

Políticas educativas. Nuevas configuraciones de lo institucional en las Escuelas Autogestionadas de la provincia de San Luis¹

Roberto Araya Briones²

María Elena Yuli³

Resumen

En este artículo presentamos algunos resultados de la investigación que desarrolláramos durante los años 2005/2007.

Nuestro propósito fue conocer el imaginario institucional de una de las escuelas experimentales autogestionadas de la Ciudad de San Luis, provincia de San Luis, Argentina, escuelas que tuvieron su implementación sólo en esta provincia del país y que aparecen como consecuencia de políticas implementadas a partir de los 90', con una fuerte ideología neoliberal. Por lo que, se intentó analizar y comprender, en esa escuela, el Imaginario Institucional a partir de las significaciones imaginarias sociales instituidas a través de la historia institucional, que sostienen la cultura institucional en el contexto socio-político actual.

Las Escuelas Experimentales Autogestionadas, también llamadas charter, son un nuevo tipo de escuelas, "públicas" pero de gestión privada, a cargo de una Asociación Civil sin fines de lucro y sostenidas con fondos públicos, incorporándose en la cultura institucional escolar a través de modelos de gestión, estructura organizativa, condiciones laborales, prácticas docentes, estructura curricular, normas, ideales, valores, etc., que generan resignificaciones importantes en la cultura de las instituciones educativas.

Palabras clave

Políticas Educativas – Significaciones Imaginarias – Análisis Institucional

Abstract

This paper puts forward some results of the 2005/2007 research work.

The main aim was to know the institutional imaginary of one the experimental chartered schools of the city of San Luis, Argentina.

This school system was only implemented in this province of the country as a consequence of the policies of the 90s which had a strong neoliberal ideology. Thus, this work studies the Institutional Imaginary based on imaginary social meanings

¹ Trabajo recibido el 21 de octubre de 2008 y aceptado el 19 de diciembre de 2008. Investigación realizada en el marco del Proyecto de Investigación "Las nuevas relaciones entre Sociedad, Estado y Educación en la Provincia de San Luis. La transformación educativa en los '90". Período 2007-2009. Universidad Nacional de San Luis. Aprobado en sistema de incentivos a la investigación

² Lic. en Psicología. Jefe de Trabajos Prácticos de Investigación Educativa II. Área Metodológica. Departamento de Educación. UNSL. E-mail: raraya@unsl.edu.ar

³ Especialista y Lic. Profesora Titular de Investigación Educativa II. Área Metodológica. Departamento de Educación. UNSL. CEI II. E-mail: meyuli@unsl.edu.ar

through the institutional history, which support the institutional culture in the present socio-political context.

Chartered schools are a new kind of “public” but privately run schools, in charge of a non-profit Civil Association supported by public funds. These schools have become part of the educational institutional culture by means of management models, organizing structure, working conditions, teaching practices, curricular structure, rules, ideals, values, etc., that generate important new meanings in the culture of educational institutions.

Key words:

Educational Policies – imaginary meanings – Institutional Analysis

Introducción

El propósito de este trabajo es comprender las nuevas configuraciones de “lo institucional” en las Escuelas Autogestionadas de la provincia de San Luis (Argentina).

Como consecuencia de las políticas de los '90, en la provincia de San Luis se han implementado varias modificaciones. Una de ellas relacionada con la implementación de una política educativa, por medio de la cual se crean en el año 2001 las escuelas charter o Autogestionadas. Un nuevo tipo de instituciones educativas, “públicas”, pero de gestión privada a cargo de una asociación civil sin fines de lucro, sostenida con fondos públicos.

Se analizaron las significaciones imaginarias que caracterizan al contexto sociopolítico actual y se reconstruyó la historia y cultura institucional de la escuela. Se adoptó una mirada teórica desde una perspectiva del análisis institucional, que tuvo como eje el concepto de imaginario institucional. Este requiere del análisis de las significaciones imaginarias que lo configuran a lo largo de la historia y cultura institucional, dando sentido a las prácticas y discursos de los actores que tienen un referente en ellas, en un contexto sociopolítico. El análisis institucional encuentra sustento teórico en el campo de la psicología y dentro de éste, en la teoría psicoanalítica y en aquellas teorías sociales que centran su preocupación en el estudio de la tensión y el conflicto como sustrato de la dinámica social.

Conceptualización

“Lo institucional” en las Instituciones educativas. Significaciones imaginarias en la historia y cultura

Las instituciones sociales, entre ellas las educativas, nos instalan directamente en el seno de la problemática de la búsqueda de identidad y de la afirmación de una unidad compacta y sin falla. Esta ilusión responde a la necesidad del sujeto de percibirse como una totalidad, que tenga continuidad a través del tiempo y que esa unidad sea reconocida por el contexto social. Simultáneamente se produce la apertura, el sueño en la realidad, es decir, el corazón mismo de lo imaginario. (Falcón, 2007)

Las instituciones educativas son instituciones de existencia (Garay, 1996), se centran en las interacciones humanas, en la trama simbólica e imaginaria en la que estas se inscriben. A su vez, ellas nos implican, configuran nuestra subjetividad, y viceversa, las configuramos. En ellas se ponen en juego deseos que posibilitan o dificultan vivir, trabajar, educar.

Toda institución se presenta como un lugar en el que cada uno intentará realizar sus proyectos, sus deseos y busca reconocimiento. No se puede existir psicológica y socialmente sino insertos en instituciones en las cuales se asigna un papel, más o menos formalizado (sea esta organización la familia, la escuela, la empresa, la asociación de amigos). Desde su nacimiento el individuo es tomado por la institución y las normas instituidas y deberá, por medio de sus actos y de su trabajo, encontrar un lugar que los otros le reconocerán.

El concepto de institución resulta difícil de definir. Según sostiene Fernández (1998:13) se lo “utiliza para aludir a ciertas normas que expresan valores altamente protegidos en una realidad social determinada. En general tienen que ver con comportamientos que llegan a formalizarse en leyes escritas o tienen una fuerte vigencia en la vida cotidiana” Desde esta perspectiva el concepto de institución se lo utiliza como sinónimo de regularidad social.

