

## Tendencias nacionales y subnacionales en la reforma del gobierno escolar: Argentina y Brasil 1990-2010<sup>1</sup>

Jorge M. Gorostiaga / UNSAM - Di Tella / Argentina

Livia M. Fraga Vieira / Universidad Federal de Minas Gerais / Brasil

### Introducción

Este artículo examina los procesos de reforma del gobierno escolar que han tenido lugar a nivel nacional y subnacional en Argentina y Brasil, particularmente desde mediados de la década de 1990. Se discuten las tendencias generales a través del análisis de la legislación, documentos oficiales y fuentes secundarias. Estas últimas incluyen estudios de casos o comparaciones entre dos o más casos en relación con aspectos específicos del gobierno escolar, y fueron seleccionadas a través de búsquedas bibliográficas por Internet y en las bibliotecas de la Universidad Federal de Minas Gerais y de la Universidad Nacional de San Martín.

Siendo los dos países de organización federal y con tradiciones de conflictos entre el centro y los niveles de gobierno subnacionales, las reformas educativas de las últimas dos décadas han implicado importantes re-articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno a la vez que se han reflejado de diversas maneras en las políticas provinciales (para el caso argentino) y estatales y municipales (para el caso brasileño). Además, la selección de estos dos casos se justifica tanto por ser dos de los principales países latinoamericanos y los dos socios más importantes del MERCOSUR, como por ciertos rasgos comunes en su historia política reciente.

Al iniciarse los procesos de reforma educativa que son objeto de este capítulo, ambos países habían atravesado un proceso de democratización política a la salida de sangrientas dictaduras militares, y se embarcaban en la reestructuración de sus Estados y economías siguiendo el modelo neoliberal<sup>2</sup>. Los dos períodos de gobierno de Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) en Brasil concretaron transformaciones profundas que tuvieron su correlato en el ámbito educativo tanto a nivel nacional como subnacional. Por otra parte, las administraciones de Luiz Inacio Lula de Silva (2003-2010) y de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernandez (2007-) han promovido ciertas reorientaciones que buscaron ampliar el derecho a la educación, aunque continuando con algunos elementos propios del decenio anterior.

### El contexto global y regional

Numerosos estudios señalan la emergencia de un nuevo modo de gobierno o regulación de la educación en los sistemas educativos de diversos países que está relacionado con la reestructuración del Estado y con la acentuación de los procesos de globalización (Barroso, 2005; Ball, 2002; Whitty et al., 1998). La influencia de la globalización sobre los sistemas educativos deriva tanto del aumento de la competencia económica entre países a nivel mundial como de la difusión de modelos culturales que promueven determinadas líneas de reforma educativa.

Características de este nuevo modelo de gobierno, que puede denominarse pos-burocrático, son una mayor autonomía escolar, la evaluación externa, la diversificación de la oferta escolar, la promoción de la libre elección de escuela, y un equilibrio entre centralización y descentralización (Barroso, 2005)<sup>3</sup>. A su vez, el Estado evaluador, que controla “a la distancia” a través de un monitoreo de los resultados más que de los procesos educativos, y el cuasi-mercado, que supone la libre elección de escuela junto con un grado de autonomía que les confiere a las instituciones la flexibilidad para adaptar su propuesta pedagógica, son elementos fundamentales de las nuevas formas de regulación (Whitty et al., 1998). Si bien la extensión de este nuevo modelo tanto a países centrales como periféricos implica procesos de fuertes convergencias entre los diversos sistemas educativos nacionales, también se verifican divergencias, producto de las diferentes formas de “hibridización” en que las tendencias globales son combinadas con tradiciones y fuerzas locales (Barroso, 2005)<sup>4</sup>.

Tanto Argentina como Brasil han experimentado, desde comienzos de la década de 1990, procesos de reforma que buscaron impactar en el funcionamiento de sistemas educativos considerados en crisis. Dichas reformas han estado íntimamente ligadas a la reestructuración del Estado --en consonancia con las medidas promovidas por el Consenso de Washington-- que tuvo lugar en los dos países de la mano del agotamiento del modelo desarrollista basado en la sustitución de importaciones. El gobierno escolar ha sido uno de los elementos fundamentales de las reformas

emprendidas en ambos países significando una redefinición de las responsabilidades de distintos niveles de gobierno (nacional, estadual/provincial y municipal), de los márgenes de autonomía de las propias escuelas, y de los mecanismos de participación social de actores escolares y extra-escolares. Estos cambios han tenido consecuencias significativas para la organización de las escuelas y el trabajo docente (Oliveira, 2007).

## El caso de Argentina

Entre mediados de la década de 1980 y principios de los 90, las políticas de gobierno escolar en la Argentina estuvieron marcadas por los impulsos democratizadores y participativos que respondían en gran medida al retorno del país al régimen político democrático. Se verificaron algunas experiencias que buscaban la democratización del gobierno escolar a través de una mayor participación de docentes, padres, miembros de la comunidad y, en algunos casos, alumnos. Sin embargo, aún estas reformas mantuvieron la impronta de cambios planteados de arriba hacia abajo y encontraron serios límites en un contexto social de aumento de la pobreza y la desigualdad, así como en las culturas institucionales tanto a nivel de las escuelas como de las burocracias educativas que obstaculizaban mecanismos horizontales de toma de decisiones.

La ley de transferencia de establecimientos educativos (1992), impulsada principalmente por razones financieras, determinó la provincialización de las escuelas nacionales de nivel secundario y de los institutos de formación docente, localizados en las provincias y gestionados desde hacía un siglo por el gobierno nacional. Por otra parte, la Ley Federal de Educación (LFE, 1993) fijó una división de responsabilidades entre los niveles nacional y provincial por la cual el primero asumía un rol de planificación estratégica, control de la política y evaluación de resultados, mientras que las provincias quedaban a cargo del financiamiento y la administración de las escuelas. La modalidad de implementación de la reforma que desencadenó la sanción de la LFE también asumió un carácter centralizador en varios aspectos, ya que importantes programas nacionales como el Plan Social Educativo se vincularon directamente con las escuelas, mientras que el Ministerio Nacional adquirió un rol hegemónico en el direccionamiento de los cambios curriculares y de la formación docente (Feldfeber, 2009).

Los cambios en el modelo de gestión de las escuelas primarias y secundarias fue uno de los elementos de la reforma educativa llevada adelante durante la década de 1990, a partir de la sanción de la LFE. Tanto a nivel nacional como en las provincias, se partió de un diagnóstico de excesiva centralización y burocratización del sistema que generaba ineficiencia e impedía la innovación pedagógica. Desde el nivel nacional, se promovió principalmente una mayor autonomía escolar a través de los Proyectos Educativos Institucionales, los cuales debían posibilitar que cada escuela formulara diagnósticos y planes de mejora con la participación de directivos, maestros, padres y miembros de la comunidad. Se argumentaba que la posibilidad de implementación de los cambios pedagógicos necesarios para el mejoramiento de la calidad educativa dependía en buena medida de la instrumentación de un modelo de gestión basado en la escuela (Argentina, 1996).

