

Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa

Estudio comparado de las provincias de Chaco, Tucumán y Buenos Aires

Cecilia Veleda •

Índice

Resumen ejecutivo	3
Agradecimientos	3
1. Introducción	4
2. Breve estado del arte sobre la normativa educativa	7
3. Mapa de las principales normas nacionales y provinciales	9
3.1 La normativa educativa nacional.....	9
3.2 Las principales normas provinciales.....	12
4. Normativa y autonomía institucional	13
4.1 El gobierno institucional	14
4.2 Atribuciones de las escuelas.....	18
5. Normativa y justicia distributiva	22
5.1 Distribución de los alumnos.....	22
5.2 Distribución del personal docente y no docente	23
5.3 Distribución de los recursos materiales.....	25
6. Normativa y política educativa	26
6.1 Rastros del federalismo en la normativa escolar	26
6.2 Usos de la normativa escolar según jerarquía	27
6.3 Características de la normativa escolar según esferas temáticas	29
7. Conclusión	30
8. Informes provinciales	33
8.1 El marco normativo de la provincia de Buenos Aires	33
8.2 El marco normativo de la provincia de Chaco.....	35
8.3 El marco normativo de la provincia de Tucumán.....	37
9. Cuadros de resumen de la normativa citada	39
9.1 Provincia de Buenos Aires.....	39
9.2 Provincia de Chaco	41
9.3 Provincia de Tucumán	43
10. Bibliografía	45
Acerca de la autora	48
Acerca de CIPPEC	48

Índice de cuadros

Cuadro N°1: Normativa educativa nacional.....	9
Cuadro N° 2: Principales normas provinciales	13
Cuadro N° 3: Jerarquía de la normativa educativa provincial	28
Cuadro N° 4: Provincia de Buenos Aires. Autonomía escolar.....	39
Cuadro N° 5: Provincia de Buenos Aires. Justicia distributiva	40
Cuadro N° 6: Provincia de Chaco. Autonomía escolar.....	41
Cuadro N° 7: Provincia de Chaco. Justicia distributiva.....	42
Cuadro N° 8: Provincia de Tucumán. Autonomía escolar	43
Cuadro N° 9: Provincia de Tucumán. Justicia distributiva	44

Resumen ejecutivo

El presente documento sistematiza y analiza la normativa educativa de la educación básica en las provincias de Buenos Aires, Chaco y Tucumán. El relevamiento de la normativa se centró en cuatro ejes clave del funcionamiento de las escuelas: el gobierno institucional, la organización interna, el proyecto pedagógico y curricular, y las condiciones laborales de los docentes. El estudio comparado del contenido y la conformación de la legislación se centra en tres dimensiones. En primer lugar, la autonomía escolar, para lo cual se observan las definiciones legales ligadas a la asignación de funciones a los actores y los espacios de decisión de las escuelas. En segundo lugar, la justicia distributiva, analizada a través de los criterios de distribución de la oferta educativa (alumnos, docentes y recursos materiales). En tercer lugar, los usos de la normativa como herramienta de la política educativa, mediante el examen del grado de consistencia, coherencia, actualización y jerarquía de las normas.

En lo que concierne a la autonomía escolar, el documento concluye que, 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.

En cuanto a la justicia distributiva, el estudio constata que ninguno de los tres marcos legales provinciales transmite un modelo claro e integral. En cada uno de los ámbitos de regulación analizados -la distribución de los alumnos, los docentes y los recursos materiales entre las escuelas-, la normativa prioriza criterios que resultan perjudiciales para las escuelas que congregan alumnos desfavorecidos.

Por último, respecto de los usos de la normativa como herramienta de la política educativa, el informe subraya dos cuestiones. Por un lado, que las contradicciones propias del ambivalente federalismo argentino se plasman en la normativa escolar, ya que mientras que las normas “macro” (constituciones y leyes) de cada provincia se inspiran en el formato de las normas nacionales, las normas “meso” y “micro” (decretos, resoluciones, disposiciones, circulares, etc.) ponen en evidencia las orientaciones particulares de cada gestión educativa. Por otro lado, que en las tres provincias las normas “meso” (decretos y resoluciones) tienen un lugar protagónico en las decisiones de gestión del sistema educativo, e incluso algunas definiciones fundamentales de la política educativa. Los grandes principios de las constituciones y leyes votadas por el Congreso son en muchas ocasiones desconocidos a la hora de la implementación de las políticas concretas mediante decretos o resoluciones firmadas por el gobernador o el ministro de turno.

Agradecimientos

Este documento se realizó por solicitud del Proyecto Escuelas del Bicentenario, con sede en el IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires. El documento es fruto del trabajo del equipo del Programa de Educación de CIPPEC. Agradecemos especialmente el apoyo del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación: IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires. Sin su confianza esta publicación no hubiera sido posible.

Quisiéramos también reconocer el trabajo de edición realizado por la Dirección de Comunicación de CIPPEC. La responsabilidad por los errores es de nuestra exclusiva autoría.

1. Introducción

En el marco del Proyecto *Escuelas del Bicentenario*, se observó la importancia de sistematizar la normativa que afecta el funcionamiento de las escuelas, tanto para apoyar las acciones del proyecto como para contribuir a mejorar los marcos legales que afectan las prácticas educativas en todas las provincias del país¹. Con ese fin, en el presente informe se sistematiza y analiza la normativa educativa de la educación básica en las provincias de Buenos Aires, Chaco y Tucumán².

La normativa constituye, como condensación simbólica de las concepciones dominantes sobre la educación e instrumento de delimitación de las prácticas de los actores, un medio fundamental de la política educativa. A su vez, en su doble condición -retórica y prescriptiva-, la normativa resulta un marco de referencia clave para el funcionamiento cotidiano de las escuelas.

Desde distintas perspectivas, la legislación escolar ha sido objeto de análisis de diversos trabajos de investigación en la Argentina. Este interés ha sido avivado con el impulso que cobró la producción de nuevas bases legales para el sistema educativo durante la década del noventa (con la Ley de Transferencia de Servicios Educativos de 1991 y la Ley Federal de Educación de 1993, y las leyes provinciales a las que dieron lugar), actualizado recientemente con la sanción de una serie de importantes leyes nacionales (la Ley de Educación Nacional de 2006, la Ley de Financiamiento Educativo de 2005 y la Ley de Educación Técnico Profesional de 2005).

La mayoría de los estudios sobre normativa educativa se ha centrado en las leyes nacionales. Pocos son los trabajos dedicados al análisis de la normativa provincial, y los que lo han hecho se han acotado, en general, a los marcos legales “macro” -las Constituciones y las Leyes-, dejando por fuera las normativas de menor envergadura (decretos, resoluciones, circulares, disposiciones, etc.).

La consideración del conjunto de textos legales producidos en las provincias parece imprescindible si se tiene en cuenta que el gobierno del sistema educativo está depositado en lo esencial en los gobiernos provinciales, y que la legislación educativa de muchas provincias se caracteriza por el desorden, la fragmentación y los significativos espacios vacíos (Rivas et al., 2004). Como lo señalan ciertos trabajos, estas características constituyen un obstáculo para la organización, la eficiencia y la equidad del sistema educativo (Albergucci, 1995). En efecto, la poca claridad del marco normativo abre el juego para la anomia, las arbitrariedades y las desigualdades (Braslavsky, 1993).

Cabe aclarar que la indagación de la normativa sólo permite abordar el “deber ser” del sistema educativo, ya que el funcionamiento de las escuelas no se ajusta de manera unívoca a las disposiciones de los textos legales. Este estudio se centrará en la legislación educativa, noción que debe ser diferenciada del concepto más amplio de regulación, o proceso de definición de las reglas de juego del sistema educativo (Maroy y Dupriez, 2000). En ese proceso

¹ Para conocer mejor el Proyecto Escuelas del Bicentenario, consultar en: <http://www.ebicentenario.org.ar/>.

² El Proyecto Escuelas del Bicentenario se desarrolla actualmente en las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Chaco, Santa Cruz y Corrientes. La intención inicial de este estudio era incluir a la provincia de Corrientes en el análisis, pero la complejidad del cuerpo normativo y las dificultades que se plantearon desde un inicio en el acceso a los documentos por la desorganización de los archivos de la provincia nos condujeron a dejar este caso de lado.

de regulación, las reglas no se reducen a la normativa oficial, sino que son construidas también por otros dispositivos (programas, discursos, acción directa de las autoridades, etc.), así como por las prácticas de los distintos actores del sistema educativo.

Partiendo del interés y los límites señalados, el presente estudio analiza y clasifica en forma comparada el marco normativo de las provincias de Tucumán, Chaco y Buenos Aires. Las preguntas centrales que guiaron el análisis fueron planteadas desde la perspectiva de la autonomía escolar -¿Qué margen de acción otorga la normativa a las escuelas?-, y de la justicia distributiva -¿Cuáles son los criterios de distribución de la oferta educativa?-. En el primer caso, se observará la asignación de funciones a los actores directamente ligados a las escuelas y los espacios de decisión autónoma con los que cuentan las instituciones escolares. En el segundo caso, la mirada estará puesta en los criterios de asignación de la oferta educativa (distribución de los propios alumnos, los docentes y los recursos materiales).

