

## **Descentralización de la gestión escolar. Un estudio sobre el proyecto Escuela Ciudadana en Porto Alegre (Brasil) y el proyecto de Escuelas Autogestionadas de San Luis (Argentina)**

Analía Jaimovich\*

*“Hoy casi todo el mundo dice ser demócrata, ya sean sus posturas de izquierda, de centro o de derecha [...]. La democracia parece dotar de un ‘aura de legitimidad’ a la vida política moderna: normas, leyes, políticas y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas sin son ‘democráticas’”  
(Held, 1996: 15).*

### **Introducción**

En las últimas décadas ha ido *in crescendo* una demanda por fortalecer la sociedad civil, demanda que es levantada en nombre de una “ciudadanización” de la política y es sostenida desde posiciones que abarcan ambos extremos del abanico político. En todas ellas se pone en cuestión la idea de lo público asociada solamente al Estado. Sin embargo, los fundamentos filosófico políticos de estas posiciones son diferentes, y, consecuentemente, se proponen diferentes tipos de vínculo entre el Estado y la sociedad y diferentes ideas acerca de la participación ciudadana. En el marco de estas discusiones, en este trabajo nos proponemos analizar experiencias de autogestión y autonomía escolar que se dan en el marco de proyectos políticos diferentes y que involucran diversas formas de participación de la ciudadanía en la gestión de las escuelas. A través del análisis de dos casos se buscará identificar cuáles son los elementos que se inscriben en procesos de democratización social y qué otros elementos, tras la apelación a la participación, redundan en una privatización del espacio público.

Se considerarán dos propuestas de autogestión y autonomía escolar que son implementadas desde el Estado y que se enmarcan en diferentes proyectos políticos amplios: el caso del proyecto Escuela Ciudadana desarrollado en Porto Alegre, Brasil, y el caso de las Escuelas Autogestionadas de la provincia de San Luis, Argentina. Consideraremos cuatro dimensiones: 1. el proceso de formulación de cada una de estas políticas; 2. cómo se entiende la participación de la sociedad civil en la escuela desde el punto de vista de la normativa y las representaciones de los actores involucrados en la formulación de estas políticas; 3. la participación de los actores en las escuelas desde el punto de vista de sus representaciones y 4. el vínculo que en cada experiencia se establece entre la escuela y su comunidad.

Las consideraciones que exponemos en este trabajo son resultado de un estudio exploratorio realizado desde una perspectiva cualitativa. En cada caso fueron seleccionadas tres escuelas, similares en relación con su nivel educativo y características de la zona en que están ubicadas. El relevamiento de información abarcó: a) documentación (normativa, artículos periodísticos, estudios desarrollados por el gobierno en forma directa o tercerizada, documentos de difusión de estas experiencias, materiales de las escuelas como diseños curriculares, reglamentos y actas de reuniones, etcétera); b) visitas a las escuelas, c) entrevistas con funcionarios gubernamentales y otros actores que estuvieron involucrados en el desarrollo de estas políticas (ya sea desde su desarrollo como desde la oposición); d) entrevistas con miembros de las asociaciones educaciones, directivos y docentes en las escuelas en el caso de San Luis, y con directivos, docentes, funcionarios no docentes, padres y alumnos en el caso de Porto Alegre; e) encuestas con docentes, padres y alumnos de todas las escuelas seleccionadas. El trabajo de campo se desarrolló en San Luis en 2003 y en Porto Alegre en 2004, y abarcó un total de 32 entrevistas y 314 encuestas en San Luis y 38 entrevistas y 498 encuestas en el caso de Porto Alegre<sup>1</sup>.

En los párrafos que siguen, analizaremos estos dos casos en profundidad desde la perspectiva de los espacios que abren estas experiencias de autogestión a la participación de la sociedad civil en la escuela. Previamente, expondremos unas breves consideraciones acerca de la demanda por ampliar los espacios de la sociedad civil desde diversas posturas políticas, para luego realizar algunos comentarios acerca de la autogestión y la autonomía escolar en el marco de diferentes proyectos políticos. El trabajo concluye con algunas consideraciones que, más que comparar ambos casos, pretenden analizarlos en conjunto.

#### **¿Estado vs. sociedad civil? Algunos comentarios acerca de las demandas de ampliación del espacio de la sociedad civil**

Durante los años noventa, los países latinoamericanos se embarcaron en un proceso de reformas estructurales tendientes a modificar las relaciones hasta entonces existentes entre Estado, mercado y sociedad, que diversos autores caracterizan como reformas de signo neoliberal. Este proceso de reformas se nutrió principalmente de los cuestionamientos a dicha relación provenientes de perspectivas minimalistas del Estado, que consideran que éste, antes que agente preeminente del cambio, es un obstáculo para el desarrollo. Desde estas perspectivas, el Estado debería ser un Estado mínimo, “limitado en gran medida, si no íntegramente, a proteger a las personas y sus derechos y propiedades individuales, y a la aplicación de los contratos privados negociados en forma voluntaria” (Buchanan et al, 1980: 9; citado en Evans, 1996). La inadecuación del funcionamiento estatal se debe, para los teóricos neoutilitaristas, a un crecimiento excesivo de la burocracia, que busca la apropiación de rentas públicas (*rent seeking*) antes que el bienestar general. Para eludir los efectos nocivos de la acción del Estado se debería —desde esta perspectiva— reducir su jurisdicción al mínimo, reemplazando el control burocrático por mecanismos de mercado allí donde sea posible.

Las relaciones entre Estado y sociedad también se han visto cuestionadas desde otras posiciones que consideran que el Estado es fundamental para promover el desarrollo, para tender hacia una mayor justicia social y no sólo para garantizar el derecho de propiedad y los contratos (véase, por ejemplo, Bresser Pereira, 1998 y 2001). Desde estas posiciones se afirma que la crisis del Estado de Bienestar se produjo como consecuencia de la captura por intereses privados, que acompañó el gran crecimiento del Estado, y del proceso de globalización, que redujo su autonomía (Bresser Pereira, 1998). Se propone una modificación de las relaciones entre Estado y sociedad que se caracteriza por el tránsito de un Estado que promueve directamente el desarrollo económico y social hacia un Estado que actúe como regulador y facilitador de ese desarrollo. Se sostiene la necesidad de una redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de “organizaciones públicas no

estatales” para prestar los servicios de educación, cultura y salud. En este marco, se dice que el espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no estatal.

El cuestionamiento a las relaciones existentes entre Estado y sociedad civil también ha sido sostenido desde posiciones que afirman, por ejemplo, que “el avance de la democracia reside en revertir el carácter privado del Estado. Es necesario distinguir lo público de lo estatal. La hegemonía de los intereses privados en el interior del Estado determina su contenido privatista, sus acciones volcadas a los intereses de los grupos dominantes [...]. Por eso, rigurosamente, lo estatal no se confunde con lo público. Para que lo estatal sea público, es necesario desprivatizar el Estado y construir la hegemonía de la mayoría en la definición de sus políticas. En esta medida, construir lo público es desprivatizarlo, lo que equivale a decir democratizarlo” (Azevedo, 2000: 85. Traducción propia). En estas posiciones, se habla de la necesidad de tornar más público al Estado por medio de la introducción de mecanismos de participación ciudadana.

En todas estas posiciones se critica la idea de lo público asociada solamente al Estado y se pone en cuestión la relación existente entre Estado y sociedad. Crece así una demanda por fortalecer la sociedad civil levantada en algunos casos en nombre de una “ciudadanización” de la política. Sin embargo, los fundamentos político filosóficos de cada una de estas propuestas son diferentes, e implican formas diferentes de entender tanto al Estado como a la sociedad civil. “Sociedad civil” es, así, un término ambiguo, de connotaciones muy diferentes y carácter polémico (Bobbio, 2001). Dentro de la tradición liberal, habría un modelo de sociedad civil en el cual se la asimila al mundo privado de la acción económica. Desde el punto de vista del neoliberalismo, la sociedad civil es la sociedad de mercado (Follari, 2003). En esta línea, el fortalecimiento de la sociedad civil se identifica con el fortalecimiento de la sociedad de mercado. Se trata, así, de desmontar el “tutelaje” estatal y de restituir a los individuos —gracias al mercado— la libre disposición sobre sus acciones. Así, libertad del ciudadano se asocia a libertad del mercado (Lechner, 1996). Por otro lado, pueden encontrarse otras posiciones acerca de la sociedad civil que la relacionan más bien con la acción colectiva (distinta de la acción cooperativa privada) que media entre el mundo de lo privado y el mundo de lo público, con capacidad de aparecer como un enunciador de reclamos fundamentados en la vida pública (Naishtatt, 1998). Esta otra concepción contrapone el fortalecimiento de la sociedad civil a la expansión del mercado. En esta línea, y considerando precisamente los efectos disgregadores de la política neoliberal, la invocación de la sociedad civil apunta a la defensa de las formas de organización social y de las identidades colectivas amenazadas por la creciente mercantilización de las relaciones sociales.

#### **Acerca de la autogestión y la autonomía escolar**

El término autogestión aparece en el lenguaje político en los años sesenta en los medios intelectuales de la izquierda francesa, insatisfecha con las realizaciones concretas del socialismo burocrático soviético. La idea de autogestión encuentra sus fundamentos filosóficos en diversas fuentes del siglo XIX, lo cual explica la variedad de las ideas autogestionarias actuales. De este modo, si bien las ideas autogestionarias en la forma que tomaron en Francia se basan principalmente en el anarquismo y el marxismo, también es posible encontrar fundamentos de este tipo de ideas en otras tradiciones, como el socialismo utópico y un liberalismo llevado al extremo (Arvon, 1982).

El término autogestión fue inicialmente utilizado para hacer referencia a una forma de organización de la empresa productiva. Sin embargo, rápidamente se extendió al terreno político y también al educativo. En el ámbito educativo, las ideas de autogestión escolar han ido asociadas a nociones como autodeterminación, autonomía, autoformación. Las corrientes pedagógicas y experiencias educativas aisladas que pueden inscribirse en esta línea son diversas, y enfatizan elementos autogestionarios en

una diversidad de aspectos de la educación: hay algunas corrientes que se enfocan en el proceso educativo en sí, mientras que otras corrientes priorizan también elementos vinculados con la participación de la comunidad educativa en el gobierno escolar. En este sentido, en un documento de la UNESCO (1981) se incluyen entre las corrientes autogestionarias en educación una variedad de experiencias: algunas que este documento incluye dentro de pedagogías libertarias (las comunidades escolares de Hamburgo en 1920, la escuela Summerhill en el Reino Unido en 1921, experiencias como la desarrollada por el pedagogo soviético Makarenko); otras que se incluyen en las pedagogías activas, que enfatizan el papel del niño o el grupo en el aprendizaje (Dewey, Montessori, Freinet); y la pedagogía institucional (Rogers).

Algunas de estas corrientes hacen más hincapié en los aspectos relacionados con una pedagogía no directiva que en los aspectos de la gestión que nos interesan en este estudio. En relación específicamente con la gestión, se pueden mencionar diversas experiencias, como la autoorganización de los estudiantes y el trabajo colectivo con la existencia de asambleas y consejos, según la propuesta de Pistrak en los primeros años de la revolución rusa; los consejos de escuela durante la revolución rusa compuestos por todos los trabajadores de la escuela, representantes de la población de cada distrito escolar y los alumnos mayores en la propuesta de Lunatcharsky, o las propias experiencias de Makarenko<sup>2</sup>. Entre experiencias más recientes se encuentra la autogestión desarrollada en establecimientos educativos en Yugoslavia. En 1975 se crean en este país las “comunidades autogestionarias de interés”, en las que “los trabajadores del sector de la educación, los trabajadores del sector económico, los alumnos y los estudiantes se asocian para administrar un establecimiento educativo sin que medie el Estado” (UNESCO; 1981: 39), y se establecen diversos órganos colegiados de gobierno de las escuelas en las que participan diferentes miembros de la comunidad, incluyendo también docentes y estudiantes. Otras experiencias son el liceo experimental de Oslo, que se inauguró en 1967 administrado por un consejo ejecutivo constituido por cuatro alumnos, tres profesores, un representante de los padres y el director; entre otras experiencias.