El Programa Nueva Escuela fue uno de los principales instrumentos usados por el ministerio nacional para promover la adopción en las provincias de este modelo de escuela más autónoma. Este programa llegó a mil cien escuelas en 1995, aunque en la mayoría de los casos en forma indirecta, a través de un grupo menor de escuelas que recibían la asistencia técnica del ministerio nacional (Tiramonti, 1996). La mecánica de funcionamiento del programa implicaba que prácticamente el rol de las provincias se limitaba a seleccionar el grupo de escuelas que participaría del programa y resolver cuestiones administrativas, estableciéndose un trabajo directo del programa nacional con escuelas, directivos y supervisores (Saforcada, 2009).

La crisis económica sufrida por Argentina en 2001-2002 no tuvo precedentes en términos del crecimiento del desempleo y la pobreza, marcando el fracaso del modelo económico forjado en la década anterior. Las críticas a la LFE y la reforma educativa -consideradas parte de la orientación neoliberal que había prevalecido hasta ese momento- fueron en ascenso al resultar evidente que su implementación no había mejorado la calidad educativa (en ninguna de las concepciones adoptadas sobre la calidad por diferentes actores), mientras que la fragmentación y las desigualdades entre los sistemas educativos provinciales y al interior de cada uno habían aumentado.

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández han representado la reversión de algunas de las políticas de los 90 en un contexto de significativo crecimiento económico. Ambas administraciones han adoptado un discurso que enfatiza la intervención del Estado y los derechos sociales. Entre las principales medidas en el terreno educativo, se aumentaron los sueldos docentes, se creó el Instituto Nacional de Formación Docente y se sancionaron leyes promoviendo la educación técnica y mejorando los recursos para el alcance de objetivos específicos como la universalización de la escuela inicial y la media. Al mismo tiempo, se continúa promoviendo el desarrollo de proyectos a nivel escolar y las alianzas con organizaciones de la sociedad civil, como se manifiesta, por ejemplo, en la "Propuesta de Apoyo Socio-educativo para el Nivel Secundario" que el Ministerio de Educación implementa actualmente (<http://168.83.82.201/dnpc/>). La autonomía institucional y la competencia por recursos también son alentadas por algunas de las políticas que han apuntado al mejoramiento de la calidad de la formación docente (Misuraca, 2009). Por otra parte, desde 2003 ha habido un mayor acento en la "inclusión educativa" de determinados grupos (desertores, estudiantes con sobre-edad, etc.), una de cuyas principales estrategias es "la gestión conjunta" de programas entre el Estado y organizaciones de la sociedad civil (Ministerio de Educación, s/f).

En 2006 se sanciona la Ley de Educación Nacional (LEN, sustituyendo a la LFE), la cual pretende revertir algunas de las políticas desarrolladas durante la anterior década, particularmente en lo que hace a la fragmentación del sistema, y lograr un mayor direccionamiento desde el nivel nacional. La LEN pone el acento en la necesidad de que la educación contribuya a construir una sociedad más justa, y a superar desigualdades y diferentes formas de discriminación (Pini y Gorostiaga, 2008). Entre otras medidas, la ley extiende la educación obligatoria a todo el nivel secundario y establece la jornada completa para las escuelas primarias.

En lo que hace al gobierno de la educación, la LEN reafirma que el Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento (artículo 5) y que, junto con las provincias, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional (artículo 12), manteniéndose un Consejo Federal de Educación como ámbito de concertación y coordinación de la política educativa nacional (artículo 116)<sup>5</sup>. Sin embargo, y más allá de las previsiones legales existentes (a las cuales debería sumarse la postergada ley de coparticipación federal de impuestos), parece quedar pendiente una definición clara de las responsabilidades de los niveles nacional y provincial así como de los mecanismos de coordinación para el gobierno del sistema educativo (Feldfeber, 2009; Senén González, 2008). Por otra parte, en su artículo 11, la LEN establece, entre los fines y objetivos de la política educativa nacional: "Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles". La concepción de una escuela con ciertos niveles de autonomía o autogestión se trasluce sobre todo en el artículo 123 al fijar como criterios generales para las instituciones educativas: "a) Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación jurisdiccional vigente. (...) g) Desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión. h) Realizar adecuaciones curriculares, en el marco de los lineamientos curriculares jurisdiccionales y federales, para responder a las particularidades y necesidades de su alumnado y su entorno. i) Definir su código de convivencia".

## Tendencias subnacionales en Argentina

Durante la década de 1990, en las provincias con mayor capacidad técnica y financiera se tendió, al igual que a nivel nacional, a la conformación de un centro que asumía las tareas de planificación y evaluación, delegando mayores funciones en las escuelas para el cumplimiento de las metas centralmente determinadas. En los casos en que existían consejos provinciales de educación (cuerpos colegiados generalmente con representación docente y comunitaria que participan del gobierno del sistema escolar), éstos se debilitaron al tiempo que se fortalecían los ministerios de educación provinciales, en un proceso de centralización del poder<sup>6</sup>.

La mayoría de las provincias promovió la autonomía de las escuelas a través de los Proyectos Educativos Institucionales (PEIs), política que fue justificada en términos del mejoramiento de la calidad (a través de la elaboración de proyectos de mejoramiento) y de la democratización (vía la ampliación de la participación) de las escuelas. La instrumentación de los PEIs varió entre la adopción meramente formal o en función de programas nacionales que involucraban directamente a escuelas, pasando por su apropiación a nivel legislativo, hasta el diseño de programas provinciales propios impulsando su implementación en las escuelas y brindando capacitación y/o apoyo técnico (Gorostiaga, 2007).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la Ley Provincial de Educación de 1995 estableció que la administración de las escuelas debía basarse en los PEIs producidos por cada escuela y que las comunidades locales debían participar en su gestión. Desde la esfera de las autoridades educativas provinciales, se sostenía que "la escuela para estos tiempos debe presentar una organización interna que promueva ámbitos de participación democrática, con canales abiertos a la tarea compartida y a las decisiones consensuadas" (Provincia de Buenos Aires, 2001, pág. 12). Al mismo tiempo se proponía que los PEIs se constituyeran en procesos de "construcción permanente", llevados adelante "en un clima de participación y compromiso y a partir de sus propios objetivos" (Provincia de Buenos Aires, 2001, pág. 25). Esta retórica de participación, sin embargo, fue acompañada por un movimiento de centralización en la contratación y supervisión de los maestros, así como en los aspectos de la evaluación del rendimiento escolar, la reforma curricular y la capacitación docente (Tiramonti, 1996).

Respecto al impacto de estas políticas en las escuelas de la provincia, a pesar de que en algunos casos los directivos han valorado a los PEIs como una herramienta que les permite formular planes de mejoramiento de la escuela (Astiz, 2006), en general su instrumentación enfrentó las resistencias de inspectores y directivos, la falta de cultura institucional de tipo colaborativa, la ausencia de apoyo económico, y, en las escuelas medias, el fenómeno de los profesores "taxi" que trabajan en varias escuelas sin llegar a asumir un compromiso fuerte con ninguno de los centros en los que enseñan. Al mismo tiempo, los PEIs no parecen haber generado una participación amplia ni procesos de reflexión críticos sobre la realidad y las posibilidades de transformación de las escuelas (Gorostiaga, 2007), fenómeno que parece acentuarse en contextos de pobreza, donde se verifica por parte de docentes y directivos una denigración de las contribuciones que la participación de los padres puede realizar a la escuela (Astiz, 2006).

