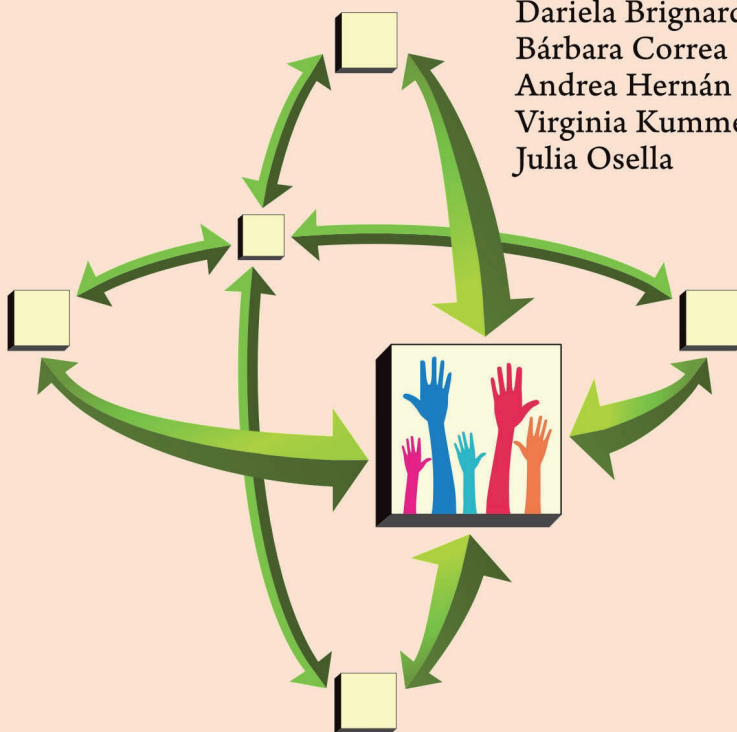


# Prácticas políticas de gobierno escolar

Gabriela Andretich (*comp.*)  
Irma Bonfantino  
Dariela Brignardello  
Bárbara Correa  
Andrea Hernán  
Virginia Kummer  
Julia Osella



PRÁCTICAS POLÍTICAS  
DE GOBIERNO ESCOLAR

*Gabriela Andretich* (compiladora)

*Gabriela Andretich*  
*Irma Bonfantino*  
*Dariela Brignardello*  
*Bárbara Correa*  
*Andrea Hernán*  
*Virginia Kummer*  
*Julia Osella*

cátedra | grado

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ENTRE RÍOS

370.1 Prácticas políticas de gobierno escolar / Andretich, Gabriela ... [et al.],  
CDD compilado por Gabriela Andretich - 1a ed. - Paraná : Universidad Nacional  
de Entre Ríos. UNER. Facultad de Ciencias de la Educación, 2016.  
262 p. ; 24 x 17 cm. - (Cátedra)

ISBN 978-950-698-384-0

1. Educación. 2. Escuela. 3. Ciencias de la Educación. I. Andretich, Gabriela.  
II. Andretich, Gabriela, comp.

ISBN 978-950-698-384-0

Directora de EDUNER: María Elena Lothringer

Coordinación de la edición: Gustavo Esteban Martínez

Corrección: Martín Maldonado

Diseño gráfico: Hugo Espinosa

Diseño de tapa: Gabriela Resett

© Gabriela ANDRETICH, Irma BONFANTINO, Dariela BRIGNARDELLO,  
Bárbara CORREA, Andrea HERNÁN, Virginia KUMMER, Julia OSELLA.

© EDUNER. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos  
Entre Ríos, Argentina, 2016.

Facultad de Ciencias de la Educación, Resolución C.D. N° 263/14

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor.

Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

EDUNER

Eva Perón 24, E3260FIB

Concepción del Uruguay, Entre Ríos, Argentina

eduner@uner.edu.ar / www.eduner.uner.edu.ar

Editado e impreso en Argentina

# ÍNDICE

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| PRÓLOGO. <i>Julia Osella</i> ..... | 11 |
|------------------------------------|----|

## MÓDULO I

### NUEVOS CONTEXTOS, PROBLEMAS EDUCATIVOS E INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

#### MOVIMIENTOS SOCIALES: NUEVOS SUJETOS POLÍTICOS

|   |    |
|---|----|
| DESDE LA ESCUELA. <i>Gabriela Andretich</i> .....   | 17 |
| Supuestos de partida .....  | 17 |
| Democracia, política y prácticas políticas .....  | 18 |
| Cambios en las lógicas de acción colectiva y surgimiento<br>de los movimientos sociales. Los Sin Tierra ..... | 21 |
| El proceso de democratización en el MST .....   | 24 |
| La escuela, simiente de la cultura democrática .....  | 26 |
| La escuela, centro de la vida en el campamento .....  | 28 |
| Conclusiones .....  | 31 |
| Bibliografía .....  | 32 |
| Consignas de lectura y análisis .....   | 34 |

#### LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO. SU INFLUENCIA EN EDUCACIÓN DEL HEMISFERIO SUR A TRAVÉS DE LAS RECOMENDACIONES

|  |    |
|--|----|
| DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES. <i>Julia Osella, Gabriela Andretich</i> .....                                     | 35 |
| Orígenes y fundamentos de la teoría del capital humano .....   | 35 |
| Puntos clave de la teoría del capital humano .....   | 38 |
| Críticas a la teoría del capital humano .....  | 40 |
| La teoría del capital humano y su influencia en la planificación educativa.<br>La época dorada de la educación ..... | 44 |
| La influencia de la teoría del capital humano en la educación<br>del hemisferio sur .....                            | 47 |

|  |           |
|--|-----------|
| A modo de cierre .....   | 50        |
| Bibliografía .....   | 53        |
| Consignas de lectura y análisis .....  | 54        |
| <br>   |           |
| <b>INDICADORES EDUCATIVOS: CONCEPTUALIZACIÓN</b>                             |           |
| <b>Y USO EN UNA INVESTIGACIÓN. Virginia Kummer .....</b>                     | <b>55</b> |
| Introducción .....   | 55        |
| La importancia del manejo de herramientas estadísticas en educación .....    | 56        |
| El uso de indicadores educativos en un sistema de información .....          | 57        |
| Antecedentes del Mapa Educativo en la década de los sesenta .....            | 61        |
| El trabajo con indicadores en el caso de la investigación .....              | 64        |
| Conceptos teóricos que guiaron la investigación .....                        | 65        |
| Modo en el que se procedió con los datos secundarios estadísticos .....      | 67        |
| Algunos resultados de la investigación .....                                 | 71        |
| Bibliografía .....   | 73        |
| Consignas de lectura y análisis .....  | 74        |
| <br>   |           |
| <b>TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN: EL APOORTE A LA INVESTIGACIÓN</b>          |           |
| <b>DE POLÍTICAS EDUCATIVAS. APLICACIÓN DEL SIG A UNA MUESTRA</b>             |           |
| <b>DE ESCUELAS DE EGB3 DE LA CIUDAD DE PARANÁ. Virginia Kummer,</b>          |           |
| <b>Gabriela Andretich, Andrea Hernán, Julia Osella, Bárbara Correa .....</b> |           |
| <b>75</b>  |           |
| Introducción .....   | 75        |
| Consideraciones teóricas .....   | 76        |
| La importancia de la información para la toma de decisiones.                 |           |
| El mapa escolar .....  | 76        |
| Concepto y uso de los sistemas de información geográfica .....               | 79        |
| La vulnerabilidad como concepto multidimensional .....                       | 84        |
| Vulnerabilidad, pobreza y exclusión .....                                    | 85        |
| Territorialidad y planeamiento .....   | 87        |
| Metodología .....  | 90        |
| El trabajo con los distintos tipos de indicadores educativos .....           | 91        |
| Tratamiento de datos .....   | 92        |
| Las escuelas según los entrevistados .....                                   | 92        |
| El aporte desde la visualización de mapas georreferenciados .....            | 95        |
| El análisis .....  | 96        |
| Conclusiones .....   | 103       |
| Bibliografía .....   | 105       |
| Consignas de lectura y análisis .....  | 108       |

## MÓDULO II

### LA INSTITUCIÓN ESCUELA Y SU GOBIERNO

#### DIMENSIÓN SIMBÓLICA-FANTASMÁTICA

|   |     |
|---|-----|
| DE LAS INSTITUCIONES. <i>Gabriela Andretich</i> .....             | 111 |
| Introducción .....  | 111 |
| Dimensión simbólica .....   | 112 |
| Las prácticas sociales entendidas como las redes simbólicas ..... | 113 |
| Lo simbólico en las instituciones .....                           | 114 |
| Síntesis .....  | 119 |
| Bibliografía .....  | 120 |
| Consignas de lectura y análisis .....                             | 121 |

|  |     |
|--|-----|
| APUNTES SOBRE AUTONOMÍA. <i>Gabriela Andretich</i> ..... | 125 |
| Profundizando el concepto de autonomía .....             | 126 |
| Un poco de historia reciente .....                       | 127 |
| Para pensar otra perspectiva de autonomía .....          | 131 |
| Bibliografía .....                                       | 131 |
| Consignas de lectura y análisis .....                    | 132 |