Siguiendo a la misma autora las instituciones aluden a la existencia de un mundo simbólico, parte conciente, parte inconsciente, en el que el sujeto humano encuentra orientación para entender y decodificar la realidad. “Lo institucional” se configura como un dispositivo simbólico en donde las significaciones están anexadas a diferentes aspectos de la realidad como efecto o parte de las racionalizaciones que encubren total o parcialmente ciertas condiciones sociales o ponen en orden las relaciones del hombre con la naturaleza y con los otros hombres.

En este sentido, las regularidades sociales y la trama simbólica imaginaria, confluyen y aportan elementos para comprender “lo institucional” por medio del análisis de las significaciones imaginarias que sostienen la dinámica de la historia y cultura de las instituciones educativas; dando cuenta de diferentes movimientos de resistencias, resignificaciones que en algunos casos obstaculizan el trabajo en las instituciones.

Imaginario social e Imaginario Institucional

El concepto de imaginario social es propuesto por Castoriadis (en Colombo, 1989), para pensar la institución imaginaria de la sociedad, por lo cual es un concepto hermenéutico, no operatorio, para comprender las relaciones del individuo con la sociedad. Hace referencia a la capacidad de crear nuevas figuras, o formas sociales (instituciones), es una fuerza espiritual de los sujetos, que presenta dos dimensiones esenciales, el *representar/decir social* y el *hacer social*.

El imaginario social instituye un universo de significaciones a partir de estas dos dimensiones, la dimensión del representar decir - o de los discursos- y el hacer social -o de las prácticas sociales. Estas dimensiones sostienen la cultura y particularizan a las instituciones (sociales- educativas) a lo largo de un proceso histórico en un contexto socio-político.

Se enfatiza entonces, lo imaginario como la capacidad de crear nuevas realidades, por medio de la fantasía, imaginación, es decir dar libertad a la subjetividad para cuestionar la realidad o inventar otras, posibles o no.

Para abordar las significaciones imaginarias en las instituciones educativas autogestionadas seguiremos la resignificación que realiza Frigerio del concepto de Imaginario Social como Imaginario Institucional, entendido como: “*el conjunto de imágenes y de representaciones –generalmente inconscientes- que, producidas por cada sujeto y por cada grupo social, se interponen entre el productor y los otros sujetos tiñendo sus relaciones, sean estas interpersonales, sociales o vínculos con el conocimiento*”. (Frigerio, 1992:37).

Comprender el imaginario institucional, requiere como sostiene Castoriadis (en Colombo, 1989) del análisis de las significaciones imaginarias sociales que lo configuran. Estas significaciones son el sustento de la cultura institucional, que como señala Frigerio (1992:35): “toda cultura halla su sustento en el imaginario institucional”.

Las significaciones imaginarias sociales

Las significaciones imaginarias se constituyen de la creación de imágenes, representaciones, figuras, es decir, la materia del imaginario es la representación en los múltiples registros de la imagen. No obstante, existen en la imaginación individual y en el imaginario colectivo y producen materialidad, es decir, efectos en la realidad. El análisis de las significaciones imaginarias nos permite pensar la identidad, la cohesión de una sociedad (institución). Lo que las mantiene unidas es la cohesión de sus significaciones. Pero, no se debe pensar que el imaginario crea uniformidad, sino que son tendencias y reflejan las situaciones conflictivas.

La imagen no tiene contenido propio, significación propia, sino que requiere de un proceso de significación, de atribución de sentido en un proceso histórico enmarcado en un proyecto político.

Las significaciones imaginarias sociales como sostiene Colombo (1989:61), *“no son significaciones de algo, ni siquiera en segundo sentido ligado por referirse a algo. Ellas son las que hacen que exista a ojos de una sociedad determinada una co-pertenencia entre objetos, actos individuales aparentemente heteróclitos. No tienen referente, instituyen un modo de ser de las cosas y de los individuos que tienen en ella una referencia”*

Cultura e Historia Institucional

Las instituciones poseen una identidad y señas que las particularizan, éstas constituyen la cultura institucional.

Acordamos con Wrigth, S (1998:4). con la idea de entender la cultura como: *“un proceso disputado de construcción de significados, donde personas posicionadas en formas diferentes, en relaciones sociales y procesos de dominación, usan los recursos económicos e institucionales que tienen disponibles para intentar hacer que su definición de la situación resista, para evitar que las definiciones de otros sean escuchadas y que en su forma hegemónica, la cultura, aparece como coherente, sistemática, consensual, como un objeto, más allá de la acción humana, no ideológico”*.

“La cultura institucional es aquella cualidad relativamente estable que resulta de las políticas que afectan a esa institución y de las prácticas de los miembros de un establecimiento. Es el modo en que ambas son percibidas por éstos últimos, dando un marco de referencia para la comprensión de las situaciones cotidianas, orientando e influenciando las decisiones y actividades de todos aquellos que actúan en ella”. (Frigerio 1992:35)

Para abordar el imaginario institucional y las significaciones imaginarias que lo sostienen, se hace indispensable además recurrir a una reconstrucción de la historia institucional, ya que ésta se va construyendo en las interacciones entre sus actores y la sociedad. Siguiendo a Nicastro (1997:27): *“la historia institucional tiene un registro en la cultura, matriz compartida de representaciones, concepciones, valores, normas que dan cuenta de un sistema de significaciones desde las cuales se interpreta la vida cotidiana”*.

Se entiende la historia institucional como un elemento estructurante del funcionamiento de las instituciones educativas (L. Fernández, 1998). En este sentido

opera como un criterio organizador de la vida de las organizaciones que indica pautas, establece prioridades, propone estrategias, etc. Así el tiempo y la vivencia temporal en sus dimensiones pasado, presente y futuro se presentan como uno de los puntales sobre los cuales se estructura el funcionamiento de la organización.

A partir del entramado teórico propuesto y de acuerdo a los de propósitos de este trabajo planteados al comienzo, intentaremos describir cuales creemos que son las significaciones imaginarias que configuran imaginario institucional y que estarían dando cuenta de las configuraciones de lo institucional en las escuelas Autogestionadas de la provincia desde el contexto macro y micro político.