Siguiendo con el caso de la Provincia de Buenos Aires, la nueva ley provincial sancionada en 2007 enfatiza el rol principal del gobierno provincial en la provisión y garantía de la escolarización. En su artículo 65, parafraseando casi textualmente

el artículo 123 de la LEN, define los criterios en base a los cuales deben organizarse las escuelas, incluyendo “definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes” y “promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores en la experiencia escolar”. El citado artículo también menciona al PEI como un instrumento de trabajo de las escuelas, e indica además otros “criterios” para una organización de la tarea pedagógica con grados de autonomía, como “brindar a los equipos de la escuela la posibilidad de contar con espacios institucionales destinados a elaborar sus proyectos educativos comunes”, “desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión y acompañar el progreso de los resultados académicos”, o “promover iniciativas respecto de la experimentación y de la investigación pedagógica”.

Sin embargo, tanto en la Provincia de Buenos Aires como en otras jurisdicciones la normativa educativa en su conjunto no provee los apoyos necesarios para hacer efectivos los procesos de autonomía que se promueven en las leyes generales. Veleda (2009), en base al análisis de los casos de las provincias de Buenos Aires, Chaco y Tucumán, concluye que

*en lo que concierne a la autonomía escolar... si bien las leyes educativas provinciales se han orientado a fortalecerla, las normas de menor jerarquía (principalmente los decretos y resoluciones) no han contribuido a 'operacionalizarla' ni a precisarla. En efecto, imperan grandes vacíos y vaguedades en ámbitos clave de la autonomía escolar, como las funciones de los actores de las escuelas o las atribuciones de éstas en decisiones ligadas a los aspectos pedagógico-curriculares (pág. 3).*

Uno de los vacíos legales más significativos es el de las funciones que los supervisores deberían cumplir en apoyo de los procesos de autonomía y de formulación de los PEIs.

Por otra parte, las tres leyes de educación provinciales (1997 en Chaco, 2004 en Tucumán y 2007 en Buenos Aires) promueven la participación de los padres en órganos colegiados representativos y establecen el derecho de los alumnos de nuclearse en organizaciones estudiantiles para participar a través de ellas en el gobierno de la escuela. Además, las leyes de las provincias de Buenos Aires y de Chaco explicitan el derecho de los alumnos de intervenir en la formulación de los proyectos institucionales<sup>7</sup>. Veleda (2009) también remarca que en las tres provincias, a pesar de que las escuelas no tienen poder de decisión sobre el uso de fondos provistos por el Estado, se admite la recaudación de recursos privados a través de las cooperadoras escolares, lo cual permite “un uso relativamente autónomo de los fondos privados en las escuelas públicas” (pág. 22).

Además de los PEIs, han existido otras iniciativas de reforma del gobierno escolar a nivel provincial, aunque en general de carácter aislado. Una de ellas se refiere a la constitución de consejos escolares, que había sido adoptada en varias provincias hacia fines de los 80 y principios de los 90. En la Ley de Educación de la Provincia de La Pampa de 1996 se establece (arts. 61 y 62) el funcionamiento de Consejos Institucionales en todas las escuelas como órganos “de asesoramiento”, presididos por el Director y con participación de padres, alumnos, docentes e instituciones locales. En la reglamentación de la ley (Decreto 2191/96) se define que las funciones de los consejos incluyen, entre otras, consensuar y evaluar el proyecto institucional, promover la vinculación de la escuela con la comunidad y difundir las actividades de la escuela. Desde la perspectiva del ministerio de educación provincial, la política de gestión institucional y curricular desarrollada entre 1993 y 2002 se orientó a permitir “el protagonismo de cada uno de los actores impulsando la democratización de las prácticas escolares” (La Pampa, 2002a, pág. 39). Si bien se destaca que los proyectos de las escuelas deberían basarse en “prácticas democráticas” (ibid, pág. 36), los documentos oficiales tienden a acentuar la importancia de los PEIs como herramientas de innovación pedagógica y de “fortalecimiento de la gestión” sin abordar la cuestión de cómo generar una gestión más democrática de las escuelas (La Pampa, 2002b). En la práctica, hubo pocas escuelas que llegaron a conformar Consejos Institucionales y, en la mayoría de los casos, éstos tuvieron corta vida (Gorostiaga, 2007). De acuerdo con la interpretación de algunos funcionarios, la creación de estos consejos en localidades pequeñas de la provincia se consideró un elemento “burocratizador”, ya que existían previamente estructuras informales con participación comunitaria que cumplían las mismas funciones. En la visión de otros, los consejos suponían un nivel de participación mucho mayor que las estructuras previamente existentes, en tanto que las dificultades para ponerlos en funcionamiento se originaron en el insuficiente apoyo y seguimiento por parte del nivel central, abocado en ese momento al cambio de estructura del sistema educativo que la LFE requería (ibídem).

Otra iniciativa se dio en la Provincia de Neuquén con el proyecto “Fortalecimiento Institucional de las Unidades Educativas del Consejo Provincial de Educación”, llevado adelante desde el año 2000. Según sus enunciados, la descentralización administrativa y financiera facilitaría la integración de las dimensiones institucional, administrativa y comunitaria, a la vez que se explicitaban los objetivos de “mejorar la calidad de la educación” y obtener “mayor eficiencia en el sistema” (Pose, 2003). En el decreto de su creación se señalaba la necesidad de un “nuevo modelo de gestión y organización escolar centrado en la participación y en la cooperación”. Aunque se hacía también referencia a que la autonomía promovería la democratización de la toma de decisiones, la mayoría de las actividades de capacitación y asistencia técnica llevadas adelante desde el nivel central se concentraba en el manejo administrativo. Treinta escuelas públicas de distintos niveles y modalidades participaron voluntariamente de este plan piloto, en virtud del cual asumían, bajo la responsabilidad del director de escuela, la autoadministración de partidas presupuestarias asignadas por el Consejo

Provincial de Educación; en el caso de que se produjeran ahorros en los gastos, podían ser reinvertidos en la escuela de acuerdo a necesidades específicas (CIPPEC, 2003).

Aunque el proyecto enfrentó la firme oposición del gremio docente, se verificó satisfacción por parte de los directivos de las escuelas participantes debido a que les permitía -a pesar del recargo de tareas administrativo-contables- resolver problemas en forma rápida (Dubinowski, Cipressi y Colodro, 2004). Las escuelas justificaban el uso de los fondos a través de rendiciones contables, pero también por medio del desarrollo del proyecto pedagógico (presentación de proyectos institucionales, similares a los PEIs). Se estableció una relación directa (de asignación de fondos y de control/monitoreo/evaluación) entre el nivel central y las escuelas, relegando la importancia del nivel distrital. El programa perdió apoyo en agosto de 2003, con el cambio de autoridades del Consejo de Educación (CIPPEC, 2003), pero continuó siendo implementado en un grupo de escuelas.