A su vez, y de manera transversal, propondremos un análisis de la normativa en tanto medio de la política educativa. Aquí el estudio dejará de centrarse en el contenido de los textos legales, para indagar su forma: el grado de consistencia, coherencia, actualización y las relaciones entre normas de diferente jerarquía, entre otros aspectos, ponen en evidencia concepciones y lógicas implícitas de la política educativa. Esta tercera perspectiva se refiere a las modalidades de diálogo de la normativa con el sistema educativo. Nos preguntaremos en este caso: ¿De qué modos la normativa interviene como herramienta de la política educativa?

El relevamiento de la normativa se centró en cuatro ejes clave del funcionamiento de las escuelas: el gobierno institucional, la organización interna, el proyecto pedagógico y curricular, y las condiciones laborales de los docentes. Dado que el Proyecto *Escuelas del Bicentenario* se realiza en escuelas públicas, se examinaron sólo los textos legales orientados al sector público de educación. Esto no implica desconocer que la legislación destinada al sector privado constituye un capítulo fundamental de la regulación educativa en las provincias argentinas, más aun en aquellas que cuentan con una significativa porción de escuelas y alumnos del sector³. Un estudio integral del modelo de regulación y de la justicia distributiva del sistema educativo debería incluir también el marco normativo del sector privado.

Además del análisis comparado de las definiciones de la normativa según categorías de análisis para los cuatro ejes mencionados, la estrategia metodológica incluyó entrevistas con actores de los ministerios provinciales con vasto conocimiento de la legislación educativa. Estas entrevistas resultaron indispensables, dadas las dificultades que se plantearon para el relevamiento de ciertos textos legales. Pese a que esta estrategia permitió completar algunas informaciones faltantes, la sistematización de la normativa que aquí se presenta no pretende ser exhaustiva, ya que el estudio pormenorizado de todos los textos legales de los ámbitos de regulación definidos excedía las posibilidades de este estudio.

El presente informe se divide en cinco apartados. En el primero se presenta una breve reseña de los estudios precedentes sobre legislación escolar. En el segundo se resume el mapa de las principales normas educativas nacionales y de los tres casos provinciales analizados. En el tercero se indagan las atribuciones que la normativa otorga a las escuelas, señalando las diferencias más salientes entre las provincias. En el cuarto se abordan, también en forma comparada, los criterios de distribución de los alumnos, los docentes y los recursos materiales entre las escuelas, tal como lo estipulan los textos bajo análisis. En el quinto se analiza el modo en que la normativa opera como instrumento de la política educativa, considerando su

³ Este es el caso de dos de las provincias bajo análisis: la provincia de Buenos Aires, con 32,3% de la matrícula inscripta en el sector privado, y Tucumán, donde el porcentaje se eleva a 23,5%.

coherencia, consistencia y actores responsables de su producción. En las conclusiones se proponen una serie de tipologías para clasificar según distintas categorías conceptuales los temas tratados de manera más descriptiva en el cuerpo del trabajo. Por último, se presenta un resumen de la normativa de las provincias de Buenos Aires, Chaco y Tucumán por separado, y una serie de cuadros donde se sistematizan las disposiciones del marco normativo según categorías y subcategorías de análisis.

2. Breve estado del arte sobre la normativa educativa

El estudio de la normativa escolar admite abordajes diversos, muchos de los cuales han sido adoptados por investigaciones argentinas. Aquí se resumen los estudios más relevantes del campo de la “política y legislación educativa”, el “derecho a la educación”, la “autonomía escolar”, y otros temas más específicos, como la cuestión curricular y las condiciones laborales de los docentes.

El campo de investigación referido a la relación entre la política educativa y la legislación comprende temáticas muy disímiles y es el más abundante en cantidad de estudios. Dentro de este primer grupo cabría citar los trabajos sobre la evolución histórica de las bases legales del sistema educativo argentino, entre los cuales los estudios de Bravo (1982, 1984, 1988 y 1986) resultan una referencia ineludible. Sus trabajos engloban desde el análisis de la “ley fundacional” (la Ley de Educación Común N° 1420), pasando por el estudio del régimen legal de la enseñanza privada, los textos de las distintas constituciones nacionales y provinciales, hasta la jurisprudencia educativa. En una línea similar, Marta Maltoni (1988) realiza un análisis histórico del modo en que las constituciones provinciales trataron la cuestión educativa entre 1819 y 1987. Este estudio revela que los textos provinciales incorporaron desde mediados de siglo disposiciones más claras y completas que la propia Constitución Nacional, lo cual demuestra según Maltoni el interés de los gobiernos provinciales en la educación.

Más recientemente, diversos autores exploran de manera descriptiva las innovaciones introducidas por las leyes nacionales de la década de los noventa (Albergucci, 1995; Maltoni, 1995; Llach, 1999 y Almandoz, 2000). En esta misma línea, pero desde una visión internacional comparada, López (2007) pone en perspectiva la legislación educativa latinoamericana, actualizando la mirada al incluir las leyes sancionadas con el cambio de siglo en ciertos países como la Argentina (2006), Guatemala (2006), Nicaragua (2006), El Salvador (2005) y Perú (2004). Según López, la lectura conjunta de los recientes marcos legales latinoamericanos revela la aparición de nuevas tendencias en las concepciones de las políticas educativas reflejadas, por ejemplo, en la relevancia otorgada a cuestiones como el acceso a los conocimientos, la educación inicial, la participación de la sociedad civil, o la educación como derecho. Otro estudio comparado que analiza las leyes sancionadas en los últimos años en distintos países latinoamericanos es el de Delich y Savransky (2007), que sistematiza las modificaciones que introducen las leyes en cinco temas seleccionados (gobierno, financiamiento, recursos humanos, currículo y evaluaciones). Además de la sistematización y comparación del contenido de los textos legales, el estudio se detiene sobre el proceso de producción de dichos textos, subrayando el débil rol que suele cumplir el Poder Legislativo, lo que redundaría en la escasa legitimidad de los marcos normativos y las reformas que promueven.

En cuanto a la normativa provincial, cabe destacar la sistematización de las principales normas educativas de las 24 provincias, analizadas descriptivamente en los informes sobre la política educativa de cada una de ellas durante la década de 1990, elaborados en el marco del estudio “Las provincias educativas” de CIPPEC⁴. Con una mirada más específica, centrada en el rol de los supervisores en la provincia y la ciudad de Buenos Aires, el estudio de Dufour (2007) se refiere al modo en que las normas macro y micro delimitan las funciones de dichas autoridades.

⁴ Los 24 informes provinciales están disponibles en: <http://cippec.org/nuevo/proyectoprovicias/>.

Desde la perspectiva de la micro política de las escuelas (Ball, 1989), y de manera complementaria con los estudios sobre los textos legales “macro”, otros autores se han detenido sobre la génesis histórica y las transformaciones recientes de la normativa microescolar (Amuchástegui, 2000). Estos trabajos revelan cómo las rutinas y los rituales escolares cotidianos se inscriben tanto en las normas oficiales más tradicionales del sistema educativo (leyes fundacionales, reglamentos de escuelas, programas, etc.); como en las representaciones naturalizadas y despolitizadas a través de las cuales los propios actores reproducen dichas normas. Pese a que el tiempo ha ido vaciando de sentido muchas de las prácticas automatizadas de la vida escolar (como los actos patrios, los himnos, las formaciones, etc.), el orden tradicional no aparece problematizado ni reemplazado por nuevos sentidos, más democráticos.

Un segundo subgrupo de estudios sobre política y legislación escolar es el de los trabajos inscriptos en la perspectiva del derecho a la educación. Aunque se trata de un terreno de producción aun embrionario en la Argentina, dentro de este conjunto pueden citarse los trabajos de Rodríguez Pérez y Aleonada Aramburu (1989), que adopta una perspectiva jurídica y descriptiva sobre la legislación educativa; el de Bravo (1996) sobre la cuestión de la confrontación entre el derecho a huelga y el derecho a aprender; y el de Paviglianiti (1997), situado en un plano más conceptual que los anteriores. Más recientemente, un estudio del Laboratorio de Políticas Públicas (2007) se detiene sobre la dimensión jurídica del derecho a la educación en Argentina, examinando el modo y la medida en la que las leyes nacionales sancionadas en los últimos 15 años regulan ese derecho. Cabe destacar dentro de este grupo el estudio de Rivas et al. (2007), que avanza en el plano teórico, pero sobre todo en el plano práctico, al especificar la medida en que la legislación argentina contempla 23 derechos educativos precisos, y sugerir una serie de acciones que -por parte del Estado y de la sociedad civil- pueden facilitar el cumplimiento del derecho a la educación.

Una tercera línea de investigación sobre la normativa escolar pone el foco en la cuestión de la autonomía institucional, mediante el examen de las atribuciones oficiales con las que cuentan las escuelas. En la Argentina, esta literatura ha puesto énfasis en la comparación de los márgenes de decisión conferidos al sector público y privado de enseñanza, y destaca que la mayor autonomía de la que gozan las escuelas privadas explica en gran medida las posibilidades de innovación y de adaptación a las características del alumnado (Narodowski, 2002; Narodowski y Andrada, 2001). Dentro de este grupo temático, pero desde una concepción diferente, Braslavsky (1993) subraya el alto grado de anomia del sistema educativo argentino, es decir, la ausencia de normas formales o informales comunes a los diferentes actores de las instituciones educativas. En este marco, donde la autonomía es sinónimo de abandono estatal, las escuelas tienden a funcionar en forma aislada, lo que contribuye a profundizar la segmentación del sistema educativo.