Metodología

En concordancia con la mirada teórica, desde una perspectiva documental y testimonial y, en el marco de una lógica cualitativa descriptiva, se adoptó un enfoque institucionalista el análisis de las instituciones educativas. Decisiones que se asentaron en la naturaleza ontológica y epistemológica del objeto de estudio: comprender el Imaginario Institucional; las significaciones sociales imaginarias instituidas a lo largo de la historia institucional y que soportan la cultura institucional. Ellas se sostienen en el campo de lo simbólico, por lo cual su abordaje implica acercarse a los diferentes sentidos, a las significaciones configuradas y configuradoras de las prácticas sociales y los discursos de los sujetos en un contexto socio-histórico-político.

De las 10 escuelas Experimentales Autogestionadas creadas en la Provincia, seleccionamos una que se autogestionó en año 2001.

La selección de los participantes fue de tipo intencional, dinámica y secuencial; actores de la escuela que presentaron disponibilidad y deseos de transmitir la historia y/o relación con la institución.

También se seleccionaron *documentos*, el Decreto de creación de estas escuelas y el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de la escuela, que permitió reconstruir y analizar la historia y cultura institucional actual. La reconstrucción bibliográfica y documental apuntó a comprender las significaciones imaginarias con que se crean e implementan las escuelas autogestionadas en la provincia de San Luis, para así comprender el imaginario institucional de la escuela estudiada.

Los instrumentos de recolección de información, fueron de tipo narrativo y documental. Se realizaron *entrevistas en profundidad* planteadas en dos tiempos de manera simultánea: en uno se apelaba a la memoria sobre el pasado y en otro se inducía a reflexionar acerca de la incidencia del pasado en la vida institucional actual. El guión de la entrevista, fue una consigna muy amplia en relación a la historia de los actores en la escuela, en base a una pregunta abierta que solicitaba narrasen su historia en la institución y a partir de ésta indagar sobre la cultura institucional.

El ingreso al campo se produjo a partir del contacto con un actor de la escuela que facilitó el acceso a la institución para realizar el trabajo. Se utilizó la estrategia de vagabundeo (Rodríguez Gómez y otros, 1996) durante dos semanas. Esto permitió conocer la escuela, circular por ella, contactar a los docentes y reducir las expectativas con respecto al trabajo de investigación. Luego, se optó por hacer visitas en distintos días, en función de los horarios y disponibilidad de los docentes y personal de la escuela, para concretar las entrevistas, cuando fuera posible.

El análisis de la información no fue lineal, sino que dicha tarea se fue realizando de manera simultánea con la recolección de la información, estuvo centrado en el análisis documental y de las entrevistas, analizadas por medio del proceso de

análisis cualitativo que plantean Miles y Huberman⁴: “...según el cual en el análisis concurren tareas de reducción de datos, presentación de datos/información (disposición de la información/datos) y extracción y verificación de conclusiones.”

Contextualización del análisis de la Información

El análisis quedó configurado en tres apartados.

En el primero se presenta la reconstrucción del contexto socio-político en el que surgen las EEA en San Luis, basado en el análisis de documentos y bibliografía seleccionada, donde se expresan algunas de las significaciones imaginarias que caracterizan al contexto socio-político, las características, condiciones y la implementación de las EEA en la provincia. Lo que permitió conocer las significaciones que se desprenden del contexto y que producen impacto en la cultura institucional.

En el segundo, se presenta una reconstrucción descriptiva del impacto de las significaciones analizadas en el primer apartado en el Proyecto Educativo Institucional, lo que aportó a la emergencia de significaciones que sostienen la cultura institucional.

En el tercer apartado se analiza el impacto de las significaciones analizadas en la dinámica institucional desde la perspectiva de los actores.

I.- Contexto macro y micro en el que surgen las Escuelas Experimentales Autogestionadas (EEA) en San Luis.

Las significaciones imaginarias están expresadas en ideas, conceptos, paradigmas que fundamentan las prácticas y discursos en un contexto socio-político, en nuestro caso, la provincia de San Luis.

En la Provincia se implementaron varias políticas en el proceso de reforma del Estado Provincial en sintonía con la reforma a nivel nacional de los años '90, políticas tendientes a superar lo que el gobierno consideraba “*rigideces propias de un sistema centralizado y sobrerregulado*”⁵.

Una de las políticas del gobierno fueron las Escuelas Experimentales Autogestionadas o escuelas charter. Estas escuelas están basadas en el modelo de las “escuelas charter”, las cuales, como señala Pelayes (2001:5): “...son una experiencia educativa transplantada de otra realidad.⁶ El término significa ‘licencia’ o ‘permiso’. Se trata de escuelas autónomas que son libres de un control y dirección gubernamental, pero que deben hacerse responsables de alcanzar ciertos niveles de calidad. Son escuelas innovadoras y autogestionadas, que funcionan con licencia del Estado y con fondos públicos. Se pretende favorecer a potenciales agentes privados en el campo de la educación, financiando su inversión con dineros públicos”.

Las mismas se basan en las teorías de la libre elección y en un enfoque economicista, que supone que las conductas humanas pueden ser entendidas como comportamientos económicos, es decir, “...que los individuos se mueven

⁴ En Rodríguez Gómez y otros. (1996: 204)

⁵ Fundamentos del Proyecto de Ley de Creación del Sistema de Escuelas 2001, San Luis, Abril de 1999.

⁶ Particularmente de EEUU. La primera vez que el término fue aplicado a la educación fue hace más de veinte años, cuando el docente Ray Budde sugirió que los distritos educativos deberían otorgar licencias o charter a grupos de maestros que desearan intentar métodos alternativos de organizar las escuelas y prácticas pedagógicas.

racionalmente en la sociedad para maximizar utilidades y que disponen de toda la información existente para tomar sus decisiones; entienden el mercado como un espacio de intercambio de bienes públicos, y éste es lo más eficiente que existe para adjudicar recursos.” (Cosse, 1999)⁷.