Como último ejemplo a nivel provincial, en el proyecto de Escuelas Autogestionadas de la Provincia de San Luis el gobierno cedía los fondos y la administración de las escuelas (incluyendo la organización del PEI) a asociaciones civiles que se comprometían a obtener determinados resultados educativos. Se planteaba “la reinversión de la escuela pública”, y se argumentaba que permitiría al nivel central concentrarse en la mejora de la calidad, descargando la gestión diaria en las asociaciones gestoras (San Luis, Anteproyecto de ley, 1999). Esta política fue acompañada por medidas como la descentralización hacia las escuelas de la administración de fondos destinados a gastos de servicios y equipamiento, y concursos abiertos -no limitados a docentes- para los cargos de dirección de escuelas<sup>8</sup>. A pesar de la oposición que generó en varios sectores, incluyendo el sindicato docente, el proyecto se ha venido llevando a cabo en 9 escuelas desde el año 2001. Más allá de la falta de evidencias acerca del impacto sobre los resultados de aprendizaje, parece verificarse un deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes que trabajan en estas escuelas y el mantenimiento de una participación muy acotada de padres y miembros de la comunidad (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004). En la práctica, no se verifica la libre elección por parte de los padres ni la competencia entre escuelas, ya que las escuelas están ubicadas en distintos barrios donde no existe otra oferta escolar. A fines de 2002 el proyecto perdió impulso a raíz de un conflicto entre el gobierno y la fundación que llevaba adelante su implementación y evaluación, y se dejó sin efecto la convocatoria a una nueva ronda de creación de escuelas autogestionadas.

## El caso de Brasil

En Brasil la década de 1980 se caracterizó por procesos de democratización y municipalización de la educación. La Constitución de 1988 convirtió a el municipio en un ente políticamente autónomo, con capacidad para elaborar su Ley Orgánica y organizar sus propios sistemas de enseñanza. Además, la nueva carta magna reconoció el principio de la gestión democrática de la educación pública. Este principio democrático se tradujo, en varios estados y municipalidades, en la formación de consejos escolares con participación de diversos actores y en la elección de directores de escuela a través del voto de los miembros de la comunidad escolar. A su vez, desde fines de los ochenta comenzó a ser común la transferencia de la administración de recursos hacia las escuelas, buscando mayor eficiencia (Xavier et al., 1994). Al mismo tiempo, se profundizó el proceso -iniciado años antes durante el régimen militar por razones financieras- de transferencia de la administración de escuelas primarias al nivel municipal.

La década de 1990 y principios de la de 2000, bajo las presidencias de Cardoso, fue de intensos cambios en la educación. El punto de partida estuvo marcado por la necesidad de revertir los bajos índices de cobertura de la escuela primaria y secundaria, así como los altos niveles de fracaso y deserción escolar (Gohn, 2001; Krawczyk, 2008). La *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB) y el FUNDEF (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magisterio*), ambos del año 1996, desencadenaron un proceso de reforma educativa en base a: profundización del proceso de municipalización, lineamientos curriculares comunes, mayor autonomía escolar, evaluación de los resultados de aprendizaje, foco en la educación fundamental de 8 años, y mejoras en la remuneración y formación docente (Hall, 2003; Franco, Alves y Bonamino, 2007). La LDB buscó una mejor organización del sistema fijando para el gobierno federal mecanismos de coordinación y de articulación de los niveles educativos (infantil, primario, secundario y terciario), con funciones normativas y de redistribución de recursos. A su vez, la Enmienda Constitucional n° 14 de 1996 estableció que la educación primaria es responsabilidad prioritaria de los municipios, mientras que la media corresponde al nivel estadual. El FUNDEF, por su parte, generó un mayor control del nivel federal sobre los municipios en pos de una distribución más equitativa de fondos y del mejoramiento del salario docente en todo el país.

En lo referente a la gestión escolar, la LDB expresa principios de descentralización pedagógica y administrativa y de participación comunitaria, promoviendo la elaboración de proyectos escolares por parte de los docentes y la conformación de consejos escolares. En la misma línea, el Plan Nacional de Educación 2001-2010 propuso una gestión democrática de la escuela a través de una mayor autonomía institucional y una creciente participación de la comunidad escolar en la gestión pedagógica y administrativa. Una medida promovida por la legislación fue el establecimiento de consejos escolares, municipales y regionales de educación con representación de distintos sectores, y la elaboración de planes de desarrollo educativo en cada nivel. También surgieron otros programas como el FUNDESCOLA, promovido por el Ministerio Nacional y el Banco Mundial para las regiones más pobres del país, que ha generado proyectos de desarrollo escolar con participación amplia apoyados en la racionalización y eficiencia administrativa (Fonseca, 2003).

La descentralización hacia el nivel local y la promoción de un modelo de escuela más autónoma se tradujo en la ampliación de responsabilidades y espacios de decisión a nivel escolar, incluyendo, por ejemplo, la elaboración del calendario escolar, la definición de parte del presupuesto anual y de prioridades de gastos. Al mismo tiempo, se incentivó a las escuelas a conseguir financiamiento adicional de parte de las comunidades locales, así como a competir entre ellas para obtener, a través de proyectos especiales, recursos de programas nacionales (Oliveira, 2007).

A pesar de la oposición a las políticas de la década anterior por parte de los movimientos sociales que formaron la base electoral de Lula, su gobierno (2003-2010) mantuvo algunos de los principales elementos de la reforma de los noventa, como el sistema de evaluación y los lineamientos curriculares centrales, con modificaciones menores en el esquema de financiamiento introducido por la gestión de Cardoso. Los cambios más significativos tienen que ver con la ampliación de la obligatoriedad escolar y de la duración de la enseñanza primaria, y con el aumento de los recursos financieros destinados a la educación. Por otra parte, el FUNDEF fue sustituido en 2007 por el FUNDEB (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério*), lo cual implicó ampliar su acción sobre los niveles de educación inicial, media, y de jóvenes y adultos. En lo que respecta a las políticas de gestión escolar y participación social, en 2004 el gobierno federal lanzó el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares con el objetivo de favorecer la creación de nuevos consejos y fortalecer los ya existentes, a través de acciones conjuntas con los sistemas municipales y estatales de educación.

En el inicio del segundo mandato de Lula, en 2007, el Ministerio de Educación intentó presentarse como el coordinador efectivo de la política educacional, al anunciar una serie de medidas y acciones articuladas en un nuevo *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE)<sup>9</sup>, buscando a la vez acordar con estados y municipios un plan de metas denominado “*Compromisso Todos pela Educação*”. El PDE parecía significar un posicionamiento más activo del Estado federal, a través del cual asumía el compromiso de reducir las desigualdades regionales y de lograr un mínimo de calidad educativa para todo el país (Krawczyk, 2008). Sin embargo, Oliveira (2009) considera que, si bien se apuntaba hacia un mayor protagonismo del ministerio nacional y a rescatar los principios de la Constitución de 1988, se continuaba con un “gobierno a la distancia” de la educación que combinaba la fijación y evaluación de metas a nivel central y la descentralización administrativa y la autonomía (o autogestión) escolar. Un ejemplo de este modelo de gobierno ha sido el mantenimiento del *Programa Dinheiro Direto na Escola*, iniciado por el gobierno de Cardoso, el cual asocia recursos adicionales a la aprobación del proyecto pedagógico de la institución.