Fuera de los tres grandes campos de investigación brevemente reseñados, otros trabajos se orientan al estudio de las reglamentaciones de aspectos específicos del sistema educativo, como los referidos a profesión docente, los contenidos curriculares o la distribución de la oferta educativa. Entre los primeros se encuentran, entre otros, los estudios sobre la reglamentación de la carrera docente a nivel nacional (Batallán, 2007; Morduchowicz, 2002) o internacional (Serra 2004); o aquellos centrados en miradas más globales de las condiciones laborales docentes (Birgin, 1999). Otros trabajos sobre los diseños curriculares como documentos normativos centrales para la enseñanza, se detienen sobre aspectos diversos, como la historia de los cambios curriculares a lo largo del siglo XX (Palamidessi, 2006), los procesos de reforma curricular más recientes (Dussel, 2001), o la recepción y resignificación de los nuevos diseños curriculares por los docentes (Ziegler, 2001). Por último, ciertas investigaciones se avocan al análisis del modo en que la regulación estatal favorece la segregación y las desigualdades educativas mediante la distribución de elementos clave para el funcionamiento del sistema educativo, como los

alumnos, los docentes, los recursos materiales y las ofertas pedagógicas (Veleda, 2007; Fiszbein, 1999).

En base a estos avances, nuestro estudio retoma la línea de investigación sobre la autonomía escolar (apartado 4), y la perspectiva de la justicia distributiva, al analizar los criterios y medios de distribución de la oferta educativa (apartado 5).

3. Mapa de las principales normas nacionales y provinciales

Antes de desarrollar el análisis detallado de la normativa educativa de las provincias seleccionadas a partir de los ejes temáticos definidos, en este apartado se resume el mapa de las principales normas educativas nacionales y provinciales. El objetivo es presentar las características básicas de las normas estructurales del sistema educativo y el marco general en el cual se insertan las normas provinciales que nos interesan más específicamente.

3.1 La normativa educativa nacional

En un sistema educativo federal es indispensable considerar los lineamientos establecidos por las normas nacionales, para distinguir los denominadores comunes y los rasgos distintivos de los marcos normativos provinciales. En el cuadro siguiente se sintetizan las principales y más recientes normas que rigen para todo el país.

Cuadro N° 1: Normativa educativa nacional

Norma	Año	Principales disposiciones educativas
Constitución Nacional	1994	<p>Es la normativa con mayor jerarquía dentro del territorio nacional. Los artículos que hacen referencia a la educación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El N° 5 (<i>cada provincia dictará una Constitución que asegure la educación primaria</i>); • El N° 75, inciso 17 (<i>corresponde al Congreso Nacional sancionar leyes que garanticen el derecho a una educación bilingüe e intercultural para las comunidades indígenas</i>); • El N° 75, inciso 18 (<i>corresponde al Congreso Nacional sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales</i>).

<p style="text-align: center;">Ley de Educación Nacional N° 26.206</p>	<p style="text-align: center;">2006</p>	<p>La Ley de Educación Nacional introdujo varios cambios, entre los que cabe destacar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El retorno a la estructura de niveles de primaria y secundaria, con la opción de un modelo de 6 años para cada nivel o el tradicional 7 y 5. • La obligatoriedad de la educación secundaria. • La recentralización de ciertas atribuciones, buscando garantizar el derecho a la educación desde el Ministerio nacional. • La refundación del Consejo Federal de Educación, con nuevos integrantes y atribuciones (sus resoluciones podrán ser vinculantes), otorgándole un rol prioritario en la formulación de políticas. • La reforma de la formación docente, con la creación de un instituto nacional que planifique las políticas y marque un camino, la extensión de la carrera docente de 2 años y medio a 4 (para inicial y primaria) y la conformación de gobiernos colegiados en los institutos formadores. • La creación de un canal educativo y la posibilidad de debatir los contenidos educativos de los medios de comunicación. • La extensión de los derechos de muchas poblaciones excluidas, como los niños y niñas pobres que no tienen oportunidades en la educación inicial, o las personas privadas de libertad que requieren mayor apoyo educativo en lugar de nuevas medidas represivas.
<p style="text-align: center;">Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075</p>	<p style="text-align: center;">2005</p>	<p>La sanción de la Ley de Financiamiento significó un gran paso en la prioridad otorgada a la inversión educativa de nuestro país. Las principales disposiciones educativas se especifican en el artículo 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Incluir en el nivel inicial al cien por ciento (100%) de la población de cinco (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de tres (3) y cuatro (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.</i> • <i>Garantizar un mínimo de diez (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.</i> • <i>Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional.</i> • <i>Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios.</i> • <i>Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema.</i> • <i>Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal.</i> • <i>Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua.</i> <p>Por su parte, el artículo 3 se refiere a la meta de inversión:</p> <p><i>El presupuesto consolidado del Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a la educación, la ciencia y la tecnología se incrementará progresivamente hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Interno Bruto (PIB).</i></p>

Ley Educación Técnico Profesional Nº 26.058	2005	<p>La Ley Nº 26.058 tiene por objeto regular y ordenar la educación técnico profesional del nivel medio y superior no universitario y la formación profesional.</p> <p>El Art. 2 define a la Educación Técnica Profesional como un <i>“derecho de todo habitante de la Nación Argentina”</i> que <i>“abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo”</i>.</p> <p>Entre los objetivos enumerados en el Art. 6 se destacan el de <i>“favorecer el reconocimiento de certificación de saberes y capacidades”</i> lo cual implica reconocer los conocimientos que se adquieren en el trabajo; y el de <i>“regular la vinculación con el sector productivo”</i>.</p> <p>Mediante esta ley se crea el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (Art. 46) y tres instrumentos de gran importancia: el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnica Profesional, el Catálogo de Títulos y Certificaciones y el proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones.</p> <p>Uno de los temas más destacados es la creación del Fondo Nacional para la Educación Técnica Profesional, que no puede ser inferior al 0,2% del total de ingresos corrientes del Presupuesto Anual Consolidado del Sector Público Nacional.</p>
Programa Nacional de Educación Sexual Nº 26.150	2006	<p>Establece el derecho de todos los alumnos a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos de gestión pública o privada, articulando aspectos biológicos, psicológicos, sociales, genéticos, éticos y afectivos.</p> <p>Debe impartirse desde el nivel inicial hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria, obligatoria a lo largo del ciclo lectivo.</p> <p>Las propuestas se pueden adaptar a cada proyecto institucional y se garantizan programas de capacitación permanente y gratuita para los docentes.</p>
Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Nº 26.061	2005	<p>Esta ley tiene por objeto la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.</p> <p>En ella se reconocen derechos sustentados en el principio de interés superior del niño.</p> <p>En los artículos 15 y 16 se reconoce el derecho a la educación pública y gratuita, atendiendo el desarrollo integral de los niños, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, la formación para la convivencia democrática y el trabajo, y respetando su identidad cultural y su lengua de origen.</p> <p>También se reconoce el derecho al acceso y permanencia en un establecimiento educativo cercano a su residencia y el deber de las escuelas de inscribir provisoriamente a alumnos indocumentados, para luego arbitrar los medios para la entrega urgente del documento.</p>
Ciclo Lectivo Anual Nº 25.864	2003	<p>Esta ley fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, para los establecimientos educativos de todo el país en los que se imparta Educación Inicial, Educación General Básica y Educación Polimodal, o sus respectivos equivalentes. Ante el eventual incumplimiento del ciclo lectivo anual, esta ley establece que las autoridades educativas de las respectivas jurisdicciones deberán adoptar las medidas necesarias a fin de compensar los días de clase perdidos, hasta completar el mínimo establecido.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Puede constatar que, al igual que en otros países latinoamericanos, en Argentina el marco educativo nacional ha sido profundamente renovado desde inicios de la década actual (López, 2007). Sumada a las normas sancionadas durante la década de 1990 (principalmente, la Ley de Transferencia de Servicios Educativos de 1991 y la Ley Federal de Educación de 1993), y luego de varias décadas sin transformaciones significativas en las normas estructurales del sistema educativo argentino, esta ola reciente de leyes nacionales manifiesta en cierto sentido el fenómeno conocido como “inflación de políticas”.

El análisis del contenido de la nueva camada de leyes nacionales pone en evidencia que éstas han introducido avances significativos en materia del derecho a la educación (Rivas et al., 2007; LPP, 2007). Mediante múltiples instrumentos (financiamiento, participación de diversos actores, intervención del Estado Nacional, etc.) velan sobre diversos derechos específicos, y prevén acciones políticas en caso de que los mismos sean incumplidos. Por otra parte, las leyes referidas a aspectos específicos de la educación, como la Ley de Educación Técnico Profesional o la Ley de Educación Sexual, constituyen verdaderos hitos en materia de legislación educativa a nivel nacional.