Las propuestas de libre elección, se sostienen en las significaciones o argumentos propulsados por algunos teóricos neoliberales como Milton Friedman y Friederich Hayek. Pelayes señala (2004:3), *“Este tipo de escuelas forman parte de las propuestas de libre elección propiciadas por los neoliberales. Para los neoliberales lo único verdaderamente democrático es el mercado ya que premia o castiga en función de méritos individuales, de la capacidad de elegir el momento oportuno, sin olvidar la existencia del azar propio de las relaciones espontáneas del mercado. Por ello propugnan para el ámbito de lo social la libre elección cuyo origen es una corriente de pensamiento denominada teoría de la elección pública, que surge en Estados Unidos a fines de la años 50. Esta teoría sostiene que las conductas pueden ser entendidas como comportamientos económicos, extendiéndolos a las políticas sociales”*

Como se desprende de lo anterior, el contexto provincial está en concordancia con las tendencias políticas de nivel nacional e internacional que se están desarrollando en el campo educacional en diferentes países (incluida la Argentina), en los cuales la oferta educacional ha estado fundamentalmente a cargo del sector público, una de ellas: la privatización del sector público, resulta de interés para este trabajo. (Witthy y otros, 1986:301)

En el marco de esta tendencia, se aprobó en la Provincia de San Luis, en el año 1999 el “Proyecto Escuelas 2001”, conocido como escuelas autogestionadas. De acuerdo con las autoridades provinciales, estas escuelas *“encuentran sus dinámicos pero escasos antecedentes sólo en reformas muy recientes, realizadas en distintos grados y desde 1991 por más de treinta estados de los Estados Unidos y, en menor grado de profundidad, por municipios de Chile y por algunos países europeos. Son pocos aún, sin embargo, quienes han decidido avanzar en la modernización de los sistemas educativos con la profundidad con que nuestra provincia se lo ha propuesto. Esto hace de San Luis un caso único en nuestro país, que será analizado de cerca por las demás provincias argentinas e incluso por otros países de la región”*⁸

El Proyecto Escuelas 2001, según Feldfeber y otros (2004) y Pelayes (2001), surge de una propuesta de la Fundación Gobierno y Sociedad del economista argentino Miguel Angel Broda al gobierno de San Luis. Se realizó un contrato con dicha Fundación para desarrollar las acciones necesarias y llevar adelante la implementación de esta política. Según Feldfeber y otros (2004) resulta claro que esta política pública no tuvo su origen en demandas de la comunidad educativa, sino en intereses de sectores particulares. De este modo la implementación de la autogestión surge desde el Estado bajo la lógica de las reformas “top-down” o impuestas desde arriba, marcando así una modalidad de instituir significaciones “por decreto” para sostener las políticas educativas que tuvieron un fuerte rechazo en la comunidad educativa.

Las escuelas Charter se crean en la Provincia de San Luis con el nombre de Escuelas Experimentales Autogestionadas, el 13 de agosto de 1999. Su denominación se basó en la ley N° 4914/91, sancionada para poner en marcha dos

⁷ Citado por: Yuli, M, Sosa, E, Araya, R. (2004)

⁸ Ídem anterior

Escuelas Experimentales no graduadas. Debido a que el proyecto de escuelas charter tuvo una fuerte oposición en la comunidad educativa, fueron creadas por decreto N° 2562/99 del Poder Ejecutivo bajo esta denominación-(Pelayes, 2001)- y tienen las siguientes características:

- Estas escuelas experimentales son creadas bajo el discurso de "generar innovaciones en la manera en que el Estado se relaciona con la Comunidad Educativa" (...) "que es imperante fomentar alternativas de oferta educativa de calidad en las zonas de la Provincia más marginadas".
- Se implementan "por el mecanismo de convocatoria pública de proyectos educativos (...) con el fin de promover la creatividad y la innovación en la elaboración de proyectos".
- La gestión de estas escuelas es "concesionada a asociaciones civiles sin fines de lucro, (...), "a través de convocatorias públicas" a cargo del Ministerio de Gobierno y Educación, cuyo objetivo tendrá como "único fin" administrar el/los establecimientos.
- Dichas Asociaciones Civiles/Educacionales se integran con "no menos de tres docentes, pedagogos o personas con antecedentes educativos" y son las "responsables de organizar el proyecto pedagógico y la gestión institucional como de los resultados pedagógicos y de la administración financiera".
- Cada Asociación Educacional evaluada y en funcionamiento, tiene garantizado el financiamiento total por parte del Estado y no podrá establecer arancel alguno.
- Los docentes que trabajen en estas escuelas no tienen ninguna dependencia laboral con el Estado, "son empleados de las Asociaciones Educacionales" y éstas gozan de "plena libertad para adaptar su régimen laboral a las particularidades de la carrera laboral docente".
- Se establece que a "igualdad de condiciones los salarios no podrán ser inferiores, ni superiores en más de un 50%, del resto de las escuelas públicas".
- Hay contralor del Estado respecto al financiamiento, quién realiza una "supervisión continua y sistemática respecto al logro del aprendizaje y competencia de los alumnos" como de los "distintos aspectos normativos y legales a cumplir".
- Sin embargo este control se realiza a través de una auditoria contable que queda en manos de "organismos y/o profesionales independientes" contratados por la Asociación Educacional. Sus resultados deben ponerse a "disposición de los asociados, personal y miembros de la Comunidad de la escuela".
- El financiamiento por parte del Estado se realiza a través de una "asignación por alumno o Unidad de Subvención Escolar" (USE). Esta corresponde a la provisión de 'horas mínimas requeridas' y varía de acuerdo al nivel educativo y la ubicación de la escuela. De la totalidad de los fondos recibidos, "hasta un 85% deben ser invertidos en salarios", el resto en capacitación, equipamiento, bienes de consumo, etc.
- Las Asociaciones Educacionales "deben proveer educación de calidad a partir del logro de aumentos sostenidos en los aprendizajes y competencias de los alumnos" por lo que deben elaborar un Proyecto Educativo Institucional (PEI) que será guía del accionar de los educadores y que debe ser presentado al presentarse a la convocatoria pública.
- "Las Asociaciones Educacionales deberán, además, firmar un 'compromiso de escuela de calidad' con la comunidad de la institución -los alumnos y los padres- y con el Ministerio de Gobierno y Educación".