Uno de los elementos novedosos del segundo mandato de Lula fue la adopción de medidas que buscaban la valorización de los docentes de la educación básica, a través de un piso salarial nacional que estableció una carga horaria semanal de 40 horas de las cuales un tercio debe ser cumplido en tareas fuera del aula. Desde el nivel federal también se ha exigido la adopción de Planes de Carrera Docente, lo cual todavía no ha sido implementado por muchos municipios. De esta forma, los bajos salarios, los planes de carrera inexistentes o insatisfactorios, las difíciles condiciones de trabajo en las escuelas situadas en la periferia de los grandes centros urbanos, las políticas de responsabilización escolar, de gestión democrática y de descentralización (situando a la escuela como núcleo de la gestión del sistema escolar) han contribuido a la intensificación del trabajo docente y a tornar poco atractiva la profesión docente. En este sentido, la *Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação* (CNTE) considera que, a pesar de los avances del gobierno Lula —como el establecimiento de un piso salarial, la creación de planes de carrera y la institución de un sistema de formación inicial— no ha habido una real valorización del docente, lo cual se manifiesta, entre otros elementos, en que los docentes continúan recibiendo los peores salarios en comparación con profesionales de otras áreas con la misma formación e igual jornada laboral.

## Tendencias subnacionales en Brasil

A niveles estadual y municipal Brasil ha experimentado durante las últimas dos décadas numerosas iniciativas de cambios en el gobierno de los sistemas escolares y la gestión al interior de la escuela. La mayoría de los estados han conducido políticas de municipalización, reforzadas por la política nacional en el mismo sentido. En el estado de Pará ya en 1996 existía un programa de municipalización que se profundizó a partir de decisiones tomadas para favorecer la instrumentación de los mecanismos del FUNDEF. Los estados de Espírito Santo, Ceará, Bahía y San Pablo también establecieron incentivos extras para la municipalización de la enseñanza primaria a través de programas similares al de Pará (Gomes, 2009).

La búsqueda de una administración más eficiente y un énfasis en la evaluación de resultados han sido elementos preponderantes en las políticas de reformulación del gobierno escolar, pero también en algunos casos ha habido intentos genuinos de democratización:

*Un elemento común en los diversos estados es el énfasis en nuevas formas de gestión de las unidades escolares, buscando involucrar lo que denominan “comunidad escolar” y crear sistemas colegiados de representación de los diversos actores de esta comunidad en el interior de la escuela (Gohn, 2001, pág. 150).*

En el Estado de San Pablo<sup>10</sup> las medidas de privatización de empresas públicas, ampliación de alianzas con empresas privadas y reducción de cuadros burocráticos llevadas adelante como parte de la reforma estatal conducida entre 1995 y 1999 (Martins, 2003) tuvo su correlato en el sector educativo:

*En 1995, la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de São Paulo elaboró un diagnóstico que delineó su red pública como 'una estructura lenta, ineficiente y con muchas anomalías'. El programa de reformas fue organizado a través de una política educacional estructurada en tres grandes ejes: racionalización organizativa, cambios en los modelos de gestión (a partir de medidas de desconcentración, que promovían la disminución de la máquina administrativa) y acciones que contemplaban el mejoramiento de la calidad de la enseñanza (Gohn, 2001, pág. 152).*

Las políticas referidas a la gestión del sistema estadual de educación incluyeron un re-ordenamiento de relaciones y procedimientos entre órganos centrales y regionales, las escuelas y las municipalidades (que tuvo como uno de sus efectos la consolidación de la municipalización de la enseñanza primaria); la estimulación de la participación comunitaria y del involucramiento de entidades privadas en la administración escolar; y el aumento de la autonomía escolar en aspectos pedagógicos (contenidos curriculares y métodos de enseñanza) y administrativos a través de la realización de proyectos institucionales. Al mismo tiempo, la gestión democrática a través de consejos escolares --existentes desde el año 1985-- pudo beneficiarse de ciertos ordenamientos legales referidos a las funciones de los vice-directores y a la selección de coordinadores pedagógicos (Martins, 2007). Sin embargo, en lo que respecta a la descentralización de responsabilidades hacia las escuelas, Martins (2007, págs. 543-544) concluye que

*a concessão de autonomia parece se consolidar como delegação de normas e procedimentos a serem cumpridos, bem distante da noção de autonomia construída... Tanto as medidas legais quanto as orientações normativas que as implementam constituem uma ambigüidade: ao mesmo tempo que incentivam o exercício da autonomia escolar para elaboração coletiva de seu projeto pedagógico, estabelecem rigorosos procedimentos de organização e funcionamento das escolas, e ampliam sua vulnerabilidade financeira e de recursos físicos e humanos.*

En el caso de la municipalidad de Porto Alegre<sup>11</sup>, la política establecida a partir de 1989 determinó consejos integrados en un 50% por docentes y empleados de la escuela (incluyendo al director) y otro 50 % por padres y alumnos mayores de once años, y con las funciones de discutir el proyecto de la escuela, establecer los principios de su administración, decidir el uso de los recursos y monitorear la actuación de los directivos (Gandin y Apple, 2003). La Secretaría de Educación puso en práctica mecanismos de capacitación para los miembros de los consejos, así como instancias de intercambio entre los consejos escolares, y de los consejos con otras organizaciones sociales. Estas medidas integraban el proyecto de "Escuela Ciudadana" impulsado por las administraciones del PT como parte de políticas orientadas hacia una democratización radical. La combinación de la elección directa de directivos y de consejos escolares tenía como principal objetivo el de generar y enseñar a la vez los principios de la gestión democrática al nivel de la escuela (Gandin y Apple, 2003).

Gandin y Apple (2003) argumentan que existió un proceso de real fortalecimiento de los consejos escolares a través del aumento de recursos hacia las escuelas. También señalan como efectos positivos el mejoramiento de los índices de acceso y retención, y el hecho de que no se verificaran (como sí ocurría en las escuelas estaduais) episodios de vandalismo en las escuelas municipales. Gvirtz y Minvielle (2009), por su parte, constatan la existencia de otros mecanismos paralelos al consejo escolar --comisiones ad-hoc, reuniones informales-- que evidencian una participación amplia y significativa. Sin embargo, otra investigación (Jaimovich, 2009) señala la poca participación que tienen padres, alumnos y personal no docente en los consejos, y que las reuniones tienden a ser dominadas por docentes y directivos. En el caso de padres y alumnos, esto se relaciona con las dificultades para conseguir personas que quieran postularse como representantes (Jaimovich, 2009). También se encuentra que los consejos tienden a ocuparse más de cuestiones administrativas que pedagógicas.

En el caso de Minas Gerais, uno de los principales estados y segundo colegio electoral de Brasil, también se implementaron consejos escolares compuestos por una mitad de profesionales y otra de padres y alumnos, con funciones similares a los casos ya reseñados, y en el marco de una reforma amplia del gobierno y la gestión del sistema estadual iniciada en 1991<sup>12</sup>. Según Neto (1994), en ese momento Secretario de Educación del estado, la reforma apuntaba a mejorar la calidad a través del involucramiento activo de las familias y la comunidad, además de aumentar la equidad social y eliminar prácticas clientelísticas. Sin embargo, desde visiones críticas como la de Oliveira y Duarte (1997), se sostiene que la implementación de esta política puso el énfasis en la gestión eficiente del sistema, descuidando cuestiones de calidad educativa.