3.2 Las principales normas provinciales

En el siguiente cuadro se resumen las principales normas “macro” de las provincias analizadas. En los tres casos las **constituciones** contienen artículos referidos a la cuestión educativa, donde se estipulan los principios, objetivos y lineamientos básicos que rigen los sistemas educativos provinciales. Como rasgos distintivos de los textos constitucionales cabe mencionar, en el caso de la provincia de Buenos Aires el artículo 198, que reconoce a la educación como un “derecho humano fundamental”; el artículo 83 de la constitución de la provincia de Chaco, que establece que al menos 33% del presupuesto provincial debe ser destinado a educación; y, en el caso de la provincia de Tucumán, el inciso 2 del artículo 144 que reconoce el derecho de los padres a exigir que las escuelas estatales garanticen la enseñanza religiosa.

En cuanto a las **leyes provinciales de educación**, en el momento de la escritura de este informe éstas se encontraban en estados diversos de actualización: mientras que en la provincia de Buenos Aires ya se había adecuado a la Ley de Educación Nacional, en la provincia de Chaco la nueva ley aun se encontraba en debate, y en la provincia de Tucumán la reformulación de la ley provincial todavía no se había iniciado. Algunos artículos de las leyes provinciales de educación son citados en los apartados 3 y 4. Resulta interesante señalar que, salvo en la provincia de Chaco, donde el sector privado de educación cuenta con una ley propia, en las provincias de Buenos Aires y Tucumán las normas del sector privado han sido “absorbidas” por la ley de educación provincial, que incluye un capítulo específico sobre la educación de gestión privada.

Los **estatutos provinciales del docente** son el marco legal fundamental que regula los derechos laborales de los maestros y profesores, y suelen tener un formato común basado en el Estatuto del Docente nacional sancionado en 1958. Sin embargo, en ciertos aspectos pueden detectarse diferencias sutiles, cuyo significado para el sistema educativo puede tornarse considerable. Así lo revela Mezzadra (2007), por ejemplo, respecto de los criterios del pago adicional a los docentes por desempeñarse en escuelas situadas en zonas desfavorables, variables en los estatutos provinciales y con consecuencias también diversas en la distribución de los docentes entre las escuelas. Resulta interesante remarcar que –más allá de las constantes modificaciones que sufren los estatutos–, la provincia de Tucumán se distingue por haber renovado su estatuto muy recientemente, en el año 2005, mientras que en las provincias de Buenos Aires y Chaco el último ordenamiento integral de estos tuvo lugar hace unos veinte años.

El grupo de normas “troncales” se completa con los **reglamentos de escuela**, que establecen una serie de reglas básicas para el funcionamiento cotidiano de las escuelas. Como comenta Rivas et al. (2007), se trata en general de normas “interiorizadas” por el sistema educativo, que marcan tiempos y ritmos diarios de la organización institucional, pero que en la mayoría de los casos transmiten una concepción tradicional de la vida escolar. Resulta llamativo el hecho de que la provincia de Chaco no cuente con reglamentos de escuela ni en el nivel

primario ni en el secundario, mientras que en la provincia de Tucumán no se dispone del reglamento del nivel secundario, que es suplido por el reglamento del nivel primario. La provincia de Buenos Aires cuenta con reglamentos en ambos niveles, pero en el momento de la redacción de este informe se encontraban en reformulación.

Cuadro Nº 2: Principales normas provinciales

Norma	PBA	Chaco	Tucumán
Constitución provincial	1994 – Art. 35; Art. 198; Art. 199; Art. 200; Art. 201; Art. 202; Art. 203; Art. 204 y Art. 205;	1995 – Preámbulo; Art. 27 Art. 35, incisos 2º, 3º y 5º; Art. 37, a); Art. 38, inciso 9º; Art. 79; Art. 80; Art. 81; Art. 82; Art. 83; Art. 84, inciso 7º; Art. 85; Art. 86; Art. 87; Art. 119, inciso 12º; Art. 199; Art. 205, inciso 5º, y i) Cláusulas Transitorias: Octava	2006 – Art. 5; Art. 144 incisos: 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y Art. 149
Ley Provincial de Educación	2007 - Nº 13.688	1997 - Nº 4.449	2004 - Nº 7.463
Ley de Educación privada	No tiene	1991 – Nº 3722	No tiene
Estatuto del Docente	1987 – Ley Nº 10.579	1989 – Ley Nº 3.529	2005 – Ley Nº 3.470
Reglamento de escuelas primarias	1958 – Decreto Nº 6.013	No tiene	1982 – Decreto Nº 119/14
Reglamento de escuelas secundarias	1958 – Resolución Nº 1.709	No tiene	No tiene

Fuente: Elaboración propia.

4. Normativa y autonomía institucional

Las tendencias de las reformas educativas occidentales de los últimos 20 años indican que una gran parte de los países ha optado por otorgar mayor autonomía a las escuelas. La ampliación de los espacios de decisión institucional forma parte del avance del denominado modelo “post-burocrático” caracterizado por la búsqueda de la eficiencia y la maximización de los resultados a través, entre otros medios, de la evaluación estandarizada y el control del poder

y de las prácticas de los docentes. Este modelo estaría reemplazando progresivamente al modelo burocrático, caracterizado por la organización jerárquica del trabajo, el control de la conformidad a las reglas preestablecidas y la autonomía de los docentes.

Sin embargo, tanto los grados de autonomía oficialmente otorgada, como la distancia entre lo normado y las prácticas efectivas de las escuelas varían considerablemente a nivel internacional. El análisis de la asignación legal de atribuciones entre las diferentes instancias del sistema educativo –central, intermedia o institucional- resulta relevante para conocer los márgenes de decisión que la normativa otorga a las escuelas en algunas decisiones relevantes para su funcionamiento, como la contratación y despido de los docentes, la apertura y cierre de secciones, los contenidos curriculares a enseñar, o los métodos y criterios de evaluación.

Restringiéndonos al sector público de educación y desde un enfoque comparado, en este apartado buscaremos responder las siguientes preguntas: ¿Cómo define la normativa las reglas del gobierno institucional? ¿Qué responsabilidades asigna a los distintos actores implicados en el funcionamiento de las escuelas? ¿Cuáles son las atribuciones oficiales con las que cuentan las escuelas públicas en las tres provincias consideradas? Para responder a estas preguntas, consideraremos en primer lugar, cuáles son las responsabilidades otorgadas a los distintos actores ligados a las escuelas en el gobierno institucional; y en segundo lugar, indagaremos las atribuciones de las que gozan las escuelas.

4.1 El gobierno institucional

El estudio del modo en que la normativa escolar demarca la autonomía institucional exige considerar las funciones y competencias que la misma concede a los actores directamente ligados a las escuelas. Las definiciones referidas al rol de los supervisores, los directores, los docentes, los alumnos y los padres contribuyen a delinear el gobierno institucional y los márgenes de acción con los que cuentan las escuelas.

Funciones de los supervisores

Como actores externos al propio espacio escolar, los supervisores ocupan un lugar significativo en el gobierno institucional. Ellos son la autoridad que representa al Estado provincial en los contextos locales y tienen la responsabilidad de implementar las políticas diseñadas por la administración central en el grupo de escuelas a su cargo. Por otra parte, los supervisores son responsables del control y del asesoramiento a las escuelas, por lo cual de su acción depende en gran medida la autonomía institucional.

Pese al rol estratégico que tienen en la regulación del sistema educativo, la especificación de las funciones de los supervisores es muy reciente en la provincia de Buenos Aires (Ley de Educación Provincial N° 13.688 de 2006), mientras que en Chaco y Tucumán ningún marco normativo se refiere a la cuestión. Esta incipiente o ausente explicitación oficial del rol de supervisión resulta acorde con la pérdida de poder que ha sufrido este actor en el sistema educativo argentino, como lo sostienen ciertos trabajos (Rivas et al., 2004; Braslavsky y Tiramonti, 1990). Mientras que en varios países europeos los supervisores han ido cobrando una importancia mayor, en la mayoría de las provincias argentinas se habría producido desde la década del '80 una virtual "caída" del cuerpo de supervisión, manifestada, entre otros aspectos, en la escasa cantidad de supervisores designados (lo que supone una excesiva cantidad de escuelas a cargo de cada uno de ellos), la insuficiencia de recursos para su traslado, la pobre e inconstante capacitación específica, o la infrecuente organización de concursos de oposición para el acceso al cargo.

Cabe destacar una particularidad de la provincia de Buenos Aires, que como parte de una importante reforma del sistema de supervisión iniciada a principios de esta década detalla de manera pormenorizada en la Ley Provincial de Educación de 2007 las funciones de los niveles jerárquicos del sistema de supervisión -el Inspector Jefe Regional (artículo N° 83) y el Inspector Jefe Distrital (artículo N° 84)-, cuyos cargos son designados por el Director General de Escuelas. Como lo señala el estudio de Dufour (2007), la redefinición de las funciones de los inspectores apunta a fortalecer su rol de asesor pedagógico de las escuelas, y de enlace pedagógico entre las escuelas y la administración central. Sin embargo, la reformulación del rol de los directores regional y distrital de supervisión contrasta con el anacronismo o la indefinición de las funciones de los supervisores más próximos a las escuelas (los “inspectores de enseñanza”): mientras que en el nivel primario dichas funciones se encuentran definidas en el Reglamento General para Escuelas Públicas de 1958, ninguna norma las explicita para el nivel secundario⁵.