- La evaluación de los proyectos (PEI) está a cargo de un Comité Evaluador de cinco especialistas de los cuales "al menos dos representarán al Ministerio de Gobierno y Educación".
- La Asociación Educacional cuyo proyecto sea seleccionado obtiene por parte del estado la "autorización de funcionamiento por cinco años", al término de los cuales puede participar de un nuevo concurso para la renovación.
- Es también el Estado el que puede "concesionar o no el Edificio". Si lo hace, los bienes inmuebles se entregan a la Asociación en comodato y los bienes muebles en calidad de préstamo gratuito y precario.
- Es "causal de revocación de autorización, la continuidad de resultados insatisfactorios en el desempeño de los alumnos, así como el uso indebido de los fondos recibidos".
- Las sanciones se efectivizan a través de "multas, suspensiones del aporte de financiamiento o inhabilitaciones y/o revocaciones de la autorización de financiamiento". El Estado garantiza "siempre la previsión continua del servicio educativo"⁹.

Dicho Decreto expresa las condiciones, características, conceptos, ideas, normas, sanciones, etc., a las cuales las escuelas deben responder. Estas, sientan las bases del contrato Escuela- Sociedad-Estado que se expresa en el Proyecto Educativo Institucional (PEI). Dichos aspectos movilizan significaciones y resignificaciones que han impactado y configurado la cultura institucional de las escuelas autogestionadas, aunque cada una de ellas presente particularidades.

Significaciones imaginarias. Contexto macro y micro

Una de las significaciones que se desprende del análisis del decreto de creación es **Asociación Educacional**. Implica que las escuelas pasan a ser responsabilidad de un grupo de personas sin fines de lucro, por medio de una convocatoria o concurso público, responsables de organizar el proyecto pedagógico, de gestionar la institución, de los resultados obtenidos y de la administración financiera. Es una clara delegación de una función del Estado a particulares, a los que se responsabiliza de la calidad educativa, por medio de los proyectos educativos desarrollados.

Esto, señala Feldfeber y otros (2004) pone en cuestión el carácter público de la 'educación pública', es decir, cambia la significación al darle otro sentido a la construcción de un espacio público no estatal, localizado entre el Estado y el mercado. Estos modelos se denominan cuasi-mercados y se caracterizan como un nuevo modo de regulación diferente al libre mercado y al modelo burocrático tradicional.

Este modo de regulación, preserva el financiamiento público, pero incorporando mecanismos de mercado como la libre elección y la competencia entre establecimientos a través de una fórmula de financiamiento por la demanda.

Concepción de lo público que subyace en quienes sostienen el carácter público de las escuelas autogestionadas, que según Feldfeber y otros (2004) implica una ruptura con el imaginario acerca de la educación pública en nuestro país, en el cual lo público se asociaba a lo estatal en términos de interés común en el marco de la conformación del Estado Nacional. También se define el carácter público de estas

⁹ Las comillas hacen referencia a párrafos textuales de Decreto.

escuelas sobre la base de la participación de los actores, sin embargo, esta experiencia no parece habilitar mayores posibilidades de participación y democratización que otras formas de organización escolar, sino que por el contrario, lleva a una profundización de tendencias verticalistas y abre un espacio de arbitrariedad significativo tanto en las relaciones laborales, como en la gestión institucional. La mayoría de los docentes que trabajan en estas escuelas las caracterizan como “públicas de gestión privadas”, o “públicas para los alumnos y privadas para los docentes”. (Feldfeber y otros, 2004). El modelo de participación que subyace a estas escuelas se relaciona más con una racionalidad económica de corte eficientista propia del paradigma de la accountability o rendición de cuentas, que con una propuesta de democratización del vínculo escuela-sociedad.

Otra de las significaciones es el concepto de “**autonomía**”. Se establecen desde el estado amplios espacios de autonomía desde el punto de vista pedagógico como de la gestión, con el fin de promover la innovación y calidad educativa. Sin embargo, como sostiene Pelayes (2001), son las Asociaciones Educativas las que elaboran el Proyecto Educativo Institucional, no los docentes ni la comunidad educativa y debe encuadrarse en los lineamientos de la política educativa y diseño curricular de la provincia; los docentes tienen que adaptarse a las pautas establecidas en el PEI. Sí, en cambio tienen autonomía para contratar el personal, y fijar los requisitos de ingreso y egreso, para organizar el plantel directivo y la planta docente según áreas y ciclos, y para el manejo de fondos.

Otra significación que se expresa en el decreto son las “**relaciones laborales**”. El personal de estas escuelas no tiene dependencia laboral con el estado, las escuelas gozan de plena libertad para adoptar su régimen laboral a las particularidades de la carrera docente. En lo que respecta al régimen laboral docente, el decreto establece que los docentes que opten por trabajar en estas escuelas dejan de depender del Estado y de estar amparados por el estatuto docente para convertirse en empleados de las Asociaciones Educativas.

También aparece como significación “**la calidad educativa**”, relacionada con la autonomía e innovación. Las Asociaciones Educativas deberán firmar un “compromiso de escuela de calidad” con la comunidad de la institución -los alumnos y los padres- y con el Ministerio de Gobierno y Educación. La provisión de educación de calidad se dará a partir del logro de aumentos sostenidos en los aprendizajes y competencias de los alumnos y la supervisión se realizará a partir de los logros de los estándares planteados en el proyecto. Como advierte Carreño (2003), para asegurar que estas escuelas sean de alto rendimiento, se deberá definir las características que tendrán respecto de estándares exigidos, métodos de financiamiento, atribuciones de las Asociaciones que se hagan cargo de estas escuelas y sistemas de control de performance. Esto introduce una variación en la significación de la concepción de innovación, es decir, se pasa, de una concepción de innovación centrada en planes, programas y metodologías (Ley 4914/91)¹⁰, a otra que se define por estándares y sistemas de control de performance establecidos.