Guedes et al. (1997) caracterizan el caso de Minas Gerais como uno en el que las escuelas adquieren autonomía para tomar decisiones sobre el funcionamiento diario mientras que el gobierno estadual se reserva un rol de planificación estratégica. A nivel de la escuela se decide sobre alrededor del 30% del currículo, la selección de textos, la organización de los salones de clases, métodos de enseñanza y de evaluación, la designación del personal administrativo y de docentes suplentes, y la administración del comedor escolar. Además, existen procesos de evaluación docente y se determina la necesidad de capacitaciones. Todas las decisiones administrativas tomadas a nivel de la escuela deben

ser aprobadas por el consejo. El consejo, a su vez, participa en la elaboración del presupuesto escolar y en fijar las prioridades para el gasto de los fondos que administra la escuela. Sin embargo, además de la falta de una capacitación específica, se constata que en muchos casos el funcionamiento de los consejos es simbólico, limitándose a aprobar las decisiones del director (Guedes et al, 1997). La investigación de Gvirtz y Minvielle (2009) señala que, debido a las regulaciones burocráticas existentes a nivel central, la capacidad real de decisión en la esfera de la escuela -sobre todo en los temas pedagógicos- es muy exigua, y que el sistema estadual sigue siendo predominantemente centralizado. También destaca la escasa participación de los padres en las instancias colegiadas.

Más recientemente, Minas Gerais se ha constituido en un ejemplo de las políticas de responsabilización escolar que también han adoptado otros estados como San Pablo y Pernambuco, consistente en la remuneración variable por desempeño para docentes y funcionarios tomando como referencia los resultados de las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes (Zaponi y Valença, 2009)<sup>13</sup>. Iniciativas similares ya habían sido adoptadas en la primera mitad de los 2000 con el "Prêmio Educacional Escola do Novo Milênio" (estado de Ceará), el "Programa Nova Escola" (estado de Rio de Janeiro) y el "Boletim da Escola" (estado de Paraná) (Brooke, 2006; Acevedo, 2008).

Una última tendencia general observable es el surgimiento de nuevas formas de privatización en las redes públicas municipales y estaduais, a través de la actuación de empresas privadas que venden "paquetes" pedagógicos y administrativos basados en el modelo de "Calidad Total" a las escuelas o a las propias administraciones públicas. Esta participación de la iniciativa privada ha sido analizada como una de las consecuencias de la intensa municipalización del nivel primario y de la adopción de políticas de responsabilización escolar en un contexto de enorme heterogeneidad regional y municipal (Adrião et al., 2009).

## Discusión

Las reformas de las últimas dos décadas en el gobierno de la educación de la Argentina y Brasil han promovido cierto nivel de autonomía escolar y la descentralización administrativa a los niveles subnacionales de gobierno acompañado por tendencias centralizadoras en determinados aspectos. Así, ambos países experimentan procesos de fuerte direccionamiento desde el nivel federal en términos de currículo, evaluación y modelos de gestión escolar, si bien Brasil exhibe una planificación más sistemática y herramientas de evaluación más sofisticadas en un sistema de mayor complejidad, ya que involucra a los municipios. Al mismo tiempo, se han verificado procesos de descentralización administrativa, financiera y pedagógica. En el caso de Argentina, desde el nivel nacional al provincial, y desde ambos niveles hacia la escuela. En Brasil, desde el estadual al municipal, y desde ambos al escolar. En los diversos tipos de descentralización la búsqueda de eficiencia prima sobre los intentos de democratización. Respecto a la descentralización hacia las escuelas, ésta se realiza casi siempre en forma de delegación de responsabilidades (antes que en forma de una devolución de poderes que permita una participación auténtica de los actores escolares) y dentro de lineamientos y controles por parte de instancias de gobierno superiores.

También, como hemos visto, la delegación de funciones se da en algunos casos hacia asociaciones civiles o empresas privadas. Por otra parte, si bien no es posible hablar de un cuasi-mercado en ninguno de los dos casos, ciertas medidas (como la competencia entre escuelas generada por las evaluaciones y por el direccionamiento de recursos de acuerdo a rendimientos o a la presentación de proyectos; y la adopción de un modelo empresarial en la gestión escolar) han favorecido una lógica de mercado en el funcionamiento de los sistemas escolares, la cual produciría una mayor fragmentación a su interior y acentuaría las desigualdades entre escuelas. El caso de Brasil parece ilustrar mejor estas tendencias, en particular con cierta privatización de la gestión escolar (a través de los servicios que empresas privadas venden a las escuelas y/o a los sistemas estaduais y municipales) como consecuencia de la municipalización y de la responsabilización escolar. Otro elemento del modelo pos-burocrático (Barroso, 2005) como la mayor diversificación de la oferta escolar, parece darse en ambos países no tanto como un objetivo de las políticas públicas, sino como una consecuencia de la mayor segmentación social trasladada al sistema - agudizados por las políticas de autonomía que delegan en la escuela tanto el dar respuesta a los déficits de financiamiento estatal como la atención en términos pedagógicos a la diversidad socio-cultural.

Las reformas participativas a niveles subnacionales (como la conformación de consejos escolares) han tenido más espacio y mayor continuidad en el caso de Brasil, aunque han encontrado fuertes límites en las prácticas políticas existentes y en contextos de desigualdad social y de falta de tradiciones de participación amplia (Xavier et al. 1994; Krawczyk y Vieira, 2007). Se asiste a procesos de despolitización de las prácticas de gestión escolar en las escuelas públicas - descentralización de decisiones de tipo técnico-operacional controladas a distancia en un proceso que se presenta como políticamente "neutro" (Rossi, 2001; véase también Oliveira, 2009)-- que se combinan con la responsabilización a nivel de la escuela por la igualdad de oportunidades y la calidad educativa (Fonseca, 2003). El establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas en varios estados y municipios de Brasil con la responsabilización de docentes y directivos por el rendimiento estudiantil, contrasta con la ausencia de políticas similares para el caso argentino.

Paradójicamente, la ampliación de la participación de los docentes en la gestión escolar ha contribuido a veces al deterioro de las condiciones de trabajo, al sumar responsabilidades sin el acompañamiento de apoyos y de retribución

salarial acordes. En ambos países, el balance de los efectos de las políticas de las últimas dos décadas, en un contexto de persistentes desigualdades sociales y a pesar de algunas medidas recientes de jerarquización en términos de formación, carrera y salarios, es el de una desvalorización de la profesión docente.

Por otra parte, es necesario remarcar el cambio de orientación política producido en ambos países en la última década que supuso, al menos a nivel retórico, el abandono del modelo neoliberal. En ambos países se registran cambios legislativos y políticas que proponen un mayor protagonismo del Estado nacional, aunque no está claro hasta dónde llega la ruptura con varios de los elementos introducidos en los noventa, sobre todo en lo que hace al funcionamiento cotidiano de las escuelas.