#### EL GOBIERNO ESCOLAR EN LA PROVINCIA

|   |     |
|---|-----|
| DE SANTA FE. <i>Gabriela Andretich</i> .....  | 133 |
| Introducción .....  | 133 |
| Los inicios .....   | 134 |
| Los gobiernos radicales .....   | 136 |
| La experiencia demoprogresista .....  | 140 |
| Los gobiernos peronistas .....  | 143 |
| El programa desarrollista .....   | 144 |
| Los gobiernos de facto .....  | 145 |
| La vuelta a la democracia .....   | 146 |
| El contexto sociopolítico de los años noventa .....   | 149 |
| ¿Era posible la aplicación de la ley de Consejos de Escuela<br>en un contexto neoliberal? ..... | 153 |
| ¿Cómo se planteó la ley de consejos escolares en Santa Fe? .....                                | 154 |
| De la formulación a la realización .....  | 155 |
| Recapitulando .....   | 157 |
| Bibliografía .....  | 160 |
| Consigna de lectura y análisis .....  | 162 |

|   |            |
|---|------------|
| <b>LA DIRECCIÓN DE ESCUELAS PRIMARIAS PÚBLICAS ARGENTINAS: ¿CERCA O LEJOS DE LA BUROCRACIA ESTATAL? <i>Bárbara Correa, Gabriela Andretich</i> .....</b> | <b>163</b> |
| Introducción .....  | 163        |
| El gobierno escolar .....   | 163        |
| Gobierno escolar y democracia .....   | 166        |
| El gobierno escolar luego del período de consolidación del sistema educativo .....  | 169        |
| Reformas políticas, educativas y su correlato en los funcionarios públicos .....  | 171        |
| La dirección escolar a partir de la implementación de la Ley Federal de Educación (LFE) .....   | 172        |
| Gobierno, planeamiento y gestión .....  | 174        |
| ¿Un cambio en lo que se espera del directivo y del gobierno escolar? .....  | 176        |
| Bibliografía .....  | 177        |
| Consignas de lectura y análisis .....   | 178        |

### MÓDULO III

#### EL PLANEAMIENTO COMO HERRAMIENTA DEMOCRATIZADORA DE GOBIERNO

|  |            |
|--|------------|
| <b>LA CATEGORÍA DE «UTOPIÍA» DESDE LA MIRADA DEL PLANEAMIENTO. <i>Julia Osella, Gabriela Andretich</i> .....</b> | <b>183</b> |
| El presente con el futuro. El conocimiento con la acción .....   | 185        |
| Planeamiento y futuro .....  | 189        |
| Bibliografía .....   | 190        |
| Consignas de lectura y análisis .....  | 191        |

#### LA DEMOCRATIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO:

|  |            |
|--|------------|
| <b>UNA PRÁCTICA POSIBLE. <i>Dariela Brignardello</i> .....</b>               | <b>193</b> |
| Reflexiones sobre un objeto de estudio situado .....                         | 193        |
| El planeamiento: tensiones teóricas que atraviesan prácticas sociales .....  | 193        |
| El planeamiento como práctica participativa .....                            | 194        |
| Planeamiento y democratización .....   | 196        |
| Acerca de la experiencia del Presupuesto Participativo en Porto Alegre ..... | 197        |
| Bibliografía .....   | 200        |
| Consignas de lectura y análisis .....  | 201        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>UNA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN SITUACIONAL EN LA DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN SECUNDARIA DEL CONSEJO GENERAL DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS (2010 A 2011). <i>Irma Bonfantino, Bárbara Correa</i> .....</b> | <b>203</b> |
|--|------------|