Como vemos, las experiencias de autogestión educativa se han desarrollado en diferentes contextos históricos con fines y supuestos diversos. Como sostienen Gadotti y Romão, “autonomía y autogestión no son conceptos neutros. Pueden significar muchas cosas y, por eso, pueden confundirse con muchas cosas. Hay una visión progresista de autonomía y una visión conservadora. La autonomía puede ser usada, por ejemplo, como excusa por el Estado neoliberal para no invertir en educación” (Gadotti y Romão, 2002: 45. Traducción propia).

En años más recientes, se han desarrollado ideas de autonomía escolar desde posiciones que diversos autores han calificado de neoconservadoras o neoliberales. Estas propuestas se han conocido con el nombre de propuestas de subsidio a la demanda o de elección de escuela, y se sustentan sobre la base de la teoría de la *public choice* (Cosse, 1999). “Las características generales de este tipo de programas son la separación de la tradicional función estatal de provisión y financiamiento de la educación (financiamiento público del servicio con provisión no estatal del mismo) y un fuerte énfasis en la satisfacción de la demanda, es decir, de los padres. En síntesis, se trata de introducir incentivos y competencia en el sector público” (Narodowski, 2002). Entre las políticas educativas que se enmarcan en este conjunto se pueden mencionar desde propuestas extremas, como la propuesta de los bonos educativos (*vouchers*), hasta propuestas más moderadas como las escuelas autogestionadas, conocidas como escuelas *charter* en los Estados Unidos.

Estas últimas se caracterizan por ser instituciones independientes gestionadas por asociaciones que firman con el gobierno o con otras instituciones autorizadas una licencia de funcionamiento por un período determinado de tiempo. Durante este plazo, el gobierno se hace cargo del financiamiento por

medio de un sistema de pago por cada alumno matriculado en la escuela, y las asociaciones dirigen la escuela en sus aspectos administrativos, pedagógicos y financieros, libres de gran parte de las regulaciones que rigen para el sistema estatal. Existe una importante variedad de políticas que implementan escuelas autogestionadas. No obstante, a pesar de las diferencias existentes, puede sostenerse que hay tres elementos que son clave en el modelo: la existencia de competencia entre las escuelas, la libre elección entre escuelas por parte de los padres y la autonomía financiera, pedagógica y de gestión escolar. El primer elemento supone que el sistema de financiamiento por matrícula lleva a las escuelas a competir entre sí para captar alumnos, y que eso conlleva un aumento de la calidad de la educación. En relación con la libre elección por parte de los padres, el supuesto que sostiene esta idea es el de garantizar la libertad de los individuos en la elección de la educación que consideren más conveniente para sus necesidades. Finalmente, la autonomía de la escuela se vincula con la competencia, en tanto para que exista las escuelas deben estar libres de regulaciones de modo tal de poder diferenciarse entre sí y ofrecer proyectos educativos diferentes entre los cuales puedan optar los padres.

Estas son propuestas que enfatizan la libertad y autonomía de los individuos. Además de ello, en algunos casos las ideas de libertad y autonomía van asociadas a las de generar vínculos más fluidos entre las escuelas y sus comunidades. Sin embargo, diversas investigaciones muestran que la introducción de este tipo de organización de las escuelas no lleva necesariamente a un aumento de la participación comunitaria en la escuela (para un análisis de diversas experiencias que se justifican desde el punto de vista de la participación en la escuela, véase Anderson, 2002 y Whitty, Power y Halpin, 1999, entre otros). Como sostienen Power y Whitty, “la introducción de cuasi-mercados en educación acostumbra estar vinculada a un aumento de la elección de los padres y/o un énfasis mayor en el involucramiento de la comunidad en la escuela [...]. La descentralización no sólo reduce las ineficiencias del control monopólico y burocrático sino que también favorece imperativos de justicia social. Poner la toma de decisión ‘en manos del pueblo’ [...] permite a las comunidades locales desarrollar formas de educación que reflejen sus propios intereses y preferencias y no los de otros, impuestos desde arriba. Eso significa que incluso quien se opone a las reformas neoliberales en otras esferas puede, a veces, sentirse atraído por sus vertientes educativas. Con todo, las maneras puntuales en que los procesos de toma de decisión son puestos ‘en las manos del pueblo’ varían, y muchas veces parecen contradictorias. La ‘mercantilización’ de las prestaciones educativas alimenta una forma de individualismo posesivo que diverge bastante de los discursos que enfatizan la responsabilidad colectiva” (Power y Whitty, 2003: 792-793. Traducción propia).

La apelación a la “participación” (sea como sea que ésta es entendida) puede, entonces, introducirse como un elemento justificativo de una gran variedad de políticas: desde políticas que intentan originar un cambio social hasta políticas que hablan de la democracia como un concepto económico vinculado a la libertad de elección (Apple, 2003). En las páginas que siguen, analizaremos dos experiencias de autogestión y autonomía en educación que son implementadas desde el Estado en contextos políticos disímiles. Estas experiencias no pueden incluirse en sentido estricto en ninguna de las que reseñamos en este apartado, pero sí retoman aspectos de las diversas tradiciones dándoles nuevos sentidos.

### **El proyecto de escuelas autogestionadas en San Luis**

El proyecto de Escuelas Autogestionadas se comenzó a implementar en la provincia de San Luis, Argentina, en 1999, con el nombre de “Escuelas 2001”. A partir de este proyecto, se crean escuelas que son gestionadas por asociaciones educacionales (asociaciones civiles sin fines de lucro) y financiadas por el Estado a través de un sistema de pago por alumno. La selección de las asociaciones se realiza a través de convocatorias públicas para la presentación de proyectos que son sometidos a concurso. En la

actualidad se encuentran funcionando bajo esta modalidad nueve escuelas, si bien hubo diversos intentos de “conversión” de las escuelas estatales a este sistema.

Las nueve escuelas que se encuentran en funcionamiento se localizan en las ciudades de San Luis, Villa Mercedes y Merlo. Cinco de ellas comenzaron a funcionar en el año 2000 y las cuatro restantes en 2001. La mayoría son escuelas de enseñanza básica (dos de ellas incluyen además educación media). Hay además una escuela de educación media y una escuela de educación especial. La mayoría de ellas se encuentran localizadas en barrios en los que anteriormente no había escuela. Muchos de ellos son barrios de población reciente y de características socioeconómicas medias o bajas.

*¿La política cómo cuestión “pública”? Acerca del proceso de implementación de las escuelas autogestionadas en San Luis*

La implementación del proyecto de escuelas autogestionadas fue llevada adelante por dos fundaciones a partir de la firma de convenios con el gobierno provincial. Este proyecto tuvo su origen en una propuesta que una fundación porteña llevó al gobierno de San Luis, a partir de la cual fue contratada para el desarrollo de los diversos componentes del proyecto (estudios preparatorios, redacción de un proyecto de ley, organización del llamado a concurso, composición del jurado, sustanciación del concurso). Una vez ya en funcionamiento las escuelas, la fundación cesó su relación con el gobierno. Sin embargo, los responsables del proyecto en la primera fundación se integraron a una nueva fundación, que fue contratada por la provincia para desarrollar tareas de asistencia técnica y auditoría. En este sentido, es posible hablar de una “endogamia” en este proceso, en tanto que “es un mismo equipo el que lleva la idea, realiza el diagnóstico previo, arma el proyecto, define el acuerdo con el gobierno, diseña el marco legal, calcula la unidad de subvención escolar (USE) que determina el financiamiento para las escuelas, organiza la implementación del proyecto, lo audita, organiza los concursos, selecciona los integrantes de los jurados, e incluso los integra” (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004: 8).

Un punto de particular interés es que quienes desarrollan la experiencia de las escuelas autogestionadas no se integran a la estructura del gobierno de la provincia de San Luis, sino que se relacionan con él externamente a través de un contrato. Esta parece ser una característica de las políticas propias de la década del noventa: la aparición en las sociedades latinoamericanas de un conjunto de personajes que se han denominado “analistas simbólicos” o “tecnopolíticos” (Silva, 1997; Markoff y Montecinos, 1994), circuitos de *expertise* que median entre los intereses de los actores de mayor peso y las políticas estatales (Camou, 1999). El tipo de vinculación entre el gobierno y las fundaciones sirve de fundamento a las representaciones de algunos de los miembros de las fundaciones entrevistados: se justifica la presencia de los técnicos en la formulación e implementación del proyecto a partir del recurso al saber experto y se habla de las consecuencias negativas que sobre el proyecto puede tener su “politización”. De este modo, la política pública resulta sustraída de la discusión pública sobre la base de que sólo algunos tienen la información adecuada para decidir (Jaimovich y Saforcada, 2003). De hecho, si bien el proyecto encontró en la comunidad educativa local una fuerte oposición<sup>3</sup>, los testimonios recogidos señalan la ausencia por parte del gobierno de la implementación de canales para la discusión amplia de esta política, que finalmente fue establecida por decreto del poder ejecutivo.

*Escuelas autogestionadas y participación comunitaria: contexto, marco normativo y representaciones de los actores involucrados en la formulación de esta política*

Es posible sostener que las políticas de autogestión escolar adquieren su orientación en el marco de los proyectos políticos más amplios en los cuales se inscriben. En este sentido, el proyecto de escuelas autogestionadas es lanzado en San Luis en un momento en que, a nivel nacional, existía un profuso

debate en torno de políticas relacionadas con el *school choice*, particularmente, con la introducción de modelos como el de las *escuelas charter* en la Argentina. Este debate fue introducido en la agenda pública durante los noventa por un conjunto de fundaciones vinculadas a los sectores hegemónicos de la economía<sup>4</sup>, quienes desarrollaron diversas acciones (seminarios y conferencias, publicación de documentos, etcétera) en las que se promovía este modelo educativo.

Asimismo, en el plano provincial, el proyecto de escuelas autogestionadas fue desarrollado en el marco de un conjunto de políticas que han sido calificadas como políticas neoliberales tendientes a privatizar la educación (Pelayes, 2003). Entre ellas es necesario mencionar la sanción de la ley de educación provincial en 1992, en la cual se establece la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en materia educativa y se extiende la denominación de escuela pública a todos los establecimientos, diferenciándolos por su nivel de gestión (estatal o privada), sin estipular en ningún artículo la gratuidad de la educación. Otras políticas desarrolladas fueron la creación de un “Fondo educativo por establecimiento escolar de gestión estatal”, gestionado directamente por cada escuela y destinado a cubrir gastos de servicios y equipamiento, así como suplencias docentes, proyectos especiales y acciones de capacitación; la modificación de la carrera docente a partir de la introducción de un sistema de concursos para supervisores y directores; y, más recientemente, la implementación de los “Bonos de Equidad Educativa”, propuesta muy similar a la del *voucher*.

En este sentido, la autogestión escolar se desarrolla en San Luis en el marco de un proyecto general que busca desarrollar autonomía y competencia entre las escuelas y que va asociado, al menos en lo que expresan testimonios de funcionarios y documentos oficiales, al incremento de la eficiencia del sistema, el aumento de la calidad a partir de la competencia entre instituciones y la rendición de cuentas (*accountability*) frente a la sociedad. Es, además, un proyecto de autonomía escolar que se desarrolla en un marco político de “concentración de poder en manos del poder ejecutivo, acorde con formas de construcción política fuertemente personalistas instaladas en la provincia a partir de la gobernación de la familia Rodríguez Saa, cuyo dominio en la provincia se ha extendido durante veinte años de gestión (Feldfeber, 2003). Si bien el proyecto de escuelas autogestionadas se inspira en estos modelos, existen varios elementos en los que se diferencia, particularmente en relación con la posibilidad de elección de los padres y la competencia entre escuelas, que no están presentes.

Según la normativa que las crea, este tipo de escuelas son gestionadas por asociaciones civiles sin fines de lucro, cuya selección se realiza a través de convocatorias públicas. Las asociaciones ganadoras obtienen una licencia para gestionar la escuela por un período de cinco años. Estas asociaciones deberán “estar integradas por no menos de tres docentes, pedagogos o personas cuyo perfil sea útil para los fines de la asociación educacional, y que en general tengan antecedentes relacionados con la educación” (decreto 2652/99). Tienen a su cargo la responsabilidad de organizar el proyecto pedagógico y la gestión de la institución, y son responsables por los resultados pedagógicos obtenidos y por la administración financiera de la escuela. Es también responsabilidad de las asociaciones formular un proyecto educativo institucional (PEI) acorde con la realidad del lugar. Por medio del PEI, las asociaciones concursan y son monitoreadas durante los cinco años que dura el contrato con el gobierno. Además de ello, las asociaciones deben firmar un “Compromiso de escuela de calidad” con la comunidad de la institución (los alumnos y los padres) así como también con el entonces Ministerio de Gobierno y Educación, que también se tiene en cuenta al evaluarlas.

