v. 5, n. 1, p. 26-38, 2006.

CHAVEZ, R. The construction of the rule of law in Argentina: A tale of two provinces. *Comparative Politics*, v. 35, n. 4, p. 417-437, 2003.

CICIONI, A. *El movimiento de las charter schools: una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 1998.

CLARKE, J.; GEWIRTZ, S.; MCLAUGHLIN, E. (Eds.) *New managerialism, new welfare?* London: SAGE Publications Ltd., 2000.

DALE, R. Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, v. 14, n. 1, p. 1-17, 1999.

DEBRAY-PELOT, E. School choice and educational privatization initiatives in the 106th and 107th Congresses: an analysis of policy formation and political ideologies. *The Teachers College Record*, v. 109, n. 4, p. 927-972, 2007.

DEL PLÁ, R. San Luis: la Avanzada del intento privatizador de las escuelas. *Tribuna Docente*, Diciembre 2004. Disponible en: <<http://www.tribunadocente.com.ar/biblioteca/librotd4.htm>>. Acceso en: 12 mar. 2015.

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Diniece). *Ministerio de Educación de la Nación*. Disponible en: <<http://diniece.me.gov.ar/>>. Acceso en: 10 nov. 2014.

FELDFEBER, M. La redefinición del espacio público. El caso de las Escuelas Autogestionadas en Argentina. *Revista Educação & Sociedade*, v. 24, n. 84, p. 923-943, 2003.

FELDFEBER, M.; JAIMOVICH, A.; SAFORCADA, F. Privatization Public policy: a look at the experience of managing schools from San Luis. *Education Policy Analysis Archives*, v. 12, n. 47, 2004.

FORMAN, J. Do charter schools threaten public education? Emerging evidence from fifteen years of a quasi-market for schooling. *University of Illinois Law Review*, v. 2007, p. 839-880, 2007.

GERVASONI, C. A rentier theory of subnational regimes: fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, v. 62, n. 2, p. 302-340, 2010.

GORE, E. El papel de las escuelas en la construcción de una sociedad civil. Reflexiones alrededor de una experiencia. *Revista Pensar Iberoamérica*, v. 3, 2003.

GREEN, A. Education, globalisation and the role of comparative research. *London Review of Education*, v. 1, n. 2, p. 83-97, 2003.

HUBERMAN, H. *De escuela en escuela*. Recorridos educativos autogestionados. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

LUBIENSKI, C. Innovation in education markets: Theory and evidence on the impact of competition and choice in charter schools. *American Educational Research Journal*, v. 40, n. 2, p. 395-443, 2003.

MEZZADRA, F. *Provincia de San Luis*. Proyecto Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas. Buenos Aires: CIPPEC, 2003.

MORDUCHOWICZ, A. Private education: funding and (de)regulation in Argentina. En: WOLFF, L.; NAVARRO, J.C.; GONZÁLEZ, P. (Eds.) *Private education and public policy in Latin America*. Washington, D.C.: PREAL, 2005. p. 39-65.

NARADOWSKI, M.; ANDRADA, M. The privatization of education in Argentina. *Journal of Education Policy*, v. 16, n. 6, p. 585-595, 2001.

NARODOWSKI, M. *Varias respuestas a diez objeciones efectuadas a las escuelas públicas autogestionadas: un aporte al debate en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad, 1999.

NARODOWSKI, M.; MOSCHETTI, M. The growth of private education in Argentina: evidence and explanations. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, v. 45, n. 1, p. 47-69, 2015.

NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS (NCES). *U.S. Department of Education Institute of Education Sciences*. Disponible en: <<http://nces.ed.gov/>>. Acceso en: 28 mar. 2015.

REPETTO, F.; ALONSO, G.V. *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Washington, D.C.: United Nations Publications, 2004.

RIZVI, F.; LINGARD, B. Globalization and education: Complexities and contingencies. *Educational Theory*, v. 50, n. 4, p. 419-426, 2000.

SCHEDLER, A. *Electoral Authoritarianism: the dynamics of unfree competition*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2006.

STOESZ, D. The American welfare state at twilight. *Journal of Social Policy*, v. 31, n. 3, p. 487-503, 2002.

WELLS, A.S. *et al.* Charter schools as postmodern paradox: Rethinking social stratification in an age of deregulated school choice. *Harvard Educational Review*, v. 69, n. 2, p. 172-205, 1999.

WHITTY, G. Creating quasi-markets in education: A review of recent research on parental choice and school autonomy in three countries. *Review of Research in Education*, v. 22, p. 3-47, 1997.

YULI, M.E.; SOSA, D.E.; BRIONES, R.A. Escuelas experimentales autogestionadas. Participación de los padres. Estudio comparativo. *Fundamentos en Humanidades*, v. 5, n. 2, p. 87-112, 2004.

Recibido en 29 de Octubre de 2015.

Aprobado en 30 de Enero de 2016.