

Segundo Congreso Internacional de Ciencias Humanas "Actualidad de lo clásico y saberes en disputa de cara a la sociedad digital". Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, San Martín, 2022.

# Discursos y experiencias en torno a la autonomía escolar.

Escandell, Stella.

Cita:

Escandell, Stella (2022). *Discursos y experiencias en torno a la autonomía escolar. Segundo Congreso Internacional de Ciencias Humanas "Actualidad de lo clásico y saberes en disputa de cara a la sociedad digital". Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, San Martín.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/2.congreso.internacional.de.ciencias.humanas/404>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eoQd/ohR>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

## Discursos y experiencias en torno a la autonomía escolar

Stella Escandell

Doctoranda –Doctorado en Ciencias Humanas - UNSAM

bluelapsang@gmail.com

### Resumen

La autonomía escolar resulta una cuestión controvertida: para algunas/os es un proceso a favorecer dado que los márgenes de libertad y decisiones más ancladas al contexto permitirían abonar a una mejora de la enseñanza y de los aprendizajes. Y es rechazada por otras/os porque implica que las escuelas asuman cuestiones que son visualizadas como potestad y responsabilidad de los gobiernos educativos. A la vez, hablar de autonomía escolar supone prestar atención a elementos en tensión que se entrelazan y configuran escenarios diversos que dan cuenta de diferentes arreglos institucionales de los sistemas educativos. El trabajo se propone conceptualizar la autonomía escolar, describir el contexto en el que surge como *issue* de la agenda educativa transnacional, entender la teoría del cambio subyacente, y su vinculación con otras políticas educativas. Un foco particular es el caso argentino, en donde algunos antecedentes de experiencias a nivel sub-nacional sumadas a la particular configuración del sistema con sus diferentes sectores de gestión, sugieren la existencia de una autonomía perversa.

Palabras clave: autonomía escolar; gestión escolar; política educativa; accountability; descentralización.

### Ponencia (versión sintética)

El impulso a políticas de autonomía escolar puede rastrearse desde los 70s. Se buscaba descentralizar decisiones y fomentar la gestión basada en la escuela. Favorecer lo “local” inspiraba ir hacia modelos de gestión con traslado de responsabilidades acotadas hacia consejos escolares locales (M. P. Steinberg & Cox, 2016), siendo casos emblemáticos Inglaterra y Estados Unidos. Aunque ya existían ejemplos como el de los Países Bajos con una larga tradición de autonomía escolar (Neeleman, 2019) (Stevenson et al., 2021).

Actualmente, las políticas de autonomía escolar viraron hacia modelos en donde los directores de escuelas son el *locus* de la autonomía y el espectro de decisiones autónomas se amplía (M. P. Steinberg & Cox, 2016). Aparecen, además, imbricadas con otras iniciativas como la implementación de mecanismos de *accountability* y el

impulso a la profesionalización docente. Lingard (2020) sostiene que la OCDE influyó en el proselitismo de la autonomía escolar, adoptando —de un modo matizado— el modelo anglo-americano. Esta particular concepción de autonomía se habría convertido en un “localismo globalizado, con su carácter polisémico que permite en su manifestación en sistemas escolares nacionales específicos, expresiones vernáculas” (Lingard, 2020, p. 262)<sup>1</sup>.

Woods et al. (2020) y (Woods et al. (2021) plantean que toda autonomía es “condicional” ya que se ve afectada por un conjunto de factores — recursos, oportunidades, relaciones, deber de rendir cuentas, entre otros—, algunos de los cuales pueden favorecer la autonomía real mientras que otros pueden limitarla. En particular, señalan que la *accountability* es una condición de posibilidad de la autonomía: los diferentes grados de libertad del que gozan las instituciones tienen como contracara la obligación, con mayor o menor énfasis y a través de dispositivos con mayores o menores consecuencias, de rendir cuentas sobre lo actuado. La combinación entre diferentes dispositivos de gestión y de control sumada a la interacción entre diferentes niveles de gobierno da lugar a lo que Barroso (2018) denomina como proceso de multiregulación, en el que se entrelazan diferentes niveles territoriales con poder de regulación como diferentes instrumentos de regulación.

Para algunos, los conceptos de autonomía escolar y gestión basada en la escuela pueden ser utilizados como términos intercambiables, pero requieren diferenciarse de la descentralización educativa, a reservarse para cambios en la competencia territorial considerando los diferentes niveles de gobierno: en Alemania y Suiza existe descentralización educativa hacia el nivel sub-nacional inmediato, más no autonomía escolar (Nguyen, 2019) (Christ & Dobbins, 2016).