El Estado se hace cargo del financiamiento por medio de un sistema de giro de fondos en forma directa a las escuelas en función de la cantidad de alumnos matriculados (la Unidad de Subvención Escolar, USE). Estos fondos son utilizados por las escuelas para el pago de salarios del personal (hasta un 85%), capacitación, equipamiento, bienes de consumo, etcétera. Las asociaciones no pueden establecer

políticas de discriminación al ingreso o permanencia de los alumnos ni cobrar aranceles. Un punto de vital importancia es que el personal de las escuelas autogestionadas no tiene dependencia laboral alguna con el Estado, sino que son empleados de las asociaciones educacionales; y su situación laboral no se rige por el Estatuto del Docente sino por la ley de contrato de trabajo.

Desde el punto de vista de la normativa y las representaciones de los actores involucrados en la formulación de esta política, esta configuración institucional pretende garantizar condiciones de autonomía de las escuelas para la conformación de proyectos pedagógicos diferenciados. El foco está puesto en otorgar libertad a las escuelas para que puedan desarrollar su propio proyecto y equipos de trabajo cohesionados, bajo el lema de “libertad para crear”. Sin embargo, también aparecen otras representaciones ligadas a la participación y democratización que esta configuración institucional puede promover. En este sentido, en el decreto de creación se establece que “las asociaciones educacionales deberán ser democráticas y participativas, no podrán tener adscripción en especial, y el proyecto educativo deberá respetar los principios de la educación pública argentina” y en el decreto por el cual se determina cuáles son los proyectos ganadores se indica que entre los criterios utilizados para seleccionar esos proyectos figuran, entre otros, la existencia de una propuesta pedagógica clara, sólida, creativa e innovadora; los antecedentes del grupo que se presenta a concurso; la presencia de estrategias concretas para mejorar la calidad educativa; un estudio profundo de la problemática de la zona donde se instalaría la escuela; estrategias de integración y comunicación con la comunidad; un plan financiero-administrativo completo, viable y realista; y una organización institucional flexible, creativa y democrática.

Un aspecto innovador que marca una diferencia importante con el modelo en el cual se inspira esta experiencia es que en el decreto de creación se establece que el personal que cumpla dos años de trabajo continuo en funciones de docencia tendrá derecho a incorporarse como asociado a la asociación educacional. La incorporación de los docentes a las asociaciones se sustenta en el supuesto que de esta forma se garantizarán condiciones de participación de los mismos en las decisiones relevantes en la escuela, incluyendo el destino de los fondos girados por el Estado. Como se sostiene en un informe de auditoría realizado por una de las fundaciones, “el hecho de que los docentes accedan a ser asociados implica que serán capaces de opinar y votar en las asambleas y elecciones periódicas de la asociación, eligiendo por consenso a la Comisión Directiva, que es en definitiva la que decide las políticas institucionales principales de la escuela, desde los mecanismos de selección del personal, hasta la organización pedagógica, pasando por los salarios y las condiciones laborales de los docentes. [...] Es justamente a través de este pasaje de poder hacia una concepción democrática de la gestión institucional, en el sentido más profundo y activo de la palabra, que las escuelas experimentales garantizarán su carácter público, ya que de esta forma se impide que las asociaciones fundadoras sean las ‘dueñas’ de la escuela y que el propio gobierno de la escuela sea abierto, público y consensuado” (CIPPEC; 2000: 57).

La participación en las escuelas no contempla sólo a los docentes, sino que también se hacen referencias a la participación de los padres y la comunidad en general, desde la idea de que la autonomía supone la participación del conjunto de la comunidad educativa en la escuela. Así, en un informe del gobierno provincial, bajo el título “La sociedad civil se hace responsable”, se sostiene que “la puesta en marcha del proceso de transformación educativa en la provincia de San Luis, se estructuró sobre la base de la estrategia que favoreciera el compromiso de todos los actores del sector educativo en función de cuatro ejes que permitieran: 1- equilibrar las resistencias frente a la posibilidad de la innovación y la participación, 2- fortalecer el rol de los actores principales para preparar el camino de la descentralización y la autonomía escolar, 3- generar nuevos espacios de discusión para la innovación educativa y, 4- preparar las condiciones para la participación ciudadana que reorienten y mejoren las

políticas educativas” (Ministerio de Cultura y Educación del Gobierno de la Provincia de San Luis, 2002).

En el proyecto de escuelas autogestionadas, entonces, el foco está puesto en la ausencia de restricciones para que cada escuela desarrolle su proyecto propio y diferenciado (por oposición a la supuesta homogeneidad estatal) y en las posibilidades de conformar equipos cohesionados de trabajo. La participación de diferentes miembros de la comunidad educativa se organiza, fundamentalmente, a partir de la posibilidad de que integren las asociaciones educacionales que gestionan las escuelas, ya sea conformándolas desde el principio, o bien integrándose a ellas con posterioridad, como sería el caso del requisito de los dos años para los docentes. Se supone que este tipo de configuración permitirá vínculos más flexibles al interior de las escuelas y la introducción de modalidades innovadoras de gestión que involucren elementos participativos. Volveremos sobre este punto más adelante.

Un último elemento que caracteriza la autonomía escolar en este proyecto es el tipo de relaciones que se establecen entre las escuelas y el Estado. Si bien las escuelas tienen que seguir los lineamientos nacionales y provinciales en materia curricular, tienen un margen de libertad para definir contenidos (ya que tienen más horas de clase que las escuelas estatales). En todos los otros aspectos del funcionamiento escolar (destino de los recursos, contratación de los docentes, organización interna, estructuras de gestión, etcétera), estas instituciones son autónomas. Existe, sin embargo, un proceso de auditoría (pedagógica y contable) y asesoría a las escuelas por parte del gobierno provincial, que es desarrollado por medio de la tercerización de esta función a una de las fundaciones involucradas en el desarrollo de esta política. No fueron creadas estructuras en el ministerio provincial que se ocupasen de las escuelas autogestionadas, sino que la mayor parte de la coordinación del proyecto quedó a cargo de una de las fundaciones. No existen en esta política mecanismos de coordinación o articulación de estas escuelas entre sí o de las escuelas con el resto del sistema educativo.

#### *La participación en la escuela autogestionada: una perspectiva desde las representaciones de sus actores*

Como vimos anteriormente, uno de los supuestos de quienes desarrollaron la experiencia de las escuelas autogestionadas es que esta forma de organización escolar lleva implícita estructuras de gestión innovadoras y participativas en las escuelas. Como se sostiene en un informe de auditoría, “uno de los objetivos fundamentales de las escuelas experimentales es el de afianzar y profundizar la participación y democratización de las instituciones educativas. Pero ambos términos entendidos en su sentido cabal: participación y democratización no sólo en la libertad de opinión y en la autonomía pedagógica áulica, sino también en la identidad de la escuela, en su construcción y gestión, es decir, en el gobierno mismo de la escuela. Esto atañe fundamentalmente a los docentes, ya que son ellos los que experimentan la adaptación de base de los procesos institucionales, pero también involucra a los alumnos y padres” (CIPPEC, 2000: 52). Sin embargo, más allá del requisito de que existan “criterios participativos y democráticos” en la conformación de las asociaciones y en las escuelas, la normativa no estipula en qué forma se garantizará la organización democrática interna.

En este sentido, cada escuela ha generado estructuras de gestión diferentes, que van desde la réplica de estructuras tradicionales jerárquicas hasta la inclusión de espacios de consulta que incluyen a docentes, padres y alumnos. En dos de las escuelas analizadas, la estructura de gestión mantiene los parámetros de organización jerárquica comunes en el sistema educativo: un director que toma las decisiones, acompañado por cargos subordinados como vicedirector, secretarios, coordinadores de ciclo, etcétera. En la tercer escuela se ha desarrollado una estructura más abierta, que incluye la existencia de un director académico, un regente electo por los docentes de la institución y un consejo asesor del regente compuesto por cinco docentes elegidos por sus pares, en el que además tienen representación los

alumnos (una banca con voz pero sin voto, rotativa), los egresados (una banca que hasta el momento estaba sin ocupar) y los padres (una banca que puede ser ocupada, previa autorización por parte de la escuela, por aquellos padres que quieran presentar consultas o comentarios a la institución; sin voto).

Un comentario aparte merece el vínculo que se establece entre la escuela y la asociación educacional a la que se le encarga la gestión, ya que, si bien hasta el momento las asociaciones gestionan en forma directa las escuelas, no hay nada en la normativa que impida que exista una delegación por parte de la asociación hacia la escuela, esto es, que los miembros de la asociación funcionen como un grupo privado que contrata a todos los integrantes de la escuela, incluidos los equipos directivos. Hasta el momento, en todos los casos se observó que la mayoría de los miembros que componen la asociación trabajan también en la escuela, ya sea como docentes o en diversas funciones (asesorías o equipos de evaluación interna, etcétera); y en todos los casos relevados el presidente de la asociación es además el director de la escuela. Sin embargo, existe una clara diferencia entre la asociación educacional y el resto de los integrantes de la escuela. En los casos analizados (y un informe de auditoría señala lo mismo para otros casos), las asociaciones han sido renuentes a descentralizar las decisiones centrales de la escuela, esto es, las relativas a los aspectos financieros, al vínculo con el Ministerio de Educación provincial, al vínculo con los equipos auditores y asesores, al diseño o modificación del proyecto educativo institucional, a la organización de las diversas funciones internas de la escuela y a los sueldos, condiciones de contratación y evaluación de los docentes. En aquellos casos en que se han introducido órganos colectivos, éstos asumen un carácter asesor, y no intervienen en procesos de toma de decisión. Independientemente de lo anterior, los testimonios recogidos indican que sí existe mayor apertura en relación con la presentación de los proyectos de cada docente y la organización de actos y otras actividades escolares, tema en el que los docentes declaran que son escuchados.

Las posibilidades de participación de los docentes en las escuelas autogestionadas están relacionadas fundamentalmente con dos factores: la incorporación a las asociaciones educacionales luego de cumplidos dos años de su desempeño en la escuela, por un lado, y las condiciones laborales que se establecen en estas escuelas, por otro. En relación con el primer punto, son relativamente pocos los casos en que se ha producido la incorporación de los docentes con dos años de antigüedad en la escuela a las asociaciones educacionales. Diversos testimonios señalan que han existido casos, si bien aislados, en que las asociaciones educacionales han optado por no renovar los contratos de algunos docentes que estarían en condiciones de incorporarse a la asociación. En los casos en que los docentes sí son incorporados a las asociaciones, ésta parece ser una incorporación más formal que real en términos de la posibilidad de decisión que tienen (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004). De hecho, un informe de auditoría expresa que “por parte de los docentes lo que se resalta es la poca información y conocimiento acerca de la posibilidad de formar parte de la asociación a los dos años de trabajo en la escuela. Aproximadamente la mitad de los docentes entrevistados no sabían siquiera que esto era posible y casi ninguno sabía la dimensión de lo que esta norma significaba” (CIPPEC, 2000: 57).

La apertura de las escuelas a la participación de los docentes (en lo referido a aspectos pedagógicos, ya que en otros aspectos no parece haber tanta apertura) parece estar vinculada con el tipo de liderazgo que establece la dirección de la institución. En escuelas en las que la dirección tiene un papel más importante, las posibilidades de intervención de los docentes parecen ser menores, mientras que escuelas con vínculos más horizontales parecen ser más abiertas. Como dijimos anteriormente, no hay nada en la normativa que establezca taxativamente cuáles son los tipos de vínculos que prevalecerán en las escuelas. En este sentido, la existencia de unos u otros vínculos depende de las características de coordinación de quienes integran las asociaciones (recordemos que hasta el momento, por regla general quienes son presidentes de las asociaciones también son directores de las escuelas). Un papel preponderante en este tema lo juega el segundo factor enumerado más arriba: las condiciones de

contratación de los docentes. La inestabilidad laboral a la que se ven sometidos por el tipo de contratación existente dificulta sus posibilidades reales de participación. Como sostuvo un entrevistado, “no es fácil, porque es un poco lo que pasa, digamos, en un sistema como este. Cuando se presentan a licitación hay una asociación. Esa asociación, de alguna manera, pasa a ser la propietaria y en esa apropiación del manejo de la escuela autogestionada, siempre va a existir un límite al docente en la discusión. Es decir, yo puedo discutir en tanto y en cuanto no me muevan el piso. Digamos, no puedo perder el trabajo” (docente de una escuela autogestionada). De hecho, en las encuestas tomadas en nuestra investigación, el 65% de las respuestas a la pregunta de cuáles serían las desventajas o dificultades de las escuelas autogestionadas estuvo centrado en las condiciones de contratación de los docentes.