La baja especificación de las tareas de los supervisores, sumada a la excesiva cantidad de escuelas a cargo y a las deterioradas condiciones laborales explica en gran medida que las tareas de la supervisión se avoquen con frecuencia al seguimiento de los aspectos administrativos del funcionamiento institucional. Tanto el papel de control como el de asesoramiento técnico-pedagógico a las escuelas suelen ser muy limitados. Algunos estudios sugieren que, en estas condiciones, los márgenes de acción de las escuelas son sumamente amplios, pero que se trata menos de una autonomía basada en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, que de una autonomía “por defecto”, anárquica y productora de desigualdades (Braslavsky, 1993; Veleda, 2008; Dufour, 2007).

Funciones de los directores

La delimitación legal de las responsabilidades de los directores de escuela constituye un indicio muy importante de las atribuciones que cada ministerio provincial otorga a las escuelas. Si bien en las tres provincias bajo análisis el marco normativo demarca minuciosamente las funciones de los directores, en ninguna de ellas se encuentran actualizadas en función de la reforma educativa inaugurada con la Ley Federal de Educación de 1993 y menos aún en la reciente Ley de Educación Nacional de 2006.

En las provincias de Buenos Aires y Tucumán el rol directivo se halla detallado en los reglamentos de escuela, que datan de 1958 y 1982 respectivamente, por lo que las definiciones resultan extemporáneas. En ambos casos, los reglamentos se refieren de manera más pormenorizada a las tareas administrativo-organizativas (“*cumplir y hacer cumplir el reglamento*”, “*velar por la conservación e higiene del edificio*”, “*expedir informes*”, etc.), que a las tareas pedagógicas (“*dirigir la enseñanza*”, “*orientar al personal bajo sus órdenes*”, “*asesorar al vicedirector*”, “*realizar actividades de actualización docente*”, etc.).

En Chaco, la Resolución N° 1000 de 1992, detalla minuciosamente las misiones y funciones de los directores de nivel inicial y primario: menciona 29 funciones correspondientes al área administrativa, 22 del área técnico-pedagógica y 9 del área comunitaria. Se trata de una norma más completa y moderna que las anteriores, y plasma un nuevo rol para el director, mediante la mención de ciertas competencias como “*participar en la elaboración y evaluación del*

⁵ En el capítulo VII, referido a la Inspección General, el artículo N° 65 precisa los principios generales del rol de inspección, basados en “la detección de logros y dificultades, resolución reflexiva de problemas y orientación hacia apoyos especializados para lograr con la concreción de las metas de la Política Educativa en todas las escuelas de las Provincia”.

planeamiento institucional del establecimiento”; “guiar y estimular a los docentes en la toma de conocimiento de la realidad escolar y comunitaria”; “proponer periódicamente medidas que contribuyan al constante perfeccionamiento y ajuste del diseño curricular”.

Si se considera de manera conjunta la definición normativa referida al papel de los supervisores y directores, resulta interesante recalcar cómo, pese a las referencias a la autonomía escolar inscriptas en las leyes nacionales y provinciales (retomadas en el apartado 2.2), en ninguna de las tres provincias bajo análisis se han elaborado –en el caso de los supervisores- o actualizado –en el caso de los directores- las normas que estipulan las funciones de estos dos cargos de conducción clave para el funcionamiento de las escuelas.

Quizás este vacío legal deba interpretarse en el marco de la inconstancia y fragilidad de las políticas orientadas a la profesionalización de los cargos de supervisión y dirección, reflejada entre otros aspectos en la escasez de formaciones y concursos específicos (Mezzadra y Composto, 2008). Asimismo, dicho vacío legal sugiere que las orientaciones de las leyes nacionales y provinciales ligadas a la autonomía escolar no fueron refrendadas por las normativas de menor jerarquía, que asignan las funciones y competencias de los actores y orientan el funcionamiento cotidiano del sistema educativo.

Funciones de los docentes

El rol de los docentes es objeto de especificaciones tanto en las Leyes de educación provinciales como en los estatutos del docente y los reglamentos de escuela (excepto en la provincia de Chaco, que carece de ellos).

En los reglamentos de escuela las funciones del docente aparecen muy detalladas y ligadas a las cuestiones organizativas de la profesión (como *“observar el horario”, “realizar reuniones de padres”, “hacerse cargo del grado que le indique el director”, “mantener el orden durante la jornada escolar”,* etc.). Por su parte, en las más recientes leyes provinciales las formulaciones sobre los derechos y deberes de los docentes son muy generales y no constituyen indicaciones claras sobre las competencias de los docentes (se mencionan cuestiones como el derecho a *“percibir un salario justo”,* al *“acceso a la información pública”* o a la *“libre asociación”,* etc.; entre los deberes figuran cuestiones como *“poseer títulos reconocidos”, “desempeñar sus funciones con eficiencia y responsabilidad ética y social”, “propender a la ampliación de su cultura y su capacitación profesional”,* etc.). De un carácter similar son las estipulaciones de los derechos y deberes de los docentes planteados en los estatutos, a las que se suman las detalladas precisiones sobre las condiciones laborales y reglas de la carrera docente, que también esbozan la función de los mismos.

No obstante, en ninguno de estos textos se explicitan y renuevan las funciones de los docentes a la luz de la reforma educativa iniciada en la década de los noventa. Al igual que en el caso de los supervisores y directores, este anacronismo legal indica que las determinaciones de las leyes “macro” sobre la autonomía escolar no fueron acompañadas por otras normas que les dieran contenido e integralidad.

Por otra parte, la desactualización y vaguedad legal referida al rol docente sugiere que en las tres provincias consideradas impera aun la “lógica profesional”, según la cual el experto goza de amplios márgenes de decisión para la resolución de problemas cotidianos e imprevistos (Gather Thurler, 2004). El virtual vacío legal señalado es un reflejo de la escasa orientación y evaluación de la práctica docente, característica del sistema educativo argentino en su conjunto (Mezzadra y Composto, 2008). En efecto, cualquier sistema de evaluación del desempeño docente exige la definición detallada del perfil y competencias esperables.

Rol de los padres

Los padres o tutores de los alumnos también participan en el gobierno de las escuelas. De hecho, en ciertos países los padres cuentan con amplios márgenes de poder en la definición de aspectos significativos del funcionamiento institucional, como algunas cuestiones pedagógicas o la gestión de los recursos materiales.

En las tres provincias se especifica el rol de los padres mediante la estipulación de sus deberes y derechos en las respectivas leyes provinciales (2007 en la provincia de Buenos Aires, 2004 en Tucumán y 1997 en Chaco). Con esta definición coexiste, en las provincias de Buenos Aires y de Tucumán, la establecida por los reglamentos de escuela.

Resulta interesante contrastar la concepción de la función paterna de los reglamentos, esencialmente centrada en ciertas responsabilidades restringidas sobre los hijos (como proveerlos de los útiles, asegurar su asistencia a clase, velar por su conducta, etc.), con la concepción implícita en las leyes provinciales, más abierta a la participación de los padres en diversos aspectos del funcionamiento escolar. Podría decirse que estas normativas prevén para los padres las siguientes modalidades de participación en el funcionamiento de la escuela: la elección del establecimiento, la formulación del reglamento de convivencia y la intervención en órganos colegiados representativos, principalmente los consejos de escuela y las cooperadoras.

Si bien la elección influye de manera externa e indirecta en el funcionamiento de la escuela, constituye un factor importante para la definición de muchas orientaciones organizativas y pedagógicas. Como lo muestran ciertos trabajos recientes (Veleda, 2005; Gallart, 2006), las decisiones de las familias, reflejadas en el aumento o la disminución de la matrícula, constituyen una información muy relevante para la orientación del proyecto institucional, ya que de la cantidad y el tipo de alumnos que convocan las escuelas dependen aspectos centrales de su funcionamiento, como la permanencia del plantel docente, el clima de convivencia, la motivación de los docentes y la imagen externa de la institución.

Una segunda modalidad de participación de los padres en el gobierno institucional se vincula con las normas de convivencia. Mientras que las leyes de educación de las tres provincias estipulan que los padres tienen el deber de respetar y hacer respetar a sus hijos esas normas, sólo la de Buenos Aires establece que los padres tienen el derecho de participar en la elaboración misma de las *“pautas y normas que rigen la organización de la convivencia”*.

En cuanto a la participación en órganos institucionales colegiados, resulta interesante destacar la gran divisoria de aguas entre la legislación que se refiere a los consejos y a las cooperadoras. Mientras que la participación en los consejos de escuela apenas aparece mencionada como posibilidad en las leyes de educación provinciales, la intervención en las cooperadoras escolares se encuentra ampliamente descrita en las tres provincias en marcos normativos complementarios. Así, el Reglamento de Cooperadoras Escolares (Decreto N° 4767 de 1972) de la provincia de Buenos Aires, la Ley N° 5160 de 2002 de la provincia de Chaco y el Reglamento de Escuelas Primarias de (Decreto N° 119/14 1982) de la provincia de Tucumán son las normas que describen pormenorizadamente el rol de los padres a través de las cooperadoras escolares, en aspectos tan diversos como la alimentación de los alumnos, la organización de excursiones educativas, la apertura de cursos extraescolares, la provisión de útiles a los alumnos que lo necesitaran, la creación de servicios auxiliares (como bibliotecas o salas de lectura), etc.