Es de destacar que en ambos casos los procesos de reformas iniciados en los 90 han generado un aumento de la cobertura (más significativo en el caso de Brasil), pero con cuestionamientos referidos a la equidad y la calidad de la educación. Estos déficits, sumados a los efectos fragmentadores que tuvo la forma de implementar la descentralización administrativa, son los que en buena medida justifican en la presente década una intervención del nivel central que busca ir más allá de los programas compensatorios característicos de la década de 1990. A esto se le suma la constatación, por parte de las instancias nacionales, de que muchas entidades subnacionales no cuentan con las capacidades técnicas y financieras para asumir plenamente el compromiso de un gobierno eficaz de sus sistemas educativos (véase Krawczyk, 2008 para el caso brasileño; Senén González, 2008, para el argentino).

Mientras que varias tendencias de política educativa tanto a nivel nacional como subnacional evidencian la implementación de algunos elementos pos-burocráticos de gobierno escolar, es importante remarcar la ausencia de un cuasi mercado en los dos países, así como la persistencia de formas burocráticas tradicionales en varios aspectos de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, así como al interior de los sistemas educativos subnacionales. También se destacan los movimientos recientes hacia una intervención más directa (menos “distante”) del Estado sobre diversos aspectos de los sistemas educativos. Sobre este último punto resta dilucidar si se trata de una intervención estratégica orientada a actuar en forma remedial sobre aspectos particulares para prevenir la desintegración de los sistemas y asegurar su alineamiento con objetivos de crecimiento económico<sup>14</sup>, o si manifiestan una tendencia por la cual el Estado asumirá o promoverá –a través de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno y con diversos sectores sociales-- un modelo de regulación que rescate o re-signifique elementos de control burocráticos que favorezcan cierta homogeneización en pos de mayor equidad y democratización social.

<sup>1</sup> Este artículo es una versión modificada del capítulo que aparece en D.A. Oliveira, M. Pini y M. Feldfeber (orgs.), *Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada*, Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2011. El libro es producto de un proyecto bi-nacional que contó con financiamiento del MINCYT y de la CAPES.

<sup>2</sup> En Argentina, estas políticas produjeron cierto crecimiento económico, pero también un dramático aumento de la desocupación, la pobreza y la desigualdad social que tuvo su pico con la crisis de diciembre de 2001. En el caso de Brasil, el crecimiento económico y la mejora general en los ingresos de la población tuvo como contracara el mantenimiento de las grandes desigualdades sociales características de este país, al menos hasta mediados de la década de 2000 (Hall, 2003).

<sup>3</sup> Barroso (2005, pág. 736-737) apunta que el modelo burocrático-profesional que prevalecía anteriormente expresaba la combinación de “una regulación estatal, burocrática y administrativa”, con una “regulación profesional, corporativa y pedagógica”. La regulación burocrática se caracteriza por controles ex-ante a través de normativas y reglamentos, y por una mayor centralización de las decisiones (Barroso, 2005; Feldfeber, 2009).

<sup>4</sup> Las diferentes formas que este nuevo modelo de regulación adopta en distintos países puede suponer grados de intensidad variables en la implementación de los elementos característicos del modelo. En este sentido, Barroso (2005) da cuenta de una investigación sobre cinco países europeos que se han movido hacia un modelo pos-burocrático, de los cuales sólo uno (Inglaterra) expone claramente la conformación de un cuasi-mercado (los otros cuatro son Francia, Hungría, Bélgica francófona y Portugal).

<sup>5</sup> Este renovado Consejo Federal de Educación incorpora nuevos integrantes y atribuciones. Se destaca que sus resoluciones podrán ser de cumplimiento obligatorio (LEN, art. 118).

<sup>6</sup> Rivas (2004) reporta que diez provincias eliminaron o redujeron a un papel consultivo a los consejos provinciales de educación durante la década de 1990.

<sup>7</sup> Debe destacarse que la Provincia de Buenos Aires parece estar promoviendo de manera activa la conformación de Centros de Estudiantes en todas sus escuelas secundarias públicas.

<sup>8</sup> Para entender la experiencia de esta provincia, Rivas (2004) resalta la existencia de un estilo político caracterizado por “una fuerte tendencia hacia la concentración casi absoluta del poder, quitando autonomía a los poderes Legislativo y Judicial, que funcionaron como meros apéndices del Ejecutivo” (pp. 225-226), y un modelo de gobierno y administración de la educación a través de la “tercerización” con fundaciones y organismos no gubernamentales.

<sup>9</sup> El PDE fue un plan plurianual 2008/2011 y reunía una serie de programas nacionales y ponía el acento en la coordinación de acciones con los niveles subnacionales. Se creó un nuevo indicador de evaluación del rendimiento, atando la distribución de recursos a los resultados de esa evaluación (Krawczyk, 2008).

<sup>10</sup> Principal Estado del Brasil en términos económicos y demográficos, con una población de alrededor de 41.300.000 habitantes (datos de 2007).

<sup>11</sup> Capital del Estado de Rio Grande do Sul. Fue gobernada por una coalición de partidos de izquierda liderada por el PT entre 1988 y 2004. La red municipal abarca alrededor de 90 escuelas.

<sup>12</sup> La reforma, apoyada técnica y financieramente por el Banco Mundial, incluyó la implementación de un sistema estadual de medición del rendimiento académico de los estudiantes y el aumento de los salarios docentes. Es importante resaltar que la institución de colegiados escolares es anterior, habiéndose constituido en una de las iniciativas más significativas en el área educativa del gobierno de Tancredo Neves (1983-1986) quien hizo de la gestión democrática uno de los principios de su administración.

<sup>13</sup> Si bien es una política adoptada por algunos estados y municipios, no existe una política nacional que apunte a responsabilizar a docentes y directivos por los resultados de sus alumnos, a pesar de los mecanismos a nivel federal de evaluación del rendimiento escolar, cuyos resultados por estados, municipios y escuelas son publicitados (Andrade, 2008).

<sup>14</sup> Para este punto, véase la distinción que realiza Ball (2002, p. 118), dentro de la nueva ortodoxia de las reformas educativas de la década de 1990 a nivel mundial, entre dos programas de política: uno que "apunta a vincular más estrechamente a la educación con los intereses económicos nacionales" y otro que "implica un Estado que se ha distanciado de la educación".

## REFERENCIAS

Adrião, T., Garcia, T., Borghi, R. y Arelaro, R. (2009). Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. *Educação & Sociedade*, 30 (108), 799-818.

Andrade, E. de C. (2008). "School Accountability" no Brasil: experiências e dificuldades. *Revista de Economia Política*, 28 (3), 443-453.

Argentina (1996). *Condiciones básicas institucionales: Nuevos contenidos en una escuela diferente*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.

Argentina (s/f). *Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar": Lineamientos Generales*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Astiz, F. (2006). School autonomy in the province of Buenos Aires, Argentina: evidence from two school districts. *Comparative Education*, 42 (2), 203-223.

Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño: Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski, M. Nores y M. Andrada (comps.), *Nuevas tendencias en política educativa* (103-128). Buenos Aires: Granica.

Barroso, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26 (92), 725-751.

Brooke, N. (2006). O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, 36 (128), 377-401.

CIPPEC (2003). Informe jurisdiccional de la Provincia de Neuquén. Recuperado en abril 2005 de <http://www.cippec.org/espanol/educacion/publicaciones.html#inf>.