Sostenemos como la significación más relevante y abarcativa al “financiamiento basado en la USE”. Esta otorga un fundamento económico que atraviesa a las significaciones descriptas y ocurre dado que el Estado fija un monto por alumno para la subvención, que depende de la matrícula. El mismo debe ser distribuido en los distintos ítems del presupuesto escolar condicionando las distintas responsabilidades institucionales.

¹⁰ Esta ley fue utilizada para dar origen al Decreto 2562/99 con el que se puso en marcha las Escuelas Experimentales Autogestionadas.

De las condiciones y características que se desprenden del decreto de creación surgen varias significaciones (financiamiento basado en la USE, innovación, autonomía de gestión administrativa, docente, compromiso de calidad educativa, etc.) que estarían configurando la cultura institucional de estas escuelas por medio de resignificaciones particulares de las instituciones.

Según Bourdieu y Wacquant (1999, citado por Feldfeber y otros, 2004), estas significaciones se instituyen por medio de una operación discursiva en el uso de las significaciones “con las cuales argumento pero sobre las cuales no se argumenta”.

La fuerza preformativa de estas nociones (significaciones), descansan en el hecho de que condensan y vehiculizan toda una filosofía del individuo y de la organización social, por lo cual funcionan como verdaderas palabras de orden político en tanto son utilizadas sin hacer explícitos los supuestos en los que se asientan.

II.- Las significaciones imaginarias y Proyecto Educativo Institucional (PEI)

La cultura institucional de las escuelas autogestionadas está atravesada por las significaciones del contexto ya descritas. Se concretizan en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), que expresa el contrato escuela-sociedad – estado y los movimientos de la dinámica institucional, es decir, en las significaciones y resignificaciones de los actores institucionales que se proponen desde el discurso neoliberal en un contexto definido como posmoderno. Estas instituciones educativas tienen una corta historia, por lo cual resulta importante conocer las prácticas y discursos en las que estas significaciones se materializan.

“Un nuevo contrato”

Las instituciones educativas se organizan a partir de un contrato fundacional que articula escuela y sociedad (Frigerio, 1992). La autogestión implica “un nuevo contrato” entre escuela y sociedad que se plasma en el Proyecto Educativo Institucional (PEI). Como señaláramos en el análisis del decreto de creación de las escuelas autogestionadas, implica la aceptación de significaciones y condiciones. Una escuela democrática, con autonomía, participativa, innovadora, con una oferta educativa de calidad, descentralizada, con financiamiento por demanda, rendición de cuentas, etc.

El PEI puede entenderse como una manera en que el proyecto social adquiere, en contextos de acción específica, rasgos de identidad propios según el modo en que se lo interpreta y se inscribe en una historia. Este nunca es neutral ni se reduce a cuestiones meramente técnicas y da cuenta de una posición ética, además debería incluir a los actores y destinatarios de la institución. (Frigerio, 1996).

La autogestión aparece como una de las una significaciones principales que atraviesan la cultura institucional. Para la escuela analizada, según su PEI, una *“Institución autogestionada significa que la Asociación figura a cargo de la autogestión del centro. Define la identidad y el estilo educativo del mismo y tiene la responsabilidad última ante la sociedad, autoridades educativas jurisdiccionales, los directivos, los docentes, los padres, los alumnos, el personal administrativo y de maestranza”* (PEI).

La naturaleza y finalidad de una institución autogestionada significa para esta escuela:

“Establecer su ideario, el Proyecto Educativo y la línea pedagógica global, ejercer la representación legal, es decir, garantizar el respeto al ideario y

asumir la responsabilidad de la gestión especialmente mediante el ejercicio de las decisiones en relación con la propuesta de estatutos, nombramiento y cese de los distintos niveles de conducción administrativa y pedagógica. En particular decidir el cese de los directivos, docentes, administrativo y de maestranzas. Asumir y coordinar la gestión económica de la Escuela, la contratación del personal y las consiguientes obligaciones laborales y previsionales. Responder a las autoridades Jurisdiccionales en cuanto al cumplimiento de las obligaciones atribuidas a las instituciones autogestionadas”(PEI.)

Y en segundo lugar se define la finalidad de la escuela como:

“El Centro Educativo es una escuela autogestionada, aprobada por el poder ejecutivo provincial, tiene como finalidad favorecer el crecimiento y la educación integral de los alumnos dentro de una visión enmarcada en los valores y en la identidad cultural. Lo cual requiere de la convergencia de intenciones y convicciones de toda la comunidad educativa, por eso se orienta hacia una comunidad en que los actores sean a la vez sujeto, agente y contexto de la educación. La participación coordinada y corresponsable de Directivos, Docentes, Padres, Alumnos, Personal administrativo y de maestranza es fundamental para construir dicha comunidad educativa”.(PEI)

Advertimos que se modifican en el discurso del PEI dos aspectos fundamentales de una institución educativa: su naturaleza y finalidad que aparecen como contradictorias respecto al imaginario de la naturaleza y finalidad de las escuelas públicas.

“Una Escuela posmoderna”

Una de las significaciones que se desprenden del análisis del PEI, es “salir al encuentro de una escuela posmoderna”.

“Educar Hoy. ...Implica no obviar los cambios sociales que hemos vivido a escala mundial en las últimas dos décadas y que han sido impulsados por las transformaciones económicas, culturales e ideológicas que nos han conducido a una nueva condición social: la posmodernidad” (PEI)

“la sociedad está cambiando, y si bien podemos debatir largamente acerca de los pro y los contra de la posmodernidad, la idea no es caer en una resistencia e inmovilidad, sino todo lo contrario salir al encuentro de las transformaciones sociales, reinventando la estructura y la cultura de nuestro centro educativo apuntando a la satisfacción de las demandas razonables de los distintos sectores de la comunidad educativa.” (PEI)

En el PEI se expresan y definen las características de la institución educativa en base a los discursos que justifican y legitiman a la sociedad actual como posmoderna (Pérez Gómez, 1998). Se señalan las dimensiones más importantes de una sociedad posmoderna y las condiciones necesarias que debe tener la institución para lograr los objetivos y metas propuestas para esa sociedad.