El notable desequilibrio entre ambos tipos de colaboración parental refleja una tradición bien asentada no sólo en las provincias analizadas, sino también en la gran mayoría de las provincias del país, donde las modalidades más democráticas de participación de la comunidad en la vida escolar no son fomentadas por los gobiernos provinciales (Rivas et al., 2007). Al contrario, la insuficiencia del financiamiento educativo estatal para los gastos corrientes de las escuelas (que involucran desde el mantenimiento edilicio hasta la compra de papelería y

artículos de limpieza) ha generado la necesidad de un apoyo material cada vez mayor por parte de la comunidad educativa (Morduchowicz, 2007). El carácter detallado y riguroso de las normas que regulan la actividad de las cooperadoras refleja justamente el rol significativo de los padres de alumnos en la obtención de recursos para las escuelas.

Rol de los alumnos

Por último, los alumnos también pueden participar en el gobierno institucional. Las tres leyes de educación provinciales (1997 en Chaco, 2004 en Tucumán y 2007 en Buenos Aires) se refieren al derecho de los alumnos de nuclearse en organizaciones estudiantiles para participar a través de ellas en el gobierno institucional.

En las provincias de Buenos Aires y Chaco, este derecho ha sido consolidado a través de normas específicas (la y la Ley N° 5135 de 2002 respectivamente), que detallan las reglas para la conformación y actuación de los centros de estudiantes. Resulta interesante mencionar los objetivos de esos centros en el caso de la provincia de Buenos Aires, citados en el *Estatuto estudiantil* (...), *fomentar la participación de los alumnos en cuestiones que sean de su preocupación (...), contribuir al desarrollo de una cultura pluralista donde el debate de las cuestiones de interés público estén directamente relacionadas con la búsqueda de consenso y la armonización de las diferencias a través de la deliberación, apelar a la responsabilidad de los alumnos y a sus capacidades para darse sus propias formas de representación*".

Además, las leyes de las provincias de Buenos Aires y de Chaco explicitan el derecho de los alumnos de intervenir en la formulación de proyectos institucionales.

4.2 Atribuciones de las escuelas

Si en el apartado anterior se analizaron las estipulaciones legales referidas a las funciones de los distintos actores ligados a las escuelas, aquí se consideran ciertas atribuciones relevantes para el funcionamiento de estas. Sin pretender un recorrido exhaustivo por todas las dimensiones del funcionamiento institucional, nos detendremos sobre ciertas atribuciones relevantes referidas, en primer lugar, a aspectos pedagógicos curriculares y, en segundo lugar, a aspectos organizativos de las escuelas.

Definiciones pedagógico-curriculares

El **diseño curricular** puede ser considerado como la principal normativa educativa, ya que recorta los saberes y capacidades a ser transmitidos en cada escuela. El mismo merece, por lo tanto, un análisis específico en términos de contenidos y formatos de enseñanza. Este no es, sin embargo, el objetivo de esta sección, que se centrará en los grandes límites y espacios de definición institucional que establecen las normas referidas a los aspectos curriculares y pedagógicos.

Una primera cuestión en este sentido está ligada a la **estructura curricular** o definición de los espacios curriculares y cantidad de horas asignada a cada uno de ellos por año escolar. Un aspecto interesante de las estructuras curriculares, desde el punto de vista de la autonomía escolar es que éstas prevén **espacios de definición institucional**, es decir una cantidad de horas de enseñanza cuyos contenidos pueden ser decididos por cada escuela.

Mientras que en las tres provincias consideradas las estructuras curriculares del nivel primario -EGB 1 y 2- no reservan ningún espacio de definición institucional, en EGB3 y polimodal las escuelas cuentan con ciertos márgenes en este sentido, variables según las provincias. De las tres provincias bajo estudio, Chaco es la que abre mayores posibilidades a las escuelas para la definición de espacios curriculares propios. Un estudio reciente del Ministerio de Educación de la Nación (MECyT, 2006) sobre el mapa curricular de la educación media en las 24 provincias del país confirma esta comparación limitada a sólo tres casos. El estudio pone en evidencia la gran diversidad interprovincial, tanto en EGB3 como en polimodal, en cuanto a la presencia y relevancia de los espacios de definición institucional.

Junto con las estipulaciones normativas acerca de los contenidos curriculares, algunas provincias cuentan con marcos legales que regulan el dictado de **materias extracurriculares**. Este es el caso de las provincias de Buenos Aires y Chaco. La Resolución N° 9757 de 1996 otorga a las escuelas públicas bonaerenses la facultad de ofrecer talleres extracurriculares, con la condición de que sean gratuitos para los alumnos, que no tengan fines de lucro y que sean incorporados al Proyecto Educativo Institucional (PEI), como una manera de incluirlos en la enseñanza oficial (artículo 1). En Chaco el margen de acción de las escuelas es mucho más restringido en este aspecto, ya que la Resolución N° 1781 de 2005 habilita a las escuelas para el uso del edificio para eventos extraescolares claramente acotados: actividades educativas organizadas por el ministerio de educación, eventos solidarios organizados por las cooperadoras escolares, encuentros ecuménicos, eventos culturales sin fines de lucro. Así, mientras que en la provincia de Buenos Aires la legislación permite la organización de actividades extracurriculares regulares, en la provincia de Chaco sólo están consentidos los eventos ocasionales.

Otro caso interesante ligado a los contenidos extracurriculares, aunque de índole diferente, es el de Tucumán, que en su Ley de Educación Provincial N° 7463 de 2004 concede a las escuelas públicas la posibilidad de dictar clases de religión *“conforme con el orden y la moral pública, asegurando la igualdad para todas las confesiones religiosas reconocidas”*.

Además de las atribuciones legales conferidas a las escuelas en materia curricular, es fundamental indagar sobre los márgenes de decisión oficiales de los que disponen respecto de las **prácticas pedagógicas**. Dentro de este gran conjunto consideraremos las normativas que se refieren a los proyectos institucionales, los métodos de enseñanza, las estrategias y criterios de evaluación, y la selección de los libros de texto.

En relación a las políticas de fortalecimiento de la autonomía institucional iniciadas en la década de 1990⁶, muchas leyes provinciales incluyeron en sus textos la elaboración de los PEI como una nueva responsabilidad de las escuelas. Las leyes provinciales de Tucumán (2004) y Chaco (1997) lo hacen a través de la misma formulación: *“la unidad Escolar es la institución formal de enseñanza y de aprendizaje y el espacio físico y social que dispondrá de autonomía funcional, administrativa y pedagógica para elaborar, ejecutar y evaluar su proyecto institucional”*.

En la provincia de Buenos Aires, la Ley Provincial de Educación N° 11.612 de 1994 hacía referencia a la adopción de un proyecto institucional (artículo 19), mientras que la nueva Ley de Educación Provincial N° 13.688 de 2007 (artículo 65) también menciona al PEI como un instrumento de trabajo de las escuelas, e indica además otros “criterios” para la organización de la tarea pedagógica como *“brindar a los equipos de la escuela la posibilidad de contar con espacios*

⁶ Un programa importante en este sentido fue el Programa Nueva Escuela Argentina (PNEA), iniciado en 1994, que intentó desarrollar nuevos modelos de gestión escolar.

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, estas formulaciones generales de las leyes “macro” no han sido revalidadas y completadas por otras normas que orienten a las escuelas en la elaboración y utilización cotidiana del PEI como una herramienta de trabajo y de construcción de autonomía. Más allá de las capacitaciones realizadas con supervisores o directivos, no existen, en ninguna de las tres provincias normativas que prevean pautas, criterios o apoyo técnico para su elaboración. De hecho, la revisión de la normativa referida a las funciones de los supervisores y directores reveló que ningún texto explicita su responsabilidad en la elaboración del PEI. Por lo tanto, las leyes “macro” abren un espacio para la definición pedagógica institucional, pero de un modo más retórico que práctico.

Otro aspecto interesante de las prácticas pedagógicas está ligado a los métodos de enseñanza. Resulta interesante señalar que sólo la provincia de Buenos Aires incluye en su diseño curricular de nivel primario (Resolución N° 3160 de 2007) algunas orientaciones didácticas muy generales. Las provincias de Chaco y Tucumán no cuentan con ningún marco legal sobre la cuestión. El vacío legal abre entonces amplios márgenes de decisión a las escuelas respecto de las estrategias didácticas a adoptar.

Este vacío contrasta, por otra parte, con la especificación normativa sobre los diversos aspectos ligados a la evaluación de los alumnos⁷. En las tres provincias, resoluciones recientes detallan minuciosamente la escala de calificaciones y los procesos de evaluación a respetar. Sin embargo, dichas resoluciones dejan en manos de las escuelas la definición de los criterios y las estrategias de evaluación. Sólo en Buenos Aires se exige la elaboración de un plan de evaluación institucional que incluya planes de selección, secuenciación e integración de contenidos para el trabajo docente, y estrategias de trabajos asistidos, guiados y autónomos para los alumnos con el fin de garantizar los aprendizajes.