En este sentido, las posibilidades de participación de los docentes en las escuelas autogestionadas no están vinculadas con aspectos de la autogestión tales como la definición del proyecto de la escuela o las decisiones acerca del destino de los recursos, sino que en las representaciones de los actores se vinculan al hecho de sentirse protagonistas de un proyecto y miembros de un equipo cohesionado de trabajo. En los testimonios recogidos se hacen referencias a la responsabilidad y compromiso que este sistema genera en los docentes y la escuela. Así, entre los logros o ventajas de las escuelas autogestionadas, la mayoría de los docentes encuestados incluyen respuestas relacionadas con la calidad de la enseñanza (mayores recursos, mayor disponibilidad de material, existencia de talleres de apoyo), o la posibilidad de trabajar en equipo, la libertad de trabajo o la posibilidad de generar equipos cohesionados gracias al sistema de contratación docente. Las respuestas que hacen referencia al tipo de gestión son relativamente menores. En ellas aparecen elementos vinculados con la eficiencia, las mejores posibilidades de comunicación entre los miembros de la escuela y la mayor responsabilidad o compromiso.

En lo que respecta a la participación de los estudiantes en las escuelas, las estructuras de gestión que se han generado en su mayoría no los incluyen, y, en los pocos casos en los que sí lo hacen, se integran con voz pero sin voto. Por otro lado, y como un informe de auditoría señala, “aún no se han impulsado acciones más institucionalizadas de participación como aquellas ligadas con la creación de asociaciones o centros de estudiantes” (CIPPEC, 2000: 53). En las encuestas realizadas con los estudiantes en el marco de nuestra investigación, el 78% consideró que en estas escuelas los estudiantes participan mucho. Sin embargo, cuando se analiza en qué participan, se observa que la gran mayoría de las respuestas se concentran en espacios pedagógicos o talleres, actos institucionales y actividades deportivas, ferias y muestras. Sólo un 1.9% declara participar en algún tipo de decisiones y un 2.9% en el consejo de alumnos. Cuando se les pregunta en qué les gustaría participar, la tendencia general se mantiene, si bien la presencia de respuestas vinculadas con una participación política en sentido estricto se incrementa: un 8% de las respuestas hacen referencia a la participación en la toma de decisiones en la escuela.

En relación con el vínculo que se establece entre las escuelas autogestionadas y los padres, estas escuelas no parecen establecer vínculos muy diferentes a los existentes en organizaciones “más tradicionales” del sistema educativo. Los padres en general no integran las asociaciones educacionales (hay un solo caso de una escuela especial en el que la asociación está conformada por padres), y tampoco existen espacios en que sean incorporados a las decisiones sobre asuntos centrales de las escuelas o a las estructuras de gestión. De hecho, numerosos testimonios recogidos marcan claramente una distancia entre los padres y la escuela (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004). Esta distancia es observable en el siguiente fragmento de entrevista: “¿En esta escuela las decisiones acerca de los recursos las toma la comisión directiva de la asociación? Sí. [...] ¿Y con los padres se habla acerca de esto? No, eso no. ¿Por alguna razón en particular? Nunca hemos tenido esa demanda, y queremos decir

que si el Estado nos otorgó la facultad de manejar un fondo creo que por algo es” (entrevista con miembro de una asociación educacional). Asimismo, una maestra sostuvo lo siguiente: “¿Cuál es la relación que tienen ustedes como docentes por un lado con los padres y por el otro con la gente del barrio en general? No, la relación es bastante fluida digamos, es buena la relación. A los padres constantemente los estamos llamando por medio de citaciones, con notificaciones. Los padres únicamente lo acompañan al chico hasta la puerta de la escuela, no ingresan. No ingresan pero por una cuestión de seguridad, por una cuestión de que cada uno tiene sus tiempos. O sea, cuando nosotros necesitamos hablar con los padres los llamamos y nos comunicamos por medio de citaciones o reuniones de padres” (docente de escuela autogestionada).

En este sentido, en las encuestas realizadas con padres que envían sus hijos a escuelas autogestionadas, el 45% los padres consideró que su participación en la escuela es poca o nula. Un 35% consideró que existe bastante participación de los padres y sólo un 18% estimó que hay mucha participación. Cuando se les preguntó en qué aspectos de la vida escolar participan, el 40.7% de las respuestas estuvieron relacionadas con actos, jornadas recreativas, talleres y actividades extraescolares; y un 28.6% de las respuestas hizo referencia a comunicaciones, notificaciones, reuniones de padres y convocatorias realizadas por la escuela, sin aparecer referencias a vínculos que permitan la participación de los padres en las decisiones de la escuela. Sí aparecen algunas referencias a este tema en la pregunta “¿se diferencian las escuelas autogestionadas del resto de las escuelas?”. En este caso, la gran mayoría de las respuestas estuvieron vinculadas a la calidad de la educación, aspectos pedagógicos, más días u horarios de clase o cuestiones afectivas (64.29%). Un 7% de las respuestas se refiere al hecho de ser autogestionadas (sin especificar) y sólo un 4% y un 0.9% hacen referencia a la libertad de expresión y la participación de padres o alumnos.

En relación con el tipo de vínculos que se establecen entre estas escuelas y otras instancias, como dijimos anteriormente, no están previstos mecanismos específicos de vinculación de las escuelas con el resto del sistema. Por otro lado, el vínculo entre las escuelas y el Estado es débil, fundamentalmente a partir de la ausencia de referentes gubernamentales que se encarguen del proyecto y la tercerización de las funciones de asesoramiento y auditoría. En este sentido, un informe de auditoría indica que existe una ausencia de comunicación sistematizada entre las escuelas y el gobierno. En las representaciones de los actores escolares, esta situación se traduce en una sensación de no pertenencia al resto del sistema educativo y una responsabilización por los resultados de la escuela. Como dijimos en otro lugar, “es frecuente escuchar en las escuelas analizadas que la calidad de la educación brindada depende exclusivamente de ellos. Esta responsabilización aparece acompañada de un proceso de individualización: el cuerpo docente de cada institución no sólo se hace cargo de cuáles serán los resultados educativos, sino que reivindica su independencia y aislamiento respecto de otras escuelas, incluso del sistema educativo” (Jaimovich y Saforcada, 2003: 5).

#### *Vínculos entre la escuela y la sociedad civil en las escuelas autogestionadas*

Uno de los fundamentos centrales del proyecto de escuelas autogestionadas es la posibilidad que abriría a la participación de la comunidad en la educación, en un sentido amplio. La participación comunitaria toma, sin embargo, dos formas. Por un lado, entre los supuestos que orientan el proyecto se encuentra la necesidad de propiciar estructuras de gestión escolares más participativas y democráticas, que incorporen a diversos miembros de la comunidad educativa, especialmente los docentes. Por otro lado, la participación comunitaria en la escuela se piensa en este proyecto vinculada a la posibilidad de que miembros de la comunidad creen sus propias escuelas con el apoyo del Estado.

Esta segunda concepción de la participación es la que parece tener más fuerza a lo largo del desarrollo del proyecto. El foco está puesto en desregular sectores del sistema educativo de modo tal que individuos con intereses comunes tengan mayor facilidad para instalar sus propias escuelas y darles la orientación que consideren más pertinente. Como dijimos en otro lugar, “en esta lógica, la organización de la sociedad civil estaría dada por acuerdos entre individuos que buscan la satisfacción de un interés particular coincidente entre ellos, y tanto el Estado como lo público son pensados desde la direccionalidad que la sumatoria de los intereses particulares le imprime. Desde esta concepción, estas escuelas serían públicas porque sostienen el derecho a la educación en tanto garantizan la gratuidad y el acceso; pero también porque las asociaciones que se presentan al concurso son pensadas como producto de acciones públicas debido a cómo se piensa la sociedad civil: la coincidencia de intereses entre los miembros de cada asociación es reflejo de demandas sociales. Se supone que en la pluralidad de propuestas educativas que lleven adelante una multiplicidad de asociaciones educacionales se verán de uno u otro modo representados los variados intereses de las familias y se dará respuesta a las necesidades de la gente” (Jaimovich y Saforcada, 2003).

Una primera aproximación podría llevar a suponer que este es un proyecto que busca lograr una mayor imbricación entre cada escuela y su comunidad circundante. De hecho, entre los requisitos para la presentación al concurso figura el de contar con un diagnóstico sociocultural de la zona en la que se instalará la escuela. Sin embargo, la forma en que se concibe la participación comunitaria descrita más arriba no necesariamente lleva implícito el reforzamiento de los lazos locales. En el decreto de creación de las escuelas autogestionadas se permitía que las asociaciones educacionales que se presentan a concurso y que quedan a cargo de gestionar la escuela estuvieran conformadas por personas no residentes en la provincia. En el primer llamado a concurso, hubo asociaciones que estaban conformadas por personas sin residencia en la provincia, de las cuales una obtuvo la licencia de funcionamiento.

En ese sentido, existe una tensión en el proyecto entre el reforzamiento de los vínculos comunitarios y la participación de la sociedad civil entendida desde el punto de vista de la posibilidad de que conjuntos de particulares conformen asociaciones educacionales que sean responsables ante la sociedad. En este sentido, algunos entrevistados coincidieron en que en lo que innova el proyecto de escuelas autogestionadas es en la posibilidad de que una escuela sea auditada. La participación de la sociedad civil en la escuela parece entenderse más desde este segundo punto de vista, esto es, que grupos de particulares con intereses coincidentes puedan gestionar un proyecto educativo de calidad, bajo el supuesto de que existen limitaciones (burocráticas y de escala) en el Estado que dificultan la existencia de escuelas con proyectos diferenciados y de calidad. Como sostuvo uno de las personas que fueron centrales en el desarrollo del proyecto, “si vos vas a sacar solamente de adentro al futuro líder a veces no lo vas a encontrar, ¿sí?. Andá a la peor villa de Quilmes a encontrar ahí adentro al docente revolucionario y lo más probable es que no lo encuentres. Es la triste realidad. En cambio, por ahí las mando a ustedes a fundar una escuela y les doy la guita, el edificio y todo, y ustedes se ponen una escuela que haga una diferencia” (miembro de una de las fundaciones).

### **La escuela ciudadana en Porto Alegre**

El Proyecto de escuela ciudadana se desarrolla en Porto Alegre fundamentalmente desde 1993, en el marco del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT). Como veremos más adelante, es un proyecto que abarca diversas dimensiones, una de las cuales es la gestión democrática de la educación pública. Ésta se organiza en dos niveles: la gestión participativa en la escuela (a partir de la existencia de consejos de escuela con representación comunitaria y la elección directa por parte de la comunidad de

los equipos directivos escolares), por un lado, y mecanismos participativos de coordinación del sistema educativo, por otro lado. Volveremos sobre este punto más adelante.

Este es un proyecto que se desarrolla en la red pública municipal de Porto Alegre. La red municipal es de reciente creación, y comprende principalmente escuelas de educación básica e infantil. Son un total de 92 instituciones educativas, 52 de ellas de educación básica<sup>5</sup>. Por ser la red más reciente, las escuelas municipales se encuentran en su gran mayoría localizadas en zonas periféricas de la ciudad, en barrios marginales.

*La gestión participativa como política estatal: contexto de implementación y proceso de formulación de la escuela ciudadana*

Las estructuras de gestión que involucran a la comunidad en diversas formas en las escuelas están bastante extendidas en Brasil. La gestión participativa escolar es un principio que ya está presente en la Constitución Nacional de 1988, y que es retomado por la ley de directrices y bases (LDB) en 1996, si bien con un sentido diferente (Pedroso de Medeiros, 2003). En una investigación sobre las formas de gestión más comunes en este país, Fernandes Dourado (2000) concluye que la elección directa por parte de la comunidad es la forma más común de asignación del cargo de director (31.3%), si bien es significativo el número de unidades que utilizan el sistema de nombramiento por parte de la autoridad central, con esquemas que incluyen concursos (22%). En relación con la inclusión de miembros de la comunidad en la escuela, un 62.5% de las unidades administrativas la organizan por medio de la existencia de consejos escolares de carácter deliberativo y consultivo, si bien en pocos casos esto se combina con autonomía financiera.