La teoría del cambio subyacente en los discursos que favorecen la autonomía escolar es que un mayor empoderamiento de las escuelas redundaría en mayor eficacia para alcanzar los resultados educativos esperados. La búsqueda de una mayor equidad y/o efectividad de los sistemas educativos se articula en la actualidad con el impulso a una mayor profesionalización de los docentes, y coexiste con una tendencia a la centralización del currículo y la estandarización de procedimientos (Mouraz et al., 2019). Asociada al ideario *managerial* de la Nueva Gestión Pública (NGP), sin embargo, la autonomía escolar también se relaciona con una perspectiva pedagógica; por ello tiene un sentido y una naturaleza dual (Verger & Curran, 2014). La convivencia de enfoques gerencialistas y otros orientados a que las escuelas cuenten con más poder de decisión respecto del proyecto educativo, currículo o formas de evaluar, en un contexto de mayor

---

<sup>1</sup> Traducción propia

profesionalización docente, lleva a autores como Verger & Normand (2015) a hablar de ambos enfoques como tipos ideales que, en la realidad, se observan hibridados. Así, la autonomía escolar puede operar como un “significado flotante”, de modo “lo suficientemente ambiguo como para generar aceptación entre un amplio abanico de audiencias e ideologías” (Verger & Normand, 2015, p. 613). A hoy, la evidencia en torno a sus beneficios con relación a la mejora de la equidad y de los desempeños estudiantiles no es concluyente (Hanushek et al., 2012) (Hernández & Campuzano, 2018). A la vez, en casos como el de Australia, se advierte que se habrían exacerbado las inequidades entre escuelas, al interior de las escuelas y a nivel sistema en los estados que han adoptado esta política (Keddie et al., 2020).

Si toda autonomía es condicional, habría grados de autonomía en función del juego entre derechos, deberes, recursos y apoyos con los que cuenta el nivel escolar, en el marco de sistemas educativos con particulares esquemas de gobernanza, regulaciones, y despliegues territoriales. La autonomía escolar puede considerarse entonces como una construcción social que resulta del equilibrio de fuerzas entre diferentes actores detentores de influencia interna y externa, y de la confluencia de las diferentes lógicas e intereses de estos actores (Barroso, 2005). Para caracterizar sus grados, Sendón (2007) considera clave los sentidos que se le asigna a la autonomía —para qué—, respecto a qué o quienes se es autónomo, y quienes — a nivel escolar— detentan la autonomía. Para Barrera-Osorio et al. (2009) son el grado de autonomía conferido en diferentes temáticas, y a quien se le adjudica la capacidad de decisión al interior de la escuela los aspectos a considerar. A partir de estos se puede configurar una escala incremental: desde una limitada autonomía (México)<sup>2</sup>, hasta una muy fuerte autonomía en donde ubican como ejemplo a los Países Bajos y a Dinamarca; y donde podríamos agregar a Inglaterra, Australia, Estados Unidos.

Argentina, a priori, podría caracterizarse como un caso de limitada autonomía. A excepción de la introducción en los 90s de los Proyectos Educativos Institucionales — con una implementación simbólica del mandato general de autonomía, sin que se haya alterado la organización escolar (Astiz, 2015, p. 665) —, y de ciertas experiencias provinciales (Saforcada, 2012), (Lamfri & Bocchio, 2015), esta temática ha tenido poco espacio en la agenda educativa. No obstante, coexiste un sector de gestión estatal regulado por el Estado, y un sector de gestión privada desregulado, con financiamiento privado y con mayor margen de maniobra para la organización de sus escuelas (Narodowski et al., 2017). Por ello, hablar de autonomía escolar en Argentina requiere diferenciar por sector de gestión.

---

<sup>2</sup> Programa Escuelas de Calidad

Sólo en el caso de San Luis se observa un avance hacia políticas de mayor autonomía escolar. Primero con el proyecto de Escuelas Autogestionadas de 1999 (Feldfeber, 2003) (Jaimovich, 2005) (Moschetti & Gottau, 2016) (Ley de Escuelas Experimentales, 2004); y luego, en 2019, con las Escuelas Generativas (Ley de Escuelas Generativas, 2019) (Calderón et al., 2019) (Rodríguez Saá & Calderón, 2019), San Luis avanzó en incrementar la oferta para sectores sociales vulnerables a partir de la creación de escuelas de gestión social y cooperativa, que reciben financiamiento provincial mediante un sistema de pago por alumno, inspirado en el modelo de escuelas chárter de Estados Unidos con variaciones (Jaimovich, 2005). Considerando en conjunto ambas iniciativas, se caracterizan por: (i) nuevas formas de gestión y configuración institucional; primando la idea de horizontalidad, estudiante en el centro del proyecto, planteles docentes conformados a partir de un proceso de selección por fuera de las reglas que rigen a las escuelas estatales, y organizaciones de la sociedad civil que lideran el proyecto educativo; (ii) nuevo diseño de los espacios de aprendizaje; (iii) nuevos modos de interacción social y de utilización del tiempo (funcionamiento no graduado, trabajo por proyectos, e integración de las TIC a nivel del aula y en la formación docente) (Ley de Escuelas Generativas, 2019) (Calderón et al., 2019) (Rodríguez Saá & Calderón, 2019).