|   |     |
|---|-----|
| Introducción .....  | 203 |
| Planificación educativa situada en la provincia de Entre Ríos .....                                     | 204 |
| Planos de decisiones, propuestas e implementaciones .....   | 204 |
| Primer plano: de las decisiones políticas .....   | 206 |
| Segundo plano: de las propuestas curriculares .....   | 208 |
| Proyecto «Resignificación» .....  | 208 |
| La Comisión curricular y la «obligatoriedad» .....  | 209 |
| La Comisión curricular asume la obligatoriedad<br>desde la <i>inclusión</i> y los <i>derechos</i> ..... | 210 |
| Generación de propuestas para la transformación en las escuelas .....                                   | 211 |
| La Comisión curricular y las escuelas: su lugar en la planificación .....                               | 212 |
| Tercer plano: de las decisiones y concreciones institucionales .....                                    | 215 |
| Las escuelas entre las propuestas de transformación<br>y sus propias decisiones .....                   | 215 |
| Decisiones de la planificación. Y planificación<br>para la toma de decisiones .....                     | 216 |
| «Momentos» de la planificación. «Planos» de decisiones .....  | 217 |
| Bibliografía .....  | 218 |
| Consignas de lectura y análisis .....   | 219 |
| <br>  |     |
| <b>MIRAR LOS MOVIMIENTOS DESDE EL PLANEAMIENTO</b>  |     |
| <b>SITUACIONAL PARTICIPATIVO. <i>Gabriela Andretich</i></b> .....                                       | 221 |
| Introducción .....  | 221 |
| Ideas centrales del planeamiento .....  | 221 |
| Planificación, proceso, tiempos y territorios .....   | 226 |
| Construcción de proyectos en el marco del planeamiento participativo .....                              | 227 |
| Planeamiento y división de tareas .....   | 230 |
| El análisis de la situación inicial .....   | 232 |
| La mirada desde los distintos actores sociales .....  | 234 |
| Lo normativo o hacia dónde se quiere ir .....   | 235 |
| ¿Cómo se concreta el planeamiento colectivo en las escuelas del MST? .....                              | 237 |
| El planeamiento en los bachilleratos populares .....  | 239 |
| El momento estratégico .....  | 240 |
| Momento táctico operacional. Evaluación y autocrítica .....   | 246 |
| Incertidumbre y capacidad instituyente .....  | 246 |
| Bibliografía .....  | 247 |
| Consignas de lectura y análisis .....   | 249 |
| <br>  |     |
| <b>AUTORAS</b> .....  | 251 |



## PRÓLOGO

Desde hace algún tiempo, quienes integramos el grupo de docentes reunido en esta publicación, venimos trabajando en conjunto para construir alternativas a las inquietudes y demandas que realizan nuestros estudiantes en las respectivas clases y que tienen como motivación los interrogantes propios de quienes se encuentran ante la inminencia de su vida profesional. Planeamiento de la Educación I y II, Administración de la Educación, Administración Escolar Micro y Estadística Aplicada a la Educación, son materias de los últimos años de las carreras de Licenciatura y Profesorado de Ciencias de la Educación, y en muchos casos, resultan espacios en los que los estudiantes pueden hacer una revisión y evaluación del recorrido realizado en esos años de cursado. A la vez, permiten anticipar proyectos laborales y reflexiones profundas sobre qué educador o educadora desean y asumen ser.

El desempeño laboral de los egresados en Ciencias de la Educación se centra mayormente en instituciones educativas, en órganos de gobierno del sistema o en organizaciones no gubernamentales que llevan adelante proyectos educativos. Convertidos en objeto de conocimiento, estas instituciones y sus procesos se abordan conceptualmente en las aulas pero también en terreno. La experiencia de acompañar un proceso de planeamiento, analizar normativas educativas para responder a casos concretos, comprender las lógicas y dinámicas propias de las instituciones y del sistema educativo, acercarse a la lectura de estadísticas que transformen un *número* en información y acompañen el proceso de toma de decisiones, han sido opciones fundamentadas en la convicción de que no hay mejor manera de aprender que en situación.

En muchas oportunidades, especialmente en Planeamiento de la Educación, nuestras propuestas para el cursado se encuentran ante una primera dificultad: las resistencias de los estudiantes, «no entiendo qué diferencia un problema de conocimiento de uno de acción», «para hacer algo que valga la pena hay que ir por fuera del sistema, en el sistema ya está todo digitado», «planificar es seguir una serie de pasos», «con los datos numéricos no me llevo», «se planifica en

los escritorios de los ministerios», son expresiones de algunos prejuicios que llegan a las aulas de la facultad y habitan en los y las estudiantes durante varios meses hasta que vislumbran el sentido político que tienen los planteos de las cátedras. Estas resistencias y dificultades son las que, hace un par de años, motivaron al equipo de cátedra a comenzar a escribir textos que acercaran más estos objetos de conocimiento y las categorías de análisis y acción propuestas. De ese modo, en esta publicación quisimos recuperar la experiencia de acompañar a nuestros alumnos y alumnas en la elaboración de herramientas que colaborarán en el pensar y el construir futuro en los ambientes donde vayan a trabajar.