Dubinowski, S., Cipressi, R. y Colodro, M. (2004). Políticas de descentralización educativa en la Provincia de Neuquén. *Ponencia presentada en las XIII Jornadas Argentinas de Historia de la Educación*, Buenos Aires.

Feldfeber, M., Jaimovich, A. y Saforcada F. (2004). Políticas públicas de privatización; Una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 12 (47). <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n47/>.

Feldfeber, M. (2009). Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En M. Feldfeber (comp.), *Autonomía y gobierno de la educación: Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique / Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Fonseca, M. (2003). O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. *Cadernos Cedes*, 23 (61), 302-318.

Franco, C., F. y A. Bonamino (2007). Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*. 28 (100), 989-1014.

Gandin, L. A. y Apple, M. W. (2003). Beyond neoliberalism in education: The Citizen School and the struggle for

- democracy in Porto Alegre, Brazil. En S. Ball, G. Fischman y S. Gvartz (eds.), *Crisis and Hope: The Educational Hopscotch of Latin America*. New York and London: RoutledgeFalmer.
- Gohn, M. G. (2001). Comunidad educativa y reformas educacionales: actores y procesos participativos en los estados brasileños 1995-1999. En S. Martinic y M. Pardo (comps.), *Economía política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Gomes, S. (2009). Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 52 (3), 659-690.
- Gorostiaga, J. (2007). La democratización de la gestión escolar en la Argentina: Una comparación de políticas provinciales. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 15 (2).
- Guedes, A., Lobo, T., Walker, R. y Amaral, A. (1997). Gestión descentralizada de la educación en el Estado de Minas Gerais, Brasil. LSCHD Paper Series 11. Washington, DC: World Bank.
- Gvartz, S. y Minvielle, L. (2009). Democratic schools in Latin America? Lessons learned from the experiences in Nicaragua and Brazil. En *Alternative Education for the 21st Century: Philosophies, approaches, visions* (31-48). New York: Palgrave Macmillan.
- Hall, A. (2003). Education reform in Brazil under democracy. En M. D'Alva Kinzo y J. Dunkerley (eds.), *Brazil since 1985: Economy, polity and society* (269-287). London: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Jaimovich, A. (2009). Gestión escolar participativa. Reflexiones a partir del caso de la Escola Cidadã, en Porto Alegre. En M. Feldfeber (comp.), *Autonomía y gobierno de la educación: Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique / Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Krawczyk, N. y Vieira, V. (2007). Homogeneidad y heterogeneidad: Un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. *Estudios Pedagógicos*, 33 (2), 59-80.
- Krawczyk, N. (2008). O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa* 38 (135), 797-815.
- La Pampa (2002a). Marco general de los Diseños Curriculares de los distintos niveles, regímenes y modalidades del sistema educativo pampeano. En La Pampa, *La transformación educativa en la Provincia de La Pampa*. Santa Rosa: Ministerio de Cultura y Educación de La Pampa.
- La Pampa (2002b). *Objetivos estratégicos y lineamientos básicos, año 2002*. Santa Rosa: Ministerio de Cultura y Educación de La Pampa.
- Martins, A. M. (2003). A política educacional paulista: Controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia – 1983 a 1999. *Educação & Sociedade*, 24 (83), 527-549.
- Misuraca, M. R. (2009). Formación de docentes: O cómo superar la fragmentación con políticas fragmentadoras. En S. E. Vior, M. R. Misuraca y S. M. Más Rocha (comps.), *Formación de docentes: ¿Qué cambió después de los '90 en las políticas, los currículos y las instituciones?* (155-168). Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, 2009.
- Neto, W. S. (1994). Repasse de recursos para a escola: criterios, mecanismos e tendencias – a experiencia de Minas Gerais. En C. da R. Xavier, J. A. Sobrinho y F. Marra (Eds.), *Gestão Escolar: Desafios e Tendências*. Brasília: IPEA.
- Oliveira, D. A. (2007). Política educacional e a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto Latino-americano. *Educação & Sociedade*, 28 (99), 355-375.
- Oliveira, D. A. (2009). As políticas educacionais no Governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política y Administração da Educação*, 25 (2), 197-209.
- Oliveira, D. A. y Duarte, M. R. T. (1997). Política e administração da educação: Um estudo de algumas reformas recentes implementadas no estado de Minas Gerais. *Educação & Sociedade*, 18 (58), 123-139.
- Ozga, J., Seddon, T. y Popkewitz, T. (2006). Introduction: Education research and policy – steering the knowledge-based economy. *World Yearbook of Education 2006*. Londres: Routledge.
- Pini, M. y Gorostiaga, J. (2008). Teacher education and development policies: Critical discourse analysis from a comparative perspective. *International Review of Education* 54, 427-443.
- Pose, S. (2003). Tendencias de la política de descentralización educativa en la provincia del Neuquén a fines de la década del noventa: el caso de la reforma administrativa. Ponencia presentada en el *Coloquio Nacional: A Diez Años de la Ley Federal*, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

- Provincia de Buenos Aires (2001). *Diseño curricular: Marco general*. La Plata: Consejo General de Cultura y Educación, Dirección General de Cultura y Educación.
- Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación*. Buenos Aires: Granica.
- Rossi, V. L. S. (2001). Desafio à escola pública: tomar em suas mãos seu próprio destino. *Cadernos CEDES* 55, 9-18.
- Saforcada, F. (2009). Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los años noventa". En M. Feldfeber (comp.) *Autonomía y gobierno de la educación: Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique / Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Senén González, S. (2008). Política, leyes y educación. En R. Perazza (comp.), *Pensar en lo público: Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.
- Tiramonti, G. (1996). *Los nuevos modelos de gestión educativa y su incidencia sobre la calidad de la educación*. Buenos Aires: Flacso/Serie documentos e Informes de Investigación Nro. 211.
- Veleda, C. (2009). Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa. Documento no. 27, Programa de Educación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Buenos Aires: CIPPEC.
- Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1998). *Devolution and Choice in education: The school, the state and the market*. Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- Xavier, C. Da R., Sobrinho, J. A. y Marra, F. (1994). Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. En C. da R. Xavier, J. A. Sobrinho y F. Marra (Eds.), *Gestão Escolar: Desafios e Tendências*. Brasília: IPEA.
- Zaponi, M. y Valença, E. (2009). Política de responsabilização educacional: a experiência de Pernambuco. Disponible en: [http://somnia.tempsite.ws/p/adm/pdf\\_upload/24AGOSTO201014.36.47262.pdf](http://somnia.tempsite.ws/p/adm/pdf_upload/24AGOSTO201014.36.47262.pdf)

## Datos de los autores

**Jorge M. Gorostiaga** es Doctor en Análisis Social y Comparado de la Educación (University of Pittsburgh). Profesor Asociado en la Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín. Investigador del CONICET y Profesor de Posgrado en el Área de Educación de la Universidad Torcuato Di Tella. Integra el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad (CEIECS, UNSAM) y el Núcleo de Investigaciones sobre Conocimiento y Política Educativa (NICPE).

**Livia M. Fraga Vieira** es Doctora en Ciencias de la Educación (Université René Descartes- Paris V). Profesora adjunta de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais y del Programa de Posgrado en Educación de la misma universidad. Investigadora del Grupo de Pesquisa sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO) y del Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Infancia e Educação Infantil (NEPEI).