Por último, cabe señalar que ninguna de las tres provincias cuenta con prescripciones legales respecto de la elección de los libros de texto. Como en otros casos, el vacío legal otorga tácitamente a las escuelas esta atribución. Ciertos estudios señalan, de hecho, que con el retorno de la democracia en la década de 1980 se inició un período de desregulación de los procesos de aprobación de los libros de texto (Llinás, 2005).

Organización interna

Una dimensión fundamental de la organización interna se refiere a la **conformación y coordinación del plantel docente**. Como en la gran mayoría de las provincias, las reglas que definen la asignación y organización del personal a las escuelas están establecidas en el Estatuto del Docente, y esas reglas resultan bastante similares en las tres provincias bajo análisis, cuyos estatutos datan de 1987 en la provincia de Buenos Aires, 1989 en Chaco y 2005 en Tucumán.

⁷ En la provincia de Buenos Aires, la evaluación de los alumnos se regula a través de la Resolución N° 1053 de 2005 para el nivel primario, y la Resolución N° 927 de 2006 para la Educación Secundaria Básica (ESB); en Chaco se trata de la Resolución N° 1304. de 1999 para la EGB y el polimodal; y en Tucumán la Resolución N° 142 de 2003 para el primer y segundo ciclo de la EGB, y la Resolución N° 1194 de 2002 para el tercer ciclo de la EGB.

De acuerdo con los estatutos, las escuelas no cuentan con ningún espacio de decisión respecto de la estructura del plantel docente y no docente, ni sobre la selección del personal. La estructura de cargos, llamada Planta Orgánica Funcional (POF), o conjunto de cargos, horas cátedra y módulos asignados legal y presupuestariamente a cada escuela es definida de manera homogénea para todas de acuerdo con la cantidad de alumnos, como se explica en la sección 4.2.

Por otra parte, los directores de escuela no tienen la facultad de seleccionar a los docentes. Cuando se abre una vacante en alguna escuela se realiza un listado de mérito en función del puntaje que detenta cada docente, fundamentalmente en función de su antigüedad y formación, tanto inicial como continua. Luego, los docentes con mayor puntaje (aquellos con mayor antigüedad y mayor formación), tienen prioridad para acceder a los cargos disponibles. En el caso de que surja más de un cargo vacante (en general al comienzo de cada año), los docentes con mayor puntaje tienen prioridad para elegir las escuelas donde trabajar⁸.

Sin embargo, los directores pueden solicitar la destitución de los docentes de sus cargos. Pero la exoneración de un docente debe atenerse a los motivos previstos por los estatutos: el estatuto de las provincias de Buenos Aires y Chaco sólo mencionan el criterio amplio de “falta grave”; por el contrario, el estatuto de Tucumán explicita en el artículo 55 una serie concreta de causas de despido. Por otra parte, cabe destacar que los tres estatutos estipulan que la decisión del director debe ser sometida a las juntas de disciplina, conformadas por autoridades políticas y representantes de los docentes.

Por lo tanto, las posibilidades de despido se encuentran obstaculizadas por la normativa. Desde las visiones críticas se sostiene que la imposibilidad de seleccionar a los docentes atenta contra la conformación de equipos de trabajo y el compromiso con el proyecto institucional. Al contrario, desde las miradas más estatistas se argumenta que los mecanismos automáticos y obligatorios garantizan una distribución igualitaria de los docentes en el sistema educativo, a la vez que impiden las prácticas discrecionales de los directores.

Una facultad con la que sí cuentan ampliamente los directores en lo que se refiere a la organización del personal docente es la distribución de cada uno de ellos por años y secciones. Además, en la provincia de Buenos Aires, los directores han contado de manera intermitente con la prerrogativa de organizar reuniones mensuales con el personal en las denominadas “jornadas institucionales”. Pero esta prerrogativa depende de resoluciones emitidas año a año, por lo cual no existe un marco legal permanente que asegure esta atribución. En las provincias de Tucumán y Chaco este aspecto de la organización institucional no se encuentra regulado por ninguna norma.

La **denominación de la escuela** constituye una dimensión importante de la identidad institucional. En las provincias de Buenos Aires y Chaco, las Resoluciones N° 1935 de 1984 y N° 2622 de 2003 respectivamente otorgan a la comunidad educativa de cada escuela la facultad de decidir el nombre del establecimiento. Al contrario, en la provincia de Tucumán el Reglamento de Escuelas Primarias (Decreto 119/14 de 1982) establece que la denominación será impuesta a las escuelas (art.58). Más allá de esta diferencia, en los tres casos el nombre de la escuela debe limitarse a personalidades destacadas. Incluso, la provincia de Tucumán explicita que entre dichas personalidades “tendrán preferencia los hijos del terruño de la provincia” (art.55).

⁸ Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.579, artículos 47, 48, 50, 51, 54 y 56); Estatuto del Docente de la Provincia de Chaco (Ley N° 3.529, artículos 14, 15, 16, 17 y 19); Estatuto del Docente de la Provincia de Tucumán (Ley N° 3.470, artículos 11, 13, 14, 15, 16, 17 y 24).

Otra facultad que recientes marcos normativos (la Resolución N° 1593 de 2002 en la provincia de Buenos Aires, la Ley N° 5221 de 2003 en Chaco y la Ley N° 7463 de 2004 en Tucumán) han otorgado a las escuelas –sólo en el nivel medio en la provincia de Buenos Aires y de Tucumán- es la de elaborar sus propios **acuerdos de convivencia** para regular la conducta de docentes y alumnos. Las normas citadas estipulan ciertos principios generales y marcos legales más amplios en los que los acuerdos institucionales deben enmarcarse. Estas normas suponen un cambio significativo en las políticas de disciplina escolar, al reemplazar los antiguos regímenes uniformes prescriptos desde la administración central por acuerdos democráticos construidos a nivel institucional.

Por último, un aspecto clave de la autonomía institucional está ligado al **manejo de los recursos económicos**. En ninguna de las tres provincias las escuelas públicas cuentan legalmente con la facultad de administrar de manera autónoma los recursos estatales. La provincia de Buenos Aires dispuso recientemente a través de la Resolución N° 297 de 2006 la asignación del denominado “fondo escuela” a todos los establecimientos de educación básica de la provincia, pero restringiendo su utilización a una serie minuciosa de rubros ligados al mantenimiento edilicio, por lo que las escuelas no pueden disponer libremente su asignación.

Al contrario, el marco legal de las tres provincias admite la recaudación de recursos privados por parte de las escuelas a través de las cooperadoras escolares, y habilita por lo tanto un uso relativamente autónomo de los fondos privados en las escuelas públicas. Así lo establecen las normas referidas a las cooperadoras escolares (el Decreto N° 4767 de 1972 en la provincia de Buenos Aires, la Ley 5160 de 2002 en Chaco y el Decreto N° 119/14 de 1982 en Tucumán), que avalan la recaudación de recursos por parte de esas asociaciones a través del aporte voluntario de las familias de la escuela, las donaciones y la organización de eventos, entre otras fuentes. Aunque esas normativas enmarcan a través de la definición de las funciones de las cooperadoras los posibles destinos de los recursos recaudados, no prescriben rubros estrictos de gasto.

5. Normativa y justicia distributiva

Frente a los estudios sobre la relación entre la normativa y la autonomía escolar, pocos son los trabajos que se han centrado en el estudio de los criterios a través de los cuales la normativa dispone la asignación de la oferta escolar. Más allá del modo en que las prácticas de los actores actualizan estas definiciones, los criterios legales revelan en sí mismos el “modelo de justicia distributiva” de cada sistema educativo (Dubet, 2005), y la medida en la que dicho modelo garantiza la igualdad en el acceso a la oferta educativa. Dentro del concepto amplio de oferta educativa, nos centraremos en la dimensión “material”, es decir que no consideraremos aquí la distribución de la enseñanza misma, sino que se analizarán las definiciones de la normativa escolar acerca de la distribución de los alumnos, los docentes y los recursos materiales entre las escuelas.

5.1 Distribución de los alumnos

La distribución de los alumnos entre las escuelas públicas se ordena a partir de normativas que afectan tanto a la demanda como a la oferta educativa.

Del lado de la demanda, en las tres provincias las recientes leyes provinciales de educación (1997 en Chaco, 2004 en Tucumán y 2007 en Buenos Aires), otorgan a las familias el derecho de elección de la escuela. Como lo revelan ciertos estudios argentinos (Veleda, 2007; Del Cueto, 2007; Ziegler, 2007; Gómez Schettini, 2007), la libertad de elección constituye, sin otros dispositivos que la acompañen, un medio indirecto y paradigmático de segregación educativa. En efecto, no sólo las posibilidades de elegir están desigualmente repartidas entre las familias en función de su nivel socioeconómico, sino que además las familias de clase media privilegian la condición social del alumnado como criterio de elección, contribuyendo así a la generación de circuitos educativos homogéneos.

Del lado de la oferta, las posibilidades de las escuelas de absorber matrícula se encuentran limitadas por su capacidad edilicia y por la cantidad de alumnos por sección, establecidos por normativa. Las tres provincias cuentan con normas rigurosas y recientes al respecto. Se trata de la Resolución N° 3367 de 2005 para el caso de la provincia de Buenos Aires, la Resolución N° 1042 de 1997 en Chaco, y el Decreto N° 1743 de 1998 en Tucumán.