Se podría afirmar que San Luis es un caso único. Sin embargo, la autonomía para seleccionar a los equipos escolares —uno de los ejes de sus propuestas— se evidencia también en experiencias propiciadas por otros gobiernos educativos, para el nivel secundario, que buscan salirse de la forma tradicional escolar. Es el caso de las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires; y también de dos iniciativas desarrolladas por Córdoba (escuelas PROA y proyecto de reinserción con formación laboral PIT 14-17), y de la iniciativa PLANEA en Tucumán. En todos estos casos se sostienen “mecanismos de selección de los profesores o de algunos de los cargos (...) que difieren parcialmente de los procedimientos normados por los estatutos docentes y atienden a las formas de reclutar los perfiles que estas iniciativas requieren” (C. Steinberg et al., 2019, p. 123).

Una última cuestión a atender son los márgenes de autonomía de la escuela estatal argentina en lo que respecta al proyecto pedagógico didáctico. Dussel (2021) habla de una regulación débil; y de escuelas cuyo funcionamiento está escasamente regulado, dado que el Estado habría perdido su poder coercitivo aun cuando persista el constreñimiento de reglamentaciones (Dussel, 2005). Lo que abre la pregunta acerca de si, en la realidad, no estamos frente a un caso de existencia de cierta autonomía de hecho, pero no de derecho.

El modelo de cuasi-monopolio que caracteriza al sistema educativo argentino (Narodowski et al., 2017) en un contexto de salida de sectores medios y medios bajos de la escuela estatal, y la resolución de las tensiones de la forma escolar de la escuela estatal desde el Estado mediante atajos quizás esté poniendo en escena discusiones obturadas pero pendientes. ¿Es Argentina un caso de autonomía perversa?

## **Bibliografía y referencia bibliográficas**

- Astiz, M. F. (2015). Autonomía educativa en la provincia de Buenos Aires, Argentina: Comparación entre dos distritos escolares. Una perspectiva neo-institucionalista. *Educação & Sociedade*, 36, 647-673. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152402>
- Barrera-Osorio, F., Fasih, T., Patrinos, H. A., & Santibáñez, L. (2009). *Decentralized Decision-making in Schools: The Theory and Evidence on School-based Management*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2632>
- Barroso, J. (2005). Liderazgo y autonomía de los centros educativos. *Revista española de pedagogía*, 423-441.
- Barroso, J. (2018). A transversalidade das regulações em educação: Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade*, 39, 1075-1097. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018214219>
- Calderón, P., Vega, M. V., & Olguín, T. (2019, diciembre 16). Las escuelas generativas como innovación total en la provincia de San Luis, Argentina. *Memorias CIIE*. Congreso Internacional de Innovación Educativa, Monterrey, NL, México. <https://ciiie.itesm.mx/es/memorias/>
- Christ, C., & Dobbins, M. (2016). Increasing school autonomy in Western Europe: A comparative analysis of its causes and forms. *European Societies*, 18(4), 359-388. <https://doi.org/10.1080/14616696.2016.1172716>
- Dussel, I. (2005). Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas. En *Juan Carlos Tedesco (comp.), ¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino*.
- Dussel, I. (2021). Escuelas en tiempos alterados Tecnologías, pedagogías y desigualdades | Nueva Sociedad. *Nueva Sociedad*, 293, 130-141.
- Feldfeber, M. (2003). La redefinición del espacio público: El caso de las escuelas autogestionadas en Argentina. *Educação & Sociedade*, 24, 923-943. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000300009>