En el municipio de Porto Alegre, la gestión participativa en la escuela es una dimensión del proyecto *Escola Cidadã*. Éste es un proyecto desarrollado por la Secretaría Municipal de Educación (SMED) principalmente a partir de 1993, que pretende, a través de lo que considera una “democratización radical” de la escuela (Azevedo, 2000), contribuir a un proyecto más amplio de participación de los ciudadanos en la construcción, implementación y fiscalización de las políticas públicas.

Este proyecto amplio de democratización social es desarrollado en Porto Alegre a partir del triunfo electoral del PT en 1989. Entre las varias políticas implementadas, la que ha tenido mayor renombre internacional es el presupuesto participativo (OP, por sus siglas en portugués), a través del cual se promueve la participación ciudadana en la definición del destino de los recursos de la ciudad. Tal como diversos trabajos señalan (Baiocchi, 2003 y Avritzer, 1999), el OP no sólo ha mejorado las condiciones de vida de sectores desfavorecidos de la ciudad, sino que también ha promovido procesos de aprendizaje de la participación y de generación de nuevas organizaciones comunitarias; lo cual ha llevado a algunos autores a calificarlo como “una escuela de ciudadanía” (Schugurensky, 2004 y Gandin, 2002). Para algunos autores, el proyecto social amplio que se ha venido desarrollando en Porto Alegre se dirige en el doble sentido de, por un lado, educar a la ciudadanía a través de la vivencia de la participación, y, por otro lado, de re-educar al Estado: la participación popular “enseña” al Estado a servir a los intereses populares (Gandin y Apple, 2002).

En este marco, el proyecto de escuela ciudadana pretende recoger una demanda por la democratización de la gestión escolar que se venía desarrollando en Brasil desde el retorno de la democracia, y que había sido llevada adelante por diversas organizaciones, entre ellas, sindicatos docentes. El proyecto ha sido impulsado, entre otros actores, por las diversas gestiones de la Secretaría Municipal de Educación (cada una imprimiéndole su sesgo particular) y por miembros de la cámara legislativa local que presentaron diversos proyectos de ley, todos ellos vinculados al partido gobernante.

Como dijimos, la escuela ciudadana busca contribuir a un proyecto más amplio de participación ciudadana en los asuntos públicos por medio de una democratización radical de la escuela, asentándose sobre tres pilares: la democratización del acceso, la democratización del conocimiento y la democratización de la gestión escolar (Azevedo, 2000).

El primero de estos pilares es desarrollado a través de una política de inclusión social en las escuelas sobre la base de la ampliación de la oferta educativa. Un punto que merece destacarse para nuestro análisis es que, como dijimos, la gran mayoría de las escuelas municipales están situadas en la periferia de la ciudad, en barrios y asentamientos de condiciones socioeconómicas precarias, y que muchas de ellas son producto de demandas de la comunidad presentadas en las sesiones del OP. Como veremos más adelante, el hecho de que varias escuelas sean producto de un proceso de organización de la comunidad para demandar la construcción de la institución genera relaciones particulares entre la escuela y su comunidad.

El segundo pilar —la democratización del conocimiento— se basa fundamentalmente en reformas pedagógicas que suponen un cuestionamiento del conocimiento tradicional. Las reformas más significativas consistieron en la introducción de ciclos de formación en la escuela, abandonando la anterior estructura graduada y las formas tradicionales de evaluación. Estas reformas pedagógicas forman parte, desde el punto de vista de quienes las impulsaron, de una redefinición de lo que cuenta como conocimiento válido, en un movimiento por el cual “la noción de ‘centro’ y ‘periferia’ en el curriculum se hace problemática. El punto de partida para la construcción del conocimiento curricular es la cultura(s) de las propias comunidades, no sólo en términos de contenido sino de perspectiva. Todo el proceso educativo está dirigido a invertir las prioridades previas y en su lugar servir a los grupos históricamente oprimidos y excluidos” (Gandin y Apple, 2002: 267. Traducción propia). El punto de partida de este proceso de construcción del conocimiento es la idea de “complejos temáticos”: el conocimiento se organiza en las escuelas en torno de un tema central que debe ser definido a partir de un proceso participativo de intercambio con la comunidad en diversas instancias. Este proceso se denomina *pesquisa socioantropológica* y comprende entrevistas que realizan los docentes en la comunidad y asambleas en la escuela con miembros de la comunidad presentes, en las cuales se identifican cuáles son los temas o problemáticas centrales de esa comunidad como puntapié inicial para la conformación del curriculum.

Este cambio en lo que cuenta como conocimiento válido es un aspecto central para el tercero de los pilares del proyecto *Escola Cidadã*: la democratización de la gestión escolar. En el caso de Porto Alegre, la gestión participativa va asociada, en el plano discursivo, a una revalorización de la cultura e intereses de las comunidades. Así, en el *Cuaderno Pedagógico N° 9*, publicación de la SMED en la cual se desarrollan los principios de la escuela ciclada, se dice que “el proyecto político-administrativo-pedagógico-cultural deberá emerger dentro de una visión contextualizada del proceso educativo [...] Es fundamental que la escuela, al construir y desarrollar su proyecto político-pedagógico, tome a la comunidad y a la sociedad como objeto de investigación. Es fundamental, también, que los representantes de la comunidad estén presentes en la escuela discutiendo, elaborando y decidiendo sobre el trabajo [...]. Buscamos, así, una elaboración colectiva de propuestas político-pedagógicas-críticas” (SMED, 2003: 34. Traducción propia). Como veremos más adelante, esta revalorización de la comunidad es un aspecto central en el tipo de vínculos que se establecen entre ella y la escuela.

En este marco de revalorización de la comunidad, la gestión democrática toma forma en el proyecto *Escola Cidadã* a través de un conjunto de leyes, decretos y políticas<sup>6</sup>. En términos generales, podría decirse que a partir de las diversas disposiciones estatales, la gestión participativa queda configurada al menos en dos niveles: por un lado, en un primer nivel, existen formas participativas en la gestión de las instituciones escolares, tales como la elección directa de los equipos directivos por parte de la comunidad escolar y la existencia de consejos escolares. Por otro lado, un segundo nivel vincula las escuelas entre sí y las escuelas con la SMED a través de diversas modalidades de participación comunitaria. En este segundo nivel se pueden incluir mecanismos tales como los congresos municipales de educación, el presupuesto participativo de la red municipal de educación (OP/SMED) y el Consejo Municipal de Educación, sobre los que hablaremos más adelante. Este segundo nivel trasciende la esfera institucional escolar. Sin embargo, es un nivel que resulta relevante para poder analizar en su complejidad los procesos participativos en la gestión escolar, en tanto éstos no se producen en forma aislada en las escuelas sino que se dan en un marco más amplio que fomenta prácticas que los cualifican.

En el primer nivel, esto es, la institución escolar, el proyecto *Escola Cidadã* busca garantizar la participación comunitaria en aspectos sensibles de la vida escolar a través de principalmente dos mecanismos institucionales: la elección directa de los equipos directivos y los consejos escolares<sup>7</sup>. Estos se combinan, asimismo, con la autonomía de las instituciones en el uso de los recursos. La elección directa de los equipos directivos busca movilizar a la comunidad escolar (profesores, padres de alumnos matriculados en la escuela, alumnos y funcionarios no docentes) en torno de la definición del proyecto político y pedagógico para la institución. El mecanismo previsto en la normativa es la elección directa de los equipos directivos por el conjunto de los estamentos que componen la comunidad escolar<sup>8</sup>. Al estar organizado el proceso como un proceso electoral, los candidatos a director tienen, supuestamente, que salir a la comunidad a discutir con ella sus proyectos.

La idea de participación igualitaria entre los diferentes estamentos que componen la comunidad escolar también está presente en la forma en que la normativa organiza los consejos escolares. Diversos testimonios de funcionarios de la SMED y legisladores involucrados con el proceso de sanción de la ley que los crea señalan que fueron creados para suplantar al antiguo colegiado, órgano con mayoría docente, con la voluntad de aumentar la participación de los otros estamentos de la comunidad educativa. “El colegiado era un órgano muy grande y entonces no tenía agilidad para hacer las funciones cotidianas de la escuela y también... la hegemonía de los profesores. Los profesores no se preocupaban por discutir en el colegiado, sino antes de llegar al colegiado. Entonces, las propuestas, incluso si todos los padres, todos los alumnos y todos los funcionarios tuvieran una posición contraria a los profesores, los profesores siempre garantizaban su propuesta [...]. Entonces, era un órgano que se reunía tres veces por año sólo para discutir cuestiones formales” (entrevista a funcionario de la SMED). De este modo, el diseño legal de los consejos escolares busca modificar la relación de fuerzas, al menos formalmente, entre los diversos sectores de la comunidad educativa, destinando el 50% de los lugares a profesores y funcionarios no docentes y el restante 50% a padres y alumnos, siendo el director de la escuela miembro nato del consejo<sup>9</sup>. La designación de los representantes supone, también desde el punto de vista formal, procesos participativos al interior de cada estamento de la comunidad escolar, ya que se prevé su nombramiento por medio de procesos electorales y un intercambio constante entre representantes y representados.

El consejo escolar es el órgano máximo de la escuela, con funciones consultiva, deliberativa y fiscalizadora. Según la legislación, es el encargado de definir el proyecto político-administrativo-pedagógico de la escuela y tiene competencia en materia de recursos (aprobar o modificar el plan anual de uso de los recursos elaborado por la dirección de la escuela); curriculum (“proponer, coordinar la

discusión junto a los segmentos de la comunidad escolar y votar alteraciones en el curriculum escolar en lo que fuere atribución de la unidad”); administrativa (definición del calendario escolar, fiscalización de la gestión administrativa-pedagógica de la escuela) y pedagógica (“proponer, coordinar la discusión junto a los segmentos y votar las alteraciones metodológicas, didácticas y administrativas de la escuela”). En este sentido, algunas funciones que se le atribuyen al consejo (como su ingerencia en materia curricular) lo tornan un órgano con poder de intervención en el gobierno de la escuela entendido en sentido político, más que un órgano administrativo.

En el caso de Porto Alegre, el sentido político que la legislación otorga al consejo escolar se combina con el giro periódico de recursos monetarios de la administración central a las escuelas para que éstas elaboren autónomamente su plan de uso de los recursos<sup>10</sup>. A diferencia de otras unidades administrativas brasileñas en las que existen consejos escolares, la gestión participativa se combina en Porto Alegre con la autonomía en el uso de los recursos, como una forma de otorgar poder de decisión a las instituciones escolares.

La noción de autonomía que parece estar presente en esta experiencia es diferente de aquellas nociones que la vinculan con la responsabilización de las escuelas por los resultados educativos, con la rendición de cuentas (*accountability*) y con la ruptura de la idea de *sistema* educativo; nociones que parecen estar presentes en otras experiencias de autonomía escolar como las escuelas *charter*. Desde el punto de vista de un ex-secretario de educación de Porto Alegre, “que la escuela tiene total autonomía, que cada una hace su proyecto y que eso es lo que da riqueza a la educación... Eso en la realidad no funciona. No funciona porque el sistema tiene que tener una articulación colectiva. La autonomía supone un compromiso colectivo, presupone decisiones colectivas, presupone compromiso con las decisiones. Es claro que las escuelas tienen que tener autonomía, como tienen para aplicar el proceso pedagógico, pero dentro de aquellos principios generales que ellas mismas decidieron en los congresos”.

Esta noción de autonomía vincula la gestión democrática escolar con prácticas políticas más amplias, relacionadas con mecanismos participativos de coordinación del sistema educativo; esto es, con el segundo nivel de gestión participativa que mencionamos anteriormente. A los fines de este trabajo, dos mecanismos particularmente relevantes son los congresos municipales de educación y el presupuesto participativo escolar. A través de los congresos municipales de educación, se busca promover la participación de la sociedad civil y de todos los estamentos de la comunidad escolar en la definición de los ejes rectores de las escuelas de la red pública municipal. Los congresos deben ser desarrollados al menos una vez en cada gestión y tienen como función definir los principios rectores de las escuelas de la red pública municipal (ley 8198/98). El primero de estos congresos fue desarrollado en 1995 (Congreso Constituyente Escolar), y a partir de él fueron definidas las líneas de la *Escola Cidadã*. La dinámica previa a este primer congreso abarcó casi un año y medio de debates, incluyendo asambleas en las escuelas incorporando a los estamentos de la comunidad escolar, encuentros regionales y temáticos y la elección de delegados para el congreso propiamente dicho.