*“Las dimensiones más importantes de esta nueva condición social o de las organizaciones educativas posmodernas a tener en cuenta serían entonces:
La flexibilidad de la economía.*

La Globalización.

La incertidumbre moral y científica.

Y la influencia del mundo de las imágenes. (PEI)

“Somos concientes que para alcanzar estas metas es condición necesaria que la institución reúna las siguientes características que tendrán como finalidad contribuir a su mejor funcionamiento:

Descentralización Administrativa.

Autonomía del centro educativo.

Organización y gestión.

Desarrollo profesional docente.

Evaluación interna y externa.

Información a la comunidad educativa.

Integración de los alumnos Necesidades Educativas Especiales”. (PEI)

Una escuela posmoderna, como se desprende del PEI, se asocia a los significados que definen la época actual como posmoderna. Entre ellos Globalización, descentralización, calidad, participación, democracia, autonomía, desarrollo profesional, evaluación interna y externa, organización y gestión, información, integración de niños con necesidades especiales, etc.

“La concepción de educación puedo afirmar que la veían como un negocio, es más era un negocio para los de la Asociación, totalmente neoliberal. En cuanto a la enseñanza directiva y tradicional y el aprendizaje como dice Freire ‘bancario’ los alumnos eran depósitos de saberes que les transmitían los docentes. Obviamente todas implícitas, puesto que desde el decir, se tomaba a Freire y se lo utilizaba para todo, menos en la práctica” (Entrevistado)

“.....el perfil del PEI para los alumnos es formar alumnos críticos, reflexivos, pero parece que no superan muy bien lo que está escrito en el PEI, o lo habrán puesto por que pega bien”. (Entrevistado)

Tres características definen para Pérez Gómez (1998) la posmodernidad: el imperio de las leyes del libre mercado, la configuración política como democracias formales y la omnipresencia de los medios de comunicación masivos. Estas atraviesan sostienen en el PEI de la escuela e inciden fuertemente en la cultura institucional. Como se desprende de lo anterior, en la posmodernidad se le atribuyen a la educación los discursos que se significaciones asociadas a una concepción mercantilista de la educación, comandada por las leyes del mercado. Sin embargo, como sostiene Pérez Gómez (1998) en el escenario educativo actual es difícil legitimar dichas decisiones apoyándose solamente en requerimientos económicos, por ello, se elaboran discursos de pseudo-justificaciones que, en nuestro caso particular, están basados en los discursos de calidad, transmisión de valores, contención. Y en general, basados en la descentralización, mayor autonomía, participación, democracia, comunidad educativa, que son términos socialmente valorados por su carga semántica y, que no se corresponden con el discurso neoliberal actual. Términos utilizados para justificar la privatización y desregulación del sistema educativo sobre los que no se argumenta.

III.- “Lo institucional”. Significaciones imaginarias y escuela autogestionada

En la institución analizada, la autogestión produjo consecuencias importantes, en su cultura.

En primer lugar la **“soledad institucional”**, dados los rechazos de la comunidad educativa en general que no estuvo de acuerdo con implementación de las escuelas autogestionadas.

“Soledad institucional” que en particular afecta a la escuela analizada y en general a todas las escuelas autogestionadas, dado que no tienen una entidad que las agrupe, sino que funcionan de manera independiente, con el agravante que deben competir por matrícula. Cada escuela resuelve sus propios problemas y acude al gobierno (a la sección de escuelas privadas) cuando lo considera necesario.

“No, no hay un organismo que los nuclea, generalmente nos juntamos con las asociaciones, cuando hemos hecho pedidos al gobierno.....para pedir el aumento en la USE, porque en cinco años no hubo aumento y viste que siguen aumentando las cosas, después el desfasaje que se produjo en el 2000-2001, nosotros seguimos con la misma USE, las cosas aumentaron tres o cuatro veces. Nos hemos juntado como para hacer cosas que afectaban las autogestionadas, nada más.” (Entrevistada)

“El Poder decidir”

Existe una separación de la asociación educacional con los docentes y también una separación de lo administrativo y lo pedagógico. La asociación es la responsable del funcionamiento y está conformada en sus principales lugares por el grupo que integra la asociación, por lo cual la toma de decisiones, el poder, la historia, los secretos y mandatos históricos se concentran en este grupo. Los docentes no tienen posibilidad de participación en ámbitos de decisión institucional, por que no integran la asociación y muchas veces no conocen la historia de la escuela, lo que los posiciona como a-históricos y con una participación restringida a lo “pedagógico”. Lo que significa que están ausentes en las decisiones fundamentales para una institución autogestionada, democrática, participativa, autónoma. Pero también la asociación educacional en ese “poder decidir” está atrapada por las condiciones expresadas en el decreto y por el propio PEI.

“... esta comisión es la que toma las decisiones, la comisión la que decide, aunque se pida opinión a los otros miembros...” (Entrevistada)

“...los de la asociación son todos, casi de la escuela, toman las decisiones, gestión. Pero no se mete mucho con lo pedagógico”. (Entrevista)

Los docentes con sus quejas y desde la singularidad de sus prácticas, expresan la dinámica del imaginario, son **“una pieza clave”**. Sobre ellos recae la responsabilidad de “lo pedagógico” y a esto se restringe su participación y “autonomía”, se exige en algunos casos un compromiso unilateral, un perfil crítico, que sean jóvenes por que se acomodan mejor a los cambios y significaciones del PEI, negando la posibilidad de expresión de sus propias proyecciones de deseo y participación en la institución. Esto produce fuertes resistencias, y obstaculiza el trabajo generando malestar institucional. Haciendo que los docentes se sientan descartables y con un alto nivel de incertidumbre por el implícito ajuste que deben producir a una historia institucional que desconocen.

“Para el ingreso a la escuela, en principio no había ningún requisito, se realizaba una entrevista con la directora y la secretaria y se pone prueba a los docentes.