- Hanushek, E., Link, S., & Woessmann, L. (2012). *Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA*. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/publications/does-school-autonomy-make-sense-everywhere-panel-estimates-pisa>
- Hernández, F. J. C., & Campuzano, M. E. P. (2018). Autonomía de gestión para la calidad y equidad educativa: Una evaluación del Programa Escuelas de Calidad (PEC). *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 7(2 (julio-diciembre 2018)), 153-174.
- Jaimovich, A. (2005). *Descentralización de la gestión escolar. Un estudio sobre el proyecto Escuela Ciudadana en Porto Alegre (Brasil) y el proyecto de Escuelas Autogestionadas de San Luis (Argentina—Buscar con Google (p. 27)* [Informe final del concurso: Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2005]. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20200123051824/jaimo.pdf>
- Keddie, A., MacDonald, K., Blackmore, J., Wilkinson, J., Gobby, B., Niesche, R., Eacott, S., & Mahoney, C. (2020). The constitution of school autonomy in Australian public education: Areas of paradox for social justice. *International Journal of Leadership in Education*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/13603124.2020.1781934>
- Lamfri, N. Z., & Bocchio, M. C. (2015). Sentido(s) de la gestión autónoma en la escuela secundaria. Un análisis en contexto del Proyecto de Promoción de la Autonomía en la Escuela en Córdoba, Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 69(3), Art. 3. <https://doi.org/10.35362/rie693112>
- Ley de Escuelas Experimentales, Pub. L. No. 5692 (2004). <https://diputados.sanluis.gob.ar/diputadosasp/paginas/verNorma.asp?NormalID=66>
- Ley de Escuelas Generativas, Pub. L. No. II-1011-2019 (2019). <https://diputados.sanluis.gob.ar/diputadosasp/paginas/NormaDetalle.asp?e=1&DependenciaID=1&Orden=2&NormalID=1112>
- Lingard, B. (2020). Enactments and resistances to globalizing testing regimes and performance-based accountability in the USA. En *World Yearbook of Education 2021*. Routledge.
- Moschetti, M. C., & Gottau, V. (2016). DE LAS ROCALLOSAS A LOS ANDES: EL EXPERIMENTO DE ESCUELAS CHARTER EN EL CONTEXTO POLÍTICO ARGENTINO. *Educação & Sociedade*, 37(134), 55-72. Redalyc.
- Mouraz, A., Leite, C., & Fernandes, P. (2019). Entre Determinación y Autonomía Curriculares: Efectos de la Evaluación Externa de los Centros Escolares. *Paidéia (Ribeirão Preto)*, 29. <https://doi.org/10.1590/1982-4327e2922>

- Narodowski, M., Moschetti, M., & Gottau, V. (2017). El crecimiento de la educación privada en Argentina: Ocho explicaciones paradigmáticas. *Cadernos de Pesquisa*, 47(164), 414-441. <https://doi.org/10.1590/198053143853>
- Neeleman, A. (2019). The scope of school autonomy in practice: An empirically based classification of school interventions. *Journal of Educational Change*, 20(1), 31-55. <https://doi.org/10.1007/s10833-018-9332-5>
- Nguyen, C. D. (2019). *The Impacts of School Autonomy on School Organization: A Grounded Theory Study in a Public Secondary School in Vietnam* [PhD Thesis]. Justus Liebig University Giessen.
- Rodríguez Saá, A., & Calderón, P. (2019). Modelo de Escuelas Generativas. Aplicación en San Luis, Argentina. En *Ridectei 2019—Educación, ciencia, tecnología e innovación* (pp. 763-785). <https://redipe.org/editorial/ridectei-2019-educacion-ciencia-tecnologia-e-innovacion/>
- Saforcada, F. (2012). *Políticas de autonomía escolar y reforma educativa en la Argentina de los años '90*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras.
- Sendón, M. A. (2007). Diferentes dimensiones de la autonomía de la gestión escolar: Un estudio de casos en escuelas pobres de la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Educación*, 44(2), 2-11.
- Steinberg, C., Tiramonti, G., & Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. UNICEF-FLACSO.
- Steinberg, M. P., & Cox, A. B. (2016). School Autonomy and District Support: How Principals Respond to a Tiered Autonomy Initiative in Philadelphia Public Schools. *Leadership and Policy in Schools*, 16(1), 130-165. <https://doi.org/10.1080/15700763.2016.1197278>
- Stevenson, L., Honingh, M., & Neeleman, A. (2021). Dutch boards governing multiple schools: Navigating between autonomy and expectations. *School Leadership & Management*, 41(4-5), 370-386. <https://doi.org/10.1080/13632434.2021.1945024>
- Verger, A., & Curran, M. (2014). New public management as a global education policy: Its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. *Critical Studies in Education*, 55(3), 253-271. <https://doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36, 599-622.



- Woods, P. A., Roberts, A., Jarvis, J., & Culshaw, S. (2020). England: Autonomy and Regulation in the School System in England. En H. Ärlestig & O. Johansson (Eds.), *Educational Authorities and the Schools: Organisation and Impact in 20 States* (pp. 111-130). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-38759-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-38759-4_7)
- Woods, P. A., Roberts, A., Jarvis, J., & Culshaw, S. (2021). Autonomy, leadership and leadership development in England's school system. *School Leadership & Management*, 41(1-2), 73-92. <https://doi.org/10.1080/13632434.2020.1811661>