El presupuesto participativo escolar, por su parte, pretende convertirse en una “estrategia de planificación de base regional a fin de sobrepasar el ámbito restrictivo del planeamiento elaborado en cada unidad de enseñanza” (SMED, 2002: 18. Traducción propia). Hasta 2003, el OP SMED se organizaba de modo tal que permitía la participación de la comunidad escolar en asambleas a nivel escolar y regional, a partir de las cuales las propias escuelas de cada región<sup>11</sup> definían cuáles proyectos, de todos los presentados por las escuelas de la región, resultarían ganadores<sup>12</sup>. Los proyectos que participan del OP/SMED consisten en financiamiento de actividades de diverso tipo, que se agrega al giro periódico de recursos de la administración central a las escuelas que mencionamos anteriormente.

Estos dos mecanismos participativos de coordinación del sistema se dan en el marco de la existencia del Consejo Municipal de Educación. Éste es un órgano autónomo financiera y administrativamente, que tiene funciones consultivas, deliberativas, normativas y fiscalizadoras del sistema municipal de educación. Está compuesto por representantes de un conjunto de entidades, entre las que se encuentran miembros del ejecutivo municipal, representantes de sindicatos docentes, centros de estudiantes y organizaciones comunitarias o barriales. Entre sus funciones se encuentran las de trazar normas para el mantenimiento y ampliación de la red municipal de educación, trazar normas y aprobar los planes municipales de educación, trazar normas relativas a los establecimientos educativos, aprobar los reglamentos y bases curriculares de las instituciones municipales, entre otras.

Estas instancias de coordinación del sistema en formas también participativas marcan una diferencia entre el proyecto desarrollado en Porto Alegre y otras experiencias de autonomía escolar, en las cuales la coordinación del sistema o bien queda librada a los efectos del mercado, o bien queda reservada a un núcleo tecnocrático en el Estado por medio de la introducción de procesos de recentralización a través de evaluaciones centralizadas. Por el contrario, el diseño de la experiencia en Porto Alegre busca promover instancias participativas a diversos niveles, no sólo en la institución escolar. Son las propias escuelas (con participación del conjunto de la comunidad) las que definen las prioridades de política educativa del municipio.

Esta noción de autonomía más colectiva que individual no está exenta de contradicciones. Diversos testimonios señalan la resistencia que opusieron algunas escuelas al abandono de la escuela graduada y la implementación de los ciclos de formación. Si bien la decisión de implementar los ciclos fue tomada en uno de los congresos municipales de educación, hubo escuelas que vivieron la implementación obligatoria que definió la SMED con posterioridad a este congreso como una imposición que iba en detrimento de su autonomía. En este sentido, parece existir en el caso de Porto Alegre una tensión entre la autonomía de cada escuela y la autonomía del conjunto para tomar decisiones prescriptivas para todos. Asimismo, también parece existir una tensión entre la autonomía de cada escuela, la autonomía del conjunto respecto del Estado y la fuerte presencia que tiene este último en la dirección del sistema. Diversos testimonios indican que existen algunas escuelas que ven las cuantiosas asesorías que desarrolla la SMED<sup>13</sup> como directivas que no se condicen con la autonomía de la que gozan. Como sostuvo una profesora que fue miembro del consejo escolar de una escuela, “Tenemos una gestión democrática en la escuela, tenemos autonomía, pero hasta cierto punto. Algunas veces, eso que nosotros decidimos en la escuela, incluso si es una decisión de todos los estamentos, no es mantenido por la mantenedora [la SMED]. Claro que son excepciones, no es la regla, pero existen”.

*La gestión participativa en la escuela: una perspectiva desde las representaciones de sus actores*

¿De qué forma el diseño institucional de la escuela ciudadana y los fundamentos políticos que lo sustentan se ven reflejados en las prácticas de los agentes en las escuelas? ¿En qué medida estas prácticas contradicen, resignifican o son acordes con las líneas de política implementadas?

Como mencionamos anteriormente, la gestión participativa toma forma en esta experiencia al menos en dos niveles: un primer nivel institucional y un segundo nivel de coordinación del sistema. En este marco, resulta interesante considerar cuáles son los mecanismos que tienen mayor visibilidad al interior de las escuelas. En las encuestas a los docentes aparecieron las siguientes instancias (en orden de frecuencia de aparición): consejo escolar, asambleas generales o por estamentos, elección del equipo directivo, consejo de clase participativo, reuniones pedagógicas (estas últimas tres con la misma frecuencia de aparición), reuniones de formación, Consejo Municipal de Educación y sindicato de profesores (también con la misma frecuencia de aparición). En el caso de los estudiantes, frente a la

pregunta de qué opinan sobre el consejo escolar, casi la mitad de los que responden afirma que no conoce lo que es el consejo o no lo conoce lo suficientemente bien como para tener opinión formada al respecto, situación que también sucede en el caso de los padres.

Llama la atención en las encuestas a padres, docentes y estudiantes la ausencia de referencias a mecanismos tales como los congresos municipales de educación y el presupuesto participativo escolar. En este sentido, pareciera ser que las instancias que más visibilidad tienen en las escuelas son el consejo y las elecciones del equipo directivo, mientras que aquellas instancias de coordinación o de vinculación de las escuelas entre sí aparecen en las entrevistas en profundidad como instancias relativamente abstractas. Esta situación puede vincularse con el hecho de que, tal como diversos entrevistados sostuvieron, la participación de la comunidad escolar en estas instancias parece ser aún más difíciles de instrumentar que las otras instancias.

En el caso de las instancias participativas que tienen mayor visibilidad en la escuela, como el consejo escolar, se observa que ésta es una instancia reconocida al interior de la escuela. Sin embargo, si bien la legislación, como vimos, establece formalmente una representación equivalente entre padres y alumnos y profesores y funcionarios no docentes con el objetivo de equiparar las relaciones de fuerza entre los diversos estamentos, en casi todas las entrevistas realizadas un tema recurrente fue la poca participación que tienen padres, alumnos y funcionarios no docentes en el consejo. En el caso de los funcionarios no docentes, las dificultades se relacionan con la baja cantidad de funcionarios de cuadro que hay en las escuelas, ya que gran parte de los servicios están tercerizados. En el caso de padres y alumnos, la mayoría de los entrevistados indicó que existen dificultades para conseguir personas que quieran postularse como representantes.

Si tenemos en cuenta, ya no la frecuencia de la participación de los diversos estamentos, sino la “calidad” de su participación, la información relevada a partir de las entrevistas permite suponer que, aún cuando se consiga que los representantes estén presentes, la relación social asimétrica existente entre los distintos estamentos conlleva diferencias en las capacidades de participación. El manejo de información parece ser un aspecto central en las diversas “calidades” de la participación de los estamentos. En los casos analizados, son los profesores quienes en general tienen mayor conocimiento acerca del funcionamiento de la escuela, de los requerimientos de la SMED para con la escuela, etcétera. Como sostuvo una madre, “para los profesores es más fácil hablar porque ellos están en contacto diario, con cualquier situación, cualquier problema, cualquier cuestión que tenga que ser discutida. Entonces para ellos es más fácil. Entonces, ¿qué hacemos nosotros? Procuramos enterarnos del asunto para poder exponer nuestra opinión [...]. Tenemos cómo. Pero hay que enterarse, no tiene sentido llegar, enterarse acá y votar sin saber ni lo que es”. Otros entrevistados hicieron hincapié en las diferencias culturales entre los profesores y la comunidad como un factor que incide en las posibilidades de participación de los diversos estamentos. En las reuniones de consejo escolar en las que estuvimos presentes y en las actas de otras reuniones que analizamos, se observó que en general los profesores o la dirección de la escuela llevaban adelante la agenda de la reunión, mientras que padres, alumnos y funcionarios no docentes tuvieron una participación relativamente minoritaria, y, en el caso de los padres, relacionada con dificultades de sus hijos en su vínculo con profesores de la escuela. Sin embargo, es necesario considerar que también recogimos relatos en los que se evidencia la existencia de vínculos más dinámicos, en los que padres del consejo pudieron presentar ante éste demandas de la comunidad vinculadas con el uso de las instalaciones de la escuela para actividades comunitarias, para reuniones del presupuesto participativo, etcétera. La “calidad” de la participación de los diversos estamentos también se ve afectada por las posibilidades de establecer mecanismos de diálogo entre los representantes en el consejo y el estamento al cual representan. En el caso particular de los padres, los testimonios señalan las dificultades para encontrar espacios y tiempos comunes que permitan establecer

un vínculo fluido entre representantes y representados. Estas dificultades parecen en algunos casos redundar en una participación en el consejo que toma la forma de una participación a título personal, más que representativa.

Si bien en los testimonios de los actores escolares aparecen numerosas menciones a las dificultades para lograr mecanismos de participación sustentables, una idea que aparece reiteradamente es que sin la existencia del consejo escolar, habría sectores que no podrían expresarse en la escuela. Así, en el caso de los profesores, en las encuestas predominó la opción por enunciados que se vinculan con esta idea, por sobre enunciados que refieren a visiones negativas del consejo escolar: “es una instancia que hace posible que puedan dar su opinión las personas que antes no podían (como padres, alumnos y funcionarios)”, “es un órgano en el cual se toman decisiones democráticamente” y “es una instancia que permite que estamentos antes excluidos de la escuela participen en ella”, son enunciados que predominaron ampliamente por sobre aquellos que sostenían que el consejo es un órgano netamente administrativo, con predominio de uno de los estamentos o que permite el clientelismo político. En el caso de los estudiantes, en dos de las tres escuelas estudiadas aparecieron numerosas valoraciones positivas sobre el consejo escolar tales como “ayuda a alumnos y padres a dar su opinión”, “todos están invitados a participar del consejo escolar”, “el consejo escolar es muy bueno y no cambiaría nada. Tiene participación de padres y alumnos y es escuchada la opinión de cada uno”, “es el grupo de padres, de alumnos, de profesores y funcionarios que se reúnen para decidir cosas importantes de la escuela. Características: participación, opinión y democracia”.

Los párrafos anteriores indican la necesidad de profundizar algunos mecanismos de participación. Muestran, también, que en las representaciones de los actores escolares esto aparece sentido como una necesidad. En este sentido, si bien por un lado es posible sostener que existe una distancia entre los mecanismos participativos creados por la legislación y lo que vivencian cotidianamente los actores escolares, es por otro lado importante considerar el hecho de que los propios actores son conscientes de esa distancia. Tal como sostuvo uno de nuestros entrevistados, el proyecto es usado para su propia crítica: “Entonces, en general, este proyecto Escola Cidadã está muy bien visto, sí. Y es usado como la referencia inclusive para su propia crítica, ¿no? ‘Entonces no es tan ciudadano’, así, ¿no? Él es la referencia, por lo negativo y por lo positivo” (entrevista a funcionario de la SMED).

#### *Vínculos entre escuela y comunidad en la Escola Cidadã*

Desde el punto de vista de las representaciones de los actores, la gestión participativa va asociada en Porto Alegre a un movimiento más amplio de revalorización del conocimiento comunitario en el cual es central la idea de educación al servicio de la emancipación de los sectores populares. Este movimiento parece tener incidencia en la forma en que se entiende a la escuela en su vínculo con la comunidad: la escuela tiene una función que cumplir; y esa función es la democratización de la sociedad en el sentido amplio de participación política e inclusión social. De este modo, el 60% de las respuestas de los profesores en las encuestas a la pregunta de cuáles son las ventajas de la escuela ciudadana se incluyeron en dos categorías: respuestas vinculadas a la participación de la comunidad en la escuela, por un lado, y respuestas vinculadas a la no exclusión de sectores desfavorecidos y a la adaptación de la escuela a las necesidades de la comunidad, por otro. En el mismo sentido, una profesora nos decía lo siguiente: “Yo creo mucho en eso, porque la escuela es de la comunidad. La escuela no es nuestra. No es de la SMED. La escuela es de la comunidad. Entonces la comunidad tiene que venir a la escuela, para construir esa escuela que la comunidad quiere”. Este tipo de relación parece ser especialmente fuerte en los casos en que las escuelas fueron construidas como producto de demandas comunitarias en el presupuesto participativo de la ciudad.