Todos los textos presentados tienen correspondencia con las temáticas abordadas en las materias enunciadas en la portada. Algunos de los escritos se relacionan directamente con unidades de los programas de las cátedras, especialmente con Planeamiento de la Educación; otros fueron armados a partir de actividades conjuntas entre distintas disciplinas a partir de la conformación de equipos de investigación o del planteo de trabajos prácticos inter-cátedras. Los conceptos presentados en los distintos artículos, tal el caso de *utopía, participación, movimientos sociales ó indicadores educativos* atraviesan los distintos espacios formativos de los alumnos como los de la necesaria actualización permanente de los docentes autores de este texto.

Para orientar dichas lecturas y la realización de actividades, los textos han sido agrupados en tres módulos. El primero de ellos, «Nuevos contextos, problemas educativos e información para la toma de decisiones», presenta los cambios en las lógicas de acción colectiva y la importancia de los movimientos sociales en América Latina como nuevos actores sociales; se presenta luego un análisis crítico de la influencia de la teoría del Capital Humano en el período de surgimiento de las oficinas de planeamiento en América Latina (época desarrollista) y en las políticas educativas de los años noventa (auge del neoliberalismo). Ello en base a la idea de que las actuales demandas profesionales planteadas a un profesor y particularmente a un licenciado en Ciencias de la Educación, requieren ampliar su formación con nuevos conocimientos para la inserción laboral en campos de la investigación, el trabajo con datos de la realidad, el asesoramiento pedagógico, el planeamiento educativo y la conducción de instituciones educativas como no educativas. A partir de lo cual, se hace una reflexión sobre el trabajo con indicadores educativos y análisis en base a nuevas tecnologías, específicamente con los sistemas georreferenciados de información, y cómo esa información es aplicada a la toma de decisiones políticas. Uno de los textos aborda la manera en que estas nuevas herramientas informáticas fueron utilizadas en una investigación para combinar el análisis de indicadores educativos y socio-económicos censales, con la localización georreferenciada en escuelas paranaenses seleccionadas.

El segundo módulo, «La institución escuela y su gobierno», se centra en el nivel organizacional de las instituciones educativas, con distintos aportes conceptuales tales como la categoría de autonomía y la dimensión simbólica de las instituciones, a través de la cual se reconocen climas y estados emocionales compartidos, representaciones, concepciones, temores y fantasías de cada sujeto. Otros textos incluyen la dimensión histórica en una descripción detallada de la conformación y de los cambios experimentados a través del tiempo, del gobierno de las escuelas y los consejos escolares en la provincia de Santa Fe, según los respectivos proyectos políticos y los vaivenes que sufrió el gobierno de la educación provincial. Otra mirada, más cercana en el tiempo, desarrolla una hipótesis exploratoria sobre los directivos de escuelas públicas que se encuentran ante fuertes dualidades: por una parte son funcionarios del Estado con la carga burocrática de hacer cumplir estatutos y reglamentos, mientras que por otra parte son presionados a llevar a delante un trabajo colegiado de cambio escolar. Esas mismas tensiones atraviesan las funciones de los equipos gestores de las escuelas, ante leyes de educación y mandatos en cada época histórica, con distintos planes y programas nacionales y/o provinciales y con ausencia real de la tan mentada autonomía institucional.

En el tercer módulo, «El planeamiento como herramienta democratizadora de gobierno», se incluye un texto referido a la categoría *utopía* desde la mirada de lo posible, de lo factible ante el puro deseo; y tres textos que abordan casos en que distintos actores se constituyen en sujetos sociales a partir de su participación en distintos procesos de planificación: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil); el proceso de planeamiento situacional participativo en educación del Movimiento de los Sin Tierra (Brasil); y, por último, la experiencia de planificación en la provincia de Entre Ríos, sus posibilidades y dificultades en el marco de la política educativa nacional y provincial definida históricamente por la obligatoriedad del nivel secundario.

Esta publicación tiene, entonces, como objetivos: resaltar algunos debates teóricos, exponer resultados de distintos procesos formativos y reflexionar sobre los mismos. Para lo cual, al final de cada artículo, se presentan sugerencias de trabajo, «tirando la pelota» al lector para que se sume al diálogo con las categorías, desde la propia experiencia o desde situaciones planteadas en los mismos textos, con propuesta de actividades para la resolución individual o grupal.

A partir de esta presentación, se invita a los lectores a sentir, compartir o disentir con los autores y sus escritos.

*Julia Osella*