Para varios docentes trabajar en una autogestionada era la primera experiencia laboral, incluso antes de recibirse con la finalidad de comenzar a hacer experiencia, por lo cual muchas veces el sueldo no importaba, ni las horas de trabajo que siempre se extendían por una razón u otra. Para otros docentes trabajar en una autogestionada fue un conflicto interno constante, pero en general primaba la idea de comenzar a hacer un poco de experiencia. La mayoría de los docentes de la escuela son jóvenes, ya que se acomodan mejor y quieren hacer experiencia, además hay mucha rotación de docentes. Se consideraba una ventaja que la escuela sea chica, sin embargo a pesar de ser chica se consideraba que había poca comunicación y es muy individualista, cada uno se dedica a lo suyo. La mayor desventaja es la estabilidad laboral, la cual se la considera meritocrática. La impresión es que la pieza clave son los docentes, la responsabilidad es sólo de los docentes, el compromiso es para con la escuela, lo cual genera incertidumbre y malestar y llega un momento en que la gente no se siente bien y algunos se preguntan cuando me toca a mí. En torno a las condiciones laborales giraban básicamente las discusiones. La asociación según algunos docentes, consideraba a los docentes como peones de estancia, sin ningún derecho, no eran personas, no se los respetaba. También el tema de los contratos laborales era un problema. Con muchas exigencias; se les pedía trabajar con “compromiso” y por proyectos por que las autoridades pensaban que los docentes trabajaban poco, también había quejas de las planificaciones, las cuales primero eran anuales, las que después exigieron semanales cuya finalidad habría sido controlar a los docentes. Con la exigencia de compromiso para la escuela, pero no de la escuela para con los docentes. Con la sensación de sentirse descartables, aunque se tuviera un buen concepto, con la incertidumbre de no saber hasta cuando se sostenía el buen concepto”.(Entrevistados)

Entendemos que esta dinámica no favorece el despliegue y expresión de ‘lo institucional’, característica central de la articulación de la subjetividad con lo social en las instituciones, que permite la identificación de deseos y proyecciones imaginarias con los ideales institucionales para que se transformen en metas y acciones de importancia.

Existe el efecto de generar sufrimiento y malestar en los docentes, producto del desconocimiento de esta dimensión, dados los compromisos asumidos desde la asociación expresados en el PEI.

Una “escuela posmoderna” aparece como una de las significaciones más importantes que, entramadas en el imaginario caracterizan -desde la soledad institucional, una pieza clave, poder decidir- a la cultura institucional de las escuelas autogestionadas y son el mayor obstáculo para la emergencia de “lo institucional” en plenitud.

Hemos intentado describir, con un contenido empírico, la hegemonía neoliberal en educación, que acompañó y acompaña la transformación educativa de la década del 90'. Esta década marca en la actualidad el devenir de la institución estudiada; competencia escolar, modificación del financiamiento centrado en la demanda, flexibilización del trabajo docente, produciendo una mercantilización del sistema educativo, que se transforma en un tipo de propiedad, con características

neoliberales y neoconservadoras con importantes efectos en las configuraciones institucionales.

Bibliografía

- Carreño, Noemí (2003). Las nuevas formas de relación entre Estado, Sociedad y Educación. La privatización de la evaluación: Ponencia Coloquio Nacional a 10 años de la ley federal de educación. ¿Mejor educación para todos? Córdoba. Argentina.
- Colombo, Eduardo (1989). "El imaginario social". Coedición de TUPAC (Bs.As.) y Editorial Nordan-Comunidad(Montevideo)
- Falcón, Mabel (2007). "Anotaciones sobre identidad y otredad". En prensa.
- Feldfeber, M., Jaimovich, A., y Saforcada, F. (2004, September 12). Políticas Públicas de Privatización; una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis. Archivos Analíticos de Política Educativa, 12(47). En <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n47/>.
- Fernández, Lidia (1998). El análisis de lo institucional en la escuela. Un aporte a la formación autogestionaria para el uso de los enfoques institucionales. Notas Teóricas. Editorial. Paidós. Cuestiones de Educación. Buenos Aires. Argentina.
- Frigerio, G. (1992). Hilos para tejer proyectos. Ediciones Santillana. Buenos Aires. Argentina.
- Frigerio, G. (Compiladora) (1998). De Aquí y de Allá Textos Sobre La Institución Educativa y Su Dirección. Editorial KAPELUSZ. Buenos Aires. Argentina
- Frigerio, G.; Poggi, M. (1996). El análisis de la institución educativa.
- Frigerio, Graciela y Otras (1992). Las instituciones Educativas. Cara y seca Ed. Troquel. Serie Flacso-Acción. Bs. As.
- Garay, Lucía (1996). La cuestión institucional de la educación y las escuelas. Conceptos y reflexiones. En Ida Butelman (Compiladora)(1996). Pensando las instituciones. Sobre teorías y prácticas en educación. Editorial PAIDÓS. Buenos Aires. Argentina.
- Nicastro, S (1997). La historia institucional y el director en la escuela. Versiones y relatos. Ed. Paidos. México
- Pelayes, O. (2001). La docencia en las escuelas charter. El caso de la provincia de San Luis. Mimeo. Universidad Nacional de San Luis. Argentina.
- Pelayes, Olga (2004). Políticas públicas en la provincia de San Luis (Argentina). La autonomía escolar como ropaje de la privatización y recentralización educativa. Mimeo. Universidad Nacional de San Luis. Argentina.
- Pérez Gómez, A (1998). La cultura escolar en la sociedad neoliberal. Ediciones Morata. Madrid. España.
- Rodríguez Gómez, G., Flores, J, García, J.J. (1996) Metodología de la investigación cualitativa. Ed. Aljibe. España.
- Whytty, G., Power, S., Halpin, D. (1986). La escuela el estado y el mercado. Ediciones Morata. Barcelona. España.
- Yuli, M. E., Sosa, D., Araya, R. (2004). Las escuelas experimentales autogestionadas. Participación de los padres. En Revista Fundamentos en Humanidades. Año V – número II (10). 2º semestre 2004. San Luis. Argentina.