La apertura de las escuelas a la participación comunitaria es, sin embargo, variable entre las instituciones que fueron consideradas en este trabajo. Mientras que en dos de las escuelas los testimonios de padres y alumnos hacían referencia a la existencia de canales de participación aún cuando estos tuvieran que ser profundizados, en la tercera aparecieron numerosas referencias a la ausencia de tales canales: “la escuela ciudadana de Porto Alegre no llega aquí. Sólo hay autoritarismo”, “el colegio no da entrada a los padres”, “[cambiaría del consejo escolar] más autonomía para algunas decisiones con más actuación respecto de la administración de la escuela”, “¡Todo por fuera del consejo! No es comentado nada con los alumnos”. Factores tales como el tamaño de la escuela, su antigüedad, la posición que respecto del proyecto tienen el equipo directivo y los docentes pueden tener un papel clave en estas diferencias, particularmente el tipo de relaciones que se establecen entre la dirección de la escuela y el consejo escolar. En el caso de la escuela en la que parece haber menor participación, la dirección de la escuela recibía en numerosas encuestas el calificativo de autoritaria. Por el contrario, en una de las escuelas en las que más se intenta fomentar por parte de directivos y docentes la participación comunitaria, un miembro del equipo directivo sostenía que “un punto fuerte de la gestión democrática que la escuela no funciona mediante nuestra fórmula electa. Que nosotros mandamos y decidimos: eso no existe. La participación de todos los segmentos, los alumnos participan, los funcionarios, los profesores, la comunidad, los padres participan. Están representados en el consejo escolar. Todos los segmentos están representados en el consejo, que en verdad es el órgano máximo de la escuela. Porque nosotros [el equipo directivo] administramos, hacemos la administración pedagógica [...] Supervisión, orientación, coordinación cultural. Pero tenemos que reportarnos al consejo para cualquier decisión. Eso es la gestión democrática”. En este sentido, es posible observar cómo en el caso de Porto Alegre hay escuelas que han utilizado su autonomía para evitar el desarrollo de espacios participativos, aún los que están establecidos en la normativa.

Un último aspecto a considerar respecto del vínculo que se establece entre escuela y comunidad en esta experiencia es el relacionado con qué aspectos del funcionamiento de la escuela resultan efectivamente abiertos a la participación comunitaria. Cuando en nuestras entrevistas preguntamos a los actores sobre qué temas actuaba el consejo escolar, las respuestas mayoritarias fueron la fiscalización o definición del uso de los recursos que son girados a la escuela, la definición del calendario escolar, la organización de actividades de la escuela (fiestas, eventos, etcétera), el uso de los espacios de la escuela, la definición de criterios para la asignación de vacantes, entre otras; temas que son los mismos que aparecen en las actas de las reuniones de consejo analizadas. Un tema particularmente sensible parece ser el del currículum. Si bien a nivel de la normativa, como dijimos, figura entre las atribuciones del consejo la de “proponer, coordinar la discusión junto a los segmentos de la comunidad escolar y votar alteraciones en el currículum escolar en lo que fuere atribución de la unidad”, éste es un tema en el que hasta el momento varios consejos escolares no han incursionado a fondo. Asimismo, en las tres escuelas consideradas el mecanismo participativo de definición del currículum que deriva en los “complejos temáticos” comentado anteriormente no es utilizado en la actualidad, algo que también sucede en otras escuelas: según una investigación desarrollada por el Consejo Municipal de Educación hay un 44% de escuelas que no llevan adelante la *pesquisa socioantropológica* (Consejo Municipal de Educación, 2003). En este sentido, parece existir una tensión entre la existencia de mecanismos de gestión participativa y la retención del control por parte de los profesores en algunos de los temas más sensibles de la vida escolar, situación que contradice los supuestos que orientan en proyecto.

#### **Autogestión y autonomía escolar: algunas reflexiones a la luz de dos casos**

Como vimos en los apartados anteriores, las ideas de autogestión y de autonomía escolar son lo suficientemente ambiguas como para abarcar bajo una misma denominación experiencias muy disímiles. Estas diferencias se pueden referir a sus fundamentos político filosóficos y a los fines que

persiguen, las relaciones que se establecen entre el Estado, las escuelas y la sociedad civil, las formas, espacios y frecuencia de la participación comunitaria en las decisiones de las escuelas y sus vínculos con proyectos políticos más amplios. Un análisis del papel del Estado en diversas experiencias de autogestión escolar permite distinguir dos conjuntos: existen experiencias de autogestión y autonomía escolar que surgen a partir de grupos organizados que crean sus propias escuelas y luego solicitan el reconocimiento estatal, en un movimiento *bottom-up* (como sería el caso del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil<sup>14</sup>) y existen otras experiencias en las que la autogestión y/o autonomía se produce como consecuencia de una intervención estatal, en un movimiento *top-down*.

Las dos experiencias de autogestión escolar que han sido estudiadas aquí se ubican en este segundo grupo. Son experiencias *implementadas desde el Estado*: los lineamientos principales que asume cada una de ellas son definidos por el Estado a través de mecanismos más o menos participativos. Si bien cada una de estas experiencias demuestra diferente capacidad para recoger demandas comunitarias o involucrar organizaciones de base preexistentes, no dejan ambas de ser políticas que tienen una orientación “de arriba a abajo”.

No obstante compartir esta característica general, ambas experiencias se diferencian en la forma en que las políticas desarrolladas “desde arriba” se vinculan con la sociedad civil. En el caso de Porto Alegre, se entiende al Estado como impulsor de la organización de la sociedad civil, mientras que en el caso de San Luis la capacidad autónoma de organización de la sociedad civil se da por supuesta. Esto es claramente visible en el tipo de vínculos que cada experiencia construye entre el Estado, la sociedad civil y la escuela. El caso de San Luis parece estar asociado a un retraimiento del Estado respecto de la provisión directa del servicio educativo y el vínculo con la comunidad se establece a partir de la noción de rendición de cuentas o *accountability*. Por su parte, el caso de la *Escola Cidadã* conjuga participación comunitaria en la escuela con la presencia de un Estado que busca garantizar las condiciones para esa participación. En este segundo caso, si bien el funcionamiento real de algunos mecanismos participativos parece aún requerir profundización, existen acciones por parte del Estado con el fin de posibilitar dicha profundización. Entre ellas, se pueden mencionar las acciones de formación que desarrolla la SMED para todos los estamentos que componen la comunidad escolar, así como las asesorías que se brindan a las escuelas en temas de gestión y participación comunitaria. Estas acciones (que en muchas entrevistas aparecieron como acciones clave para el éxito del proyecto) reflejan un Estado que, si bien otorga márgenes de autonomía a las instituciones, mantiene la dirección del sistema. El papel del Estado aparece más difuso en el caso de San Luis. Si bien existe un sistema tercerizado de auditoría y asesoramiento, como vimos, las escuelas reclaman el desarrollo de vínculos más fluidos con el gobierno provincial y una mayor asistencia en la conformación de sus proyectos institucionales. Además de ello, no se han previsto en esta experiencia mecanismos de la asistencia para la conformación de las asociaciones educacionales, sino que, como dijimos, es un modelo que se funda en la capacidad de la sociedad civil para generar en forma autónoma estas asociaciones.

Además del diferente papel que tiene el Estado en cada experiencia, éstas se diferencian en la forma en que se entiende la participación ciudadana y los fines que se pretenden obtener con ella. En el caso de Porto Alegre, puede sostenerse que ésta se entiende como un medio de reforzamiento de los lazos comunitarios y de aprendizaje político, en el marco de un proyecto más amplio de democratización social y de participación comunitaria en los asuntos públicos. Ésta es una característica que le otorga a la experiencia un particular potencial democratizador y de cambio social, que en otras experiencias de autogestión escolar desarrolladas como políticas sectoriales sin vinculación con procesos políticos más amplios de democratización, como el caso de San Luis, queda más desdibujado. Su vínculo con un proyecto de concientización política de la ciudadanía, que busca tornar “más público” al Estado a partir de la participación comunitaria, parece ser un punto de particular relevancia para el desarrollo de la

escuela ciudadana. Por su parte, el modelo de participación que subyace a las escuelas autogestionadas de San Luis se encuentra más relacionado con garantizar la libertad a agrupaciones preexistentes de la sociedad civil para la creación y desarrollo de sus propios y diferenciados proyectos educativos.

Las diferencias en cómo se entiende la participación en cada caso impactan en los vínculos que se establecen entre las escuelas y sus comunidades en estas experiencias. Si bien en ambos casos el Estado descentraliza una parte significativa de la responsabilidad sobre algunas decisiones que son claves para la conformación de los proyectos educativos en las escuelas (como algunos aspectos vinculados a currículum, financiamiento, organización de tiempos y espacios pedagógicos, etcétera), esta descentralización adquiere formas diferentes. En el caso de San Luis, se delegan esas decisiones en un grupo preconstituido de la sociedad civil, que no necesariamente establece espacios de apertura o participación de otros miembros de la comunidad educativa (principalmente los padres o alumnos, pero también los propios docentes de la institución en varios casos). En el caso de Porto Alegre, en cambio, son los consejos escolares quienes se hacen cargo de este tipo de decisiones, siendo órganos que, desde el punto de vista de la normativa, están abiertos a la participación comunitaria; si bien, como vimos, esta apertura tiene limitaciones en la práctica. En este sentido, el diseño de la experiencia de Porto Alegre parece facilitar el involucramiento comunitario en la escuela en mayor medida que el caso de San Luis, en el que las escuelas, si bien tienen márgenes de apertura, se retraen sobre sí mismas sin generar espacios de participación más amplios que los que se dan habitualmente en el sistema educativo.

El sentido individualista que asume la participación en el caso de San Luis se observa en la forma en que se piensa la autonomía escolar. Como vimos, en esta experiencia la autonomía de cada institución se entiende como un requisito para la posibilidad de diferenciación de los proyectos educativos y la mejora de la calidad de la educación. La autonomía se encuentra asociada en este caso a la ausencia de restricciones a la libertad de las asociaciones para su propio desarrollo, bajo el lema de “libertad para crear”. En el caso de Porto Alegre, la autonomía se entiende en el marco de la existencia de mecanismos de regulación colectiva. La autonomía es concebida no como una capacidad de las instituciones aisladas, sino como una capacidad que se genera también a través de mecanismos participativos de coordinación del sistema como el OP/SMED y los congresos municipales de educación. Es, en este sentido, una noción de autonomía que se vincula con la construcción colectiva de espacios políticos que puedan ayudar a tornar “más público” el Estado.

De este modo, la autonomía se entiende en el caso de las escuelas autogestionadas de San Luis como la libertad (negativa) que tiene cada escuela para desarrollar su propio proyecto. El caso de Porto Alegre, por su parte, combina diversos niveles de autonomía: existe la autonomía de cada institución para la definición de su proyecto (proyecto político pedagógico de cada escuela, complejos temáticos, etcétera), pero esta autonomía se entiende en el marco de una autonomía del conjunto de instituciones respecto del accionar del Estado (a través del establecimiento de los lineamientos en los congresos municipales de educación, por ejemplo). Es una noción de autonomía más colectiva que individual. Como vimos, esta noción colectiva de autonomía no está exenta de contradicciones: los diversos niveles en los que se entiende la autonomía en el caso de Porto Alegre llevan a la existencia de una tensión entre la autonomía de cada escuela, la autonomía del conjunto respecto del Estado y el papel que tiene este último en la dirección del sistema.

Esta concepción de autonomía se diferencia de aquellas concepciones que subyacen a las reformas de mercado en educación, que priorizan el individualismo y devalúan la responsabilidad colectiva. Si bien el caso de San Luis no puede enmarcarse en forma directa entre las reformas de mercado (a pesar de ser, como diversos testimonios lo indican, un caso que se inspiró en ellas), sí es posible sostener que es

un proyecto que enfatiza la libertad de grupos de individuos para desarrollar sus propios proyectos educativos. Es una experiencia que se sustenta en concepciones de la sociedad civil en las que ésta se entiende como la suma de individualidades. En el caso de Porto Alegre, por el contrario, la sociedad civil parece entenderse en un sentido colectivo, y la autonomía que parece priorizarse es la de las partes sólo en la medida en que son partes de un colectivo.

### **Algunos comentarios finales**

Las formas en que se propicia la participación comunitaria en cada experiencia parecen, como vimos, guardar relación con el sentido que ésta asume en el proyecto político más amplio en el que se enmarcan la autogestión y autonomía escolar. Los fines y formas que se le da en cada experiencia están asociados a formas más colectivistas o individualistas de concebir la sociedad civil, y con formas diferentes de comprender las relaciones entre esta última y el Estado (sociedad civil vs. Estado o bien Estado ampliado).

Como vimos en este trabajo, algunas experiencias que se vinculan con proyectos amplios de participación ciudadana parecen ser más proclives a generar vínculos entre las escuelas y sus comunidades. La escuela es una de las instituciones estatales que tienen un contacto más directo con la ciudadanía. Esta circunstancia hace que la participación ciudadana en la escuela se convierta en un espacio privilegiado para promover cambios sociales. Por un lado, esta participación puede contribuir a hacer más público, más abierto al Estado de cara a la comunidad. Por otro lado, genera procesos de aprendizaje político que pueden ser replicados en espacios más amplios. Sin embargo, como vimos a lo largo de este trabajo, en algunas experiencias de participación ciudadana en la escuela existe una brecha entre el diseño normativo y la experiencia tal como es vivida por los propios actores en las escuelas. En qué medida las políticas de autogestión y autonomía escolar desarrolladas “desde arriba” son capaces de generar cambios profundos en la gramática escolar es un desafío que este tipo de experiencias aún necesitan afrontar.

### **Referencias bibliográficas**

- Anderson, Gary 2002 “Hacia una participación auténtica: reconstrucción de los discursos de las reformas participativas en educación” en Narodowski, Mariano; Nores, Milagros y Andrada, Myriam (comp.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (Buenos Aires: Granica).
- Apple Michael 2003 *Educando à Direita. Mercados, padrões, Deus e desigualdade* (São Paulo: Cortez / Instituto Paulo Freire).
- Arvon, Henry 1982 (1980) *La autogestión* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Avritzer, Leonardo 1999 *Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil*. Paper presentado en Experiments for Deliberative Democracy Conference (Wisconsin) Enero de 2000. (Mimeo).
- Azevedo, José Clóvis de 2000 *Escola Cidadã: desafios, diálogos e travessias* (Petrópolis, RJ: Vozes).
- Baiocchi, Gianpaolo 2003 “Participation, activism and politics. The Porto Alegre experiment and deliberative democracy theory” en Fung, Archon y Wright, Erik (comp.) *Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance* (Nueva York: Verso).
- Bobbio, Norberto 2001 *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Bresser Pereira, Luís Carlos 1998 “La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, (Buenos Aires) Vol. 38, N° 150.

Bresser Pereira, Luís Carlos. 2001. "Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina. Sin embargo..." en *International Journal of Political Studies* (Río de Janeiro) N° 3.

Caldart, Rosali 2000 "O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como principio educativo" en Gentili, Pablo y Frigotto, Gaudencio (comp.) *A cidadania negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho*. (Buenos Aires: CLACSO).

Camou, Antonio 1999 "Los consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del peronismo" en *Cuadernos del CISH* (La Plata) N° 5.

CIPPEC 2000 "Diagnóstico Institucional Global de las Escuelas Experimentales". Equipo de auditoría y diagnóstico de CIPPEC, primer informe trimestral. Octubre de 2000.

Consejo Municipal de Educación de Porto Alegre 2003 "Pesquisa sobre a Organização Curricular por Ciclos de Formação na Rede Municipal de Ensino". Documento de trabajo.

Cosse, Gustavo 1999 "El sistema de voucher educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina" en *Revista Propuesta Educativa* (Buenos Aires) N° 20.

Evans, Peter 1996 "El Estado como problema y como solución" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 35, N° 140.

Feldefeber, Myriam 2003 "La redefinición del espacio público. El caso de las Escuelas Autogestionadas en Argentina" en *Revista Educação & Sociedade* (Brasil) Vol.24, N° 24.

Feldefeber, Myriam; Jaimovich, Analía y Saforcada, Fernanda 2004 "Políticas Públicas de Privatización: una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis" en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* (Estados Unidos) Vol. 12 N° 47.

Fernandes Dourado, Luiz 2003 "A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil" en Carpeto Ferreira, Nuria (comp.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios* (São Paulo: Cortez).

Follari, Roberto 2003 "Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado" en Feldfeber, Myriam (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas).

Gadotti, Moacir y Romão, José 2002 (1997) "Escola cidadã. A hora da sociedade", en Gadotti, Moacir y Romão, José (comp.) *Autonomia da escola : principios y propostas* (São Paulo: Cortez / Instituto Paulo Freire).

Gandin, Luis Armando y Apple, Michael 2002 "Challenging neo-liberalism, building democracy: creating the Citizen School in Porto Alegre, Brazil" en *Journal of Education Policy* (Gran Bretaña) Vol. 17, N° 2.

Gandin, Luis Armando 2002 "Democratizing access, governance and knowledge: the struggle for educational alternatives in Porto Alegre, Brazil". A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Curriculum and instruction) at the University of Wisconsin-Madison (Mimeo).

Held, David 1996 (1987) *Modelos de democracia* (Madrid: Alianza).

Jaimovich, Analía y Saforcada, Fernanda 2003 "Reforma educativa y redefinición de lo público: el caso de las escuelas autogestionadas de San Luis". Ponencia presentada en el Coloquio Nacional "A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor educación para todos?", Universidad Nacional de Córdoba, 26, 27 y 28 de junio.

Lechner, Norberto 1996 "Estado y Sociedad en una perspectiva democrática" en *Revista de Estudios Sociales* (Argentina) N° 11.

Markoff, J. y Montecinos, V. 1994 "El irresistible ascenso de los economistas" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 34, N° 133.

Mc Cowan, Tristan 2003 "Participation an education in the Landless people's movement of Brazil", en *Journal of Critical Education Policy Studies* (Gran Bretaña) Vol. 1, N° 1.

Ministerio de Cultura y Educación del Gobierno de la Provincia de San Luis 2002 "Libertad para crear. 'De la autogestión escolar a la auditoría estatal'". Documento de trabajo.

Naishtatt, Francisco 1998 “Democracia, acciones colectivas y espacio público”. Ponencia presentada en las Jornadas de Ciencias Políticas: 15 años de democracia. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Narodowski, Mariano; Nores, Milagros y Andrada, Myriam (comp.) 2002 *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (Buenos Aires: Granica).

Pedroso de Medeiros, Isabel 2003 “Gestão democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre de 1989 a 2000. A tensão entre reforma e mudança”. Tesis para la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la Universidad Federal de Río Grande do Sul (Mimeo).

Pelayes, Olga 2003 “La autonomía escolar como ropaje de la privatización y recentralización educativa” en Mango, Marcelo y Vazquez, Silvia (comp.) *El debate del espacio público en la escuela* (Buenos Aires: CTERA)

Power, Sally y Whitty, Geoff 2003 “Mercados educacionais e a comunidade” en *Educação e Sociedade* (Brasil) Vol.24, N°24.

Schugurensky, Daniel 2004 “Participatory budget: a tool for democratizing democracy”. Conferencia en el encuentro “Some Assembly Required: participatory budgeting in Canada and abroad”. Toronto, Metro Hall. Abril.

Silva, Patricio 1997 “Neoliberalismo, democratización y ascenso tecnocrático” en Vellinga, Menno (comp.) *El cambio del papel del Estado en América Latina* (México: Siglo XXI).

Secretaría Municipal de Educación de Porto Alegre (SMED) 2002 “Orçamento participativo, uma história para contar”.

Secretaría Municipal de Educación de Porto Alegre (SMED) 2003 “Caderno pedagógico N°9. Ciclos de formação. Proposta político- pedagógica da Escola Cidadã”.

UNESCO 1981 *La autogestión en los sistemas educativos* (París: UNESCO).

Whity, Geoff; Power, Sally y Halpin, David 1999 (1998) *La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación* (Madrid: Ediciones Morata).

## Notas

\* Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires) y maestranda en Ciencias Sociales con orientación en Educación (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO). Docente e investigadora en temas de política educativa en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>1</sup> El trabajo de campo correspondiente al caso de San Luis fue realizado en conjunto con Fernanda Saforcada en el marco del proyecto de investigación “Privatización y Reforma Educativa. La experiencia argentina de la década del noventa”, desarrollado en la Universidad de Buenos Aires y dirigido por Myriam Feldfeber. Muchas de las consideraciones que exponemos aquí sobre el caso de San Luis retoman discusiones que se han dado en el marco de este equipo.

<sup>2</sup> Para un análisis de estas experiencias y su influencia en la gestión democrática de la educación pública, véase Pedroso de Medeiros (2003).

<sup>3</sup> La oposición al proyecto fue liderada fundamentalmente por una agrupación integrada por padres y docentes que había sido creada en 1992, la Coordinadora de Padres por la Educación Pública. En el momento de lanzamiento del proyecto, éste encontró también la oposición del gremio docente provincial (AMPPyA- Asociación del Magisterio Provincial Puntano y Afines), si bien el posicionamiento del gremio en relación con esta política ha sido ambiguo. A nivel nacional, también participó de la oposición la CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina).

<sup>4</sup> La Fundación Diario La Nación, la ACDE (Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa), la UIA (Unión industrial Argentina), la Fundación Carlos Pellegrini, entre otras.

<sup>5</sup> La educación en Porto Alegre está regida simultáneamente por diversos niveles gubernamentales: el federal, estadual y municipal. La red federal comprende fundamentalmente las universidades. La red estadual se hace cargo de las universidades estaduais, la educación media y escuelas de educación básica en el centro de la ciudad. La red federal comprende tres instituciones (sin incluir universidades), la red estadual 261 y la red privada 351 instituciones (datos del Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul, año 2003).

<sup>6</sup> El conjunto de disposiciones legales que a nivel municipal organizan la gestión participativa son: ley complementar N°292/93 de creación de los consejos escolares; ley 7365/93 de elección directa de los equipos directivos escolares; ley 8198/98 de creación del sistema municipal de educación; decreto 11600/96 de traspaso de recursos en forma directa a las escuelas. Algunas de estas disposiciones retoman aspectos de la legislación federal o estadual, si bien en su aplicación práctica hay elementos que difieren sensiblemente.

<sup>7</sup> Existen otros mecanismos, como los consejos de clase participativos, que no serán desarrollados aquí.

<sup>8</sup> Anteriormente, los equipos directivos eran elegidos por el colegiado. Éste era un órgano a través del cual se realizaba la gestión de la escuela y la elección de los directores, compuesto por la totalidad de los profesores de la escuela y una representación minoritaria para cada uno de los restantes estamentos. Actualmente, la elección se realiza en forma directa y los votos son divididos en forma equivalente entre los estamentos de profesores y funcionarios no docentes (50%) y padres y alumnos (50%).

<sup>9</sup> Si bien el número total de representantes varía en función del tamaño de la escuela, la representación de cada estamento en el consejo es siempre proporcional.

<sup>10</sup> Estos recursos pueden ser destinados tanto a aspectos administrativos y de mantenimiento (material de limpieza, mantenimiento de la escuela, compra de equipamiento) como pedagógicos (paseos, charlas, alquiler de canchas deportivas, compra de material bibliográfico, etcétera). No pueden ser destinados a la contratación de personal, que se maneja en forma centralizada por la SMED. Las escuelas elaboran autónomamente su plan de uso de recursos, que debe ser aprobado por la administración central.

<sup>11</sup> A los fines de la administración de la educación, la ciudad está dividida en cuatro regiones (norte, sur, este y oeste), que a su vez se dividen en subregiones.

<sup>12</sup> En el momento en que se realizó el trabajo de campo de esta investigación, el OP/SMED estaba en proceso de modificación.

<sup>13</sup> La SMED asesora a las escuelas, además de en temas vinculados con las disciplinas escolares, en aspectos relativos a la gestión y los vínculos con la comunidad.

<sup>14</sup> Para un análisis de esta experiencia, ver especialmente Caldart (2000). Por su parte, Mc Cowan (2003) presenta un interesante análisis de la participación y la educación en el movimiento del MST.