Más allá de los límites físicos y legales a la captación de matrícula, en las tres provincias existen reglamentaciones que pautan distintos criterios de inscripción de los alumnos, con diferencias significativas según se trate del nivel primario o secundario de enseñanza. En la provincia de Buenos Aires, el Reglamento de Escuelas Primarias de 1958 establece el criterio del orden de llegada; en el nivel secundario, desde el año 2006 distintas comunicaciones anuales han impuesto el sorteo como mecanismo y criterio de inscripción en las escuelas con exceso de demanda. En la provincia de Chaco, la Resolución N° 2111 de 1985 define al radio como criterio de distribución de los alumnos entre las escuelas en el nivel primario, es decir que ésta se realiza en función de la proximidad del lugar de residencia a la escuela; en el nivel secundario, sucesivas resoluciones anuales establecen el examen de ingreso como criterio de inscripción. En la provincia de Tucumán, el Reglamento de Escuelas Primarias de 1982 conjuga el lugar de residencia con el orden de llegada como criterios de inscripción.

Desde el punto de vista de la justicia distributiva cabe subrayar que, excepto el sorteo, el resto de los sistemas de inscripción perjudica a los alumnos de más bajo nivel socioeconómico. Mientras que el radio contribuye a replicar la desigual distribución de la población en el territorio en el espacio escolar, el orden de llegada constituye un medio sutil e indirecto de selección, al favorecer a las familias más informadas, generalmente pertenecientes a los sectores más aventajados. En cuanto al examen de ingreso, éste es un mecanismo selectivo (desterrado de la mayoría de las provincias desde la década del '80), ya que el mérito sopesado en las evaluaciones no es independiente de las desigualdades sociales de origen.

Por otra parte, resulta interesante destacar que, salvo el sorteo, el resto de los sistemas de inscripción contradicen abiertamente el principio de la libertad de elección, aun cuando los mismos se asientan en normas de menor jerarquía que las leyes provinciales, que introducen la mencionada libertad. Además, llama la atención el contraste entre la antigüedad y estabilidad de las normas referidas al nivel primario, y la volatilidad de las normas de inscripción al nivel secundario. Quizás esta diferencia revela el mayor grado de conflictividad que la cuestión adquiere en el nivel secundario.

5.2 Distribución del personal docente y no docente

La asignación de cargos docentes y no docentes a las escuelas se realiza en las tres provincias en función de la cantidad de alumnos. En efecto, la cantidad de alumnos determina la preservación del plantel docente y no docente asignado en la confección anual de la planta

orgánica funcional (P.O.F.)⁹, conformada por los docentes, el personal de conducción (director, vice-director, regente, etc.), el personal de apoyo (secretarios, psicopedagogos, asistentes sociales, bibliotecarios, preceptores, etc.), y el personal operativo (porteros, cocineros, etc.).

Cabe destacar la Resolución N° 3367 de 2005 de la provincia de Buenos Aires, que modificó la cantidad de alumnos por sección y los criterios y procesos de confección de POF. Dicha Resolución creó las denominadas “comisiones de POF” que, integradas autoridades educativas locales, tienen la responsabilidad de aprobar año a año las POF de cada escuela del distrito. La aprobación colectiva y consensuada de las POF de las escuelas es una particularidad del caso bonaerense, ya que en las otras dos provincias dicha aprobación está a cargo del supervisor. En una cuestión tan relevante como la asignación del personal de los establecimientos educativos, quizás pueda pensarse que las decisiones conjuntas de los actores directamente involucrados tienda a limitar la discrecionalidad y la connivencia de los supervisores con las demandas de los directores, y, por lo tanto, favorecer por lo tanto una distribución más justa de los docentes y no docentes.

Independientemente de las leves diferencias interprovinciales, el criterio de la cantidad de alumnos para la definición de la POF constituye un criterio homogéneo de asignación del personal, que considera sólo el número de alumnos y no sus características. Así, los docentes se distribuyen en el sistema educativo con similares niveles de formación, capacitación y producción de conocimientos, más allá del perfil del alumnado de las escuelas donde trabajan. Sin embargo, las escuelas que atienden sectores desfavorecidos deben enfrentar una mayor complejidad pedagógica y social, por lo que resultan perjudicadas por esta dotación homogénea del personal. Por otra parte, ciertos trabajos plantean que la asociación tan estrecha entre la cantidad de alumnos y la POF constituye una especie de “voucher encubierto”, en el sentido de que empuja a las escuelas a desarrollar estrategias de competencia para asegurarse el piso de alumnos necesario para mantener el personal (Veleda, 2008).

Más allá de las prescripciones legales sobre la cantidad y tipo de personal, la asignación efectiva del personal docente se concreta según el orden de méritos, como fue desarrollado en el apartado anterior. Y dado que en el puntaje docente la antigüedad tiene un peso significativo, este criterio de asignación redundante en una desigual distribución de los docentes entre las escuelas, en la que los docentes con mayor experiencia en la profesión terminan concentrándose en las escuelas que congregan alumnos más favorecidos (CIPPEC, 2004; Llach, 2006; Mezzadra, 2007).

El artículo N° 83 de la Ley de Educación Nacional apunta a revertir esta situación, estableciendo que *“El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales diseñarán estrategias para que los/as docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable, para impulsar una mejora en los niveles de aprendizaje y promoción de los/as alumnos/as sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral”*. En realidad, muchas provincias ya cuentan con políticas de estímulo al desempeño en escuelas situadas en contextos desfavorables mediante la bonificación económica, inscripta en los Estatutos del Docente.

En la Provincia de Buenos Aires, el pago adicional por el contexto donde están ubicadas las escuelas está contemplado en el artículo 10 del Estatuto del Docente (Ley N° 10.579), que

⁹ La planta orgánica funcional (POF) es el conjunto de cargos, horas cátedra y módulos asignados legal y presupuestariamente a cada uno de los establecimientos educativos. La POF rige con carácter obligatorio, es decir que para cualquier cambio (aumento ó reducción de cargos, horas cátedra y módulos) es preciso contar con la aprobación de la autoridad competente.

establece cinco niveles de desfavorabilidad con una bonificación de entre 30% y 120% sobre el sueldo básico. Entre los criterios para asignar esta desfavorabilidad se encuentran la ubicación del establecimiento, las dificultades de acceso y las características del alumnado. En la provincia de Tucumán, también se otorga un pago adicional según la zona donde se desempeñe el docente (artículo 72 del Estatuto del Docente, Ley N° 3470), estableciendo nueve niveles de desfavorabilidad con una bonificación de entre 10% y 180%. Los criterios para reglamentar los requisitos, parámetros, modalidades, características y demás condiciones para la determinación y adjudicación de las zonas son atributos del Consejo de Educación de la provincia. En el caso de la provincia de Chaco esta cuestión está contemplada en el artículo 42 del Estatuto del Docente (Ley N° 3529), que establece cinco zonas urbanas; cuatro zonas urbanas especiales y nueve zonas rurales con bonificaciones que oscilan entre 15% y 190%.

El análisis estadístico de la distribución de los docentes entre las escuelas según su condición social revela, sin embargo, que el pago por desfavorabilidad no cumple con el objetivo de eliminar las desigualdades en la asignación de los docentes. Como sostiene Mezzadra (2007), el criterio de la bonificación por desfavorabilidad suele ser *“un incentivo desgastado, muchas veces alterado por la práctica, desconocido o mal comunicado, desvinculado de otras acciones políticas y naturalizados como parte de un esquema histórico. Además, dado que no son políticas programáticas, generalmente carecen de fundamentos y principios claros que los sustenten. No queda claro en la mayoría de las normativas si se trata de un ‘premio’ por trabajar en condiciones difíciles, si es un ‘incentivo’ para atraer a docentes con mucho puntaje a sectores desfavorables o si es una ‘compensación’ por los costos asociados al trabajo docente en estos contextos. En estas definiciones se encuentra la pregunta inconclusa acerca de si se trata de acciones destinadas a garantizar una mayor equidad en la distribución de docentes desde la perspectiva de los alumnos o si tienen el fin prioritario de garantizar derechos laborales de los docentes”*.

5.3 Distribución de los recursos materiales

Por último, la preocupación por la justicia distributiva exige considerar las definiciones legales referidas a la distribución de los recursos materiales. Como fue mencionado en el apartado 2.2., las escuelas públicas pueden administrar de manera relativamente autónoma los recursos generados por las cooperadoras escolares. Dado que este es el único financiamiento del que disponen las escuelas para solventar sus gastos corrientes, la simple posibilidad de obtener recursos por vía privada abre la puerta a desigualdades significativas entre las escuelas en el plano material. La incidencia de las cooperadoras sobre los recursos materiales de las escuelas ha sido inferida por recientes estudios estadísticos (CIPPEC, 2004).

Cabe destacar, sin embargo, la reciente creación del Fondo Escuela en la provincia de Buenos Aires, a través del cual se asignan a las escuelas cuotas periódicas para mantenimiento edilicio *“según tipo de servicio y matrícula”* (Resolución N° 297 de 2006). Ninguna de las otras dos provincias bajo estudio cuenta con un fondo de este tipo, que tiende a disminuir las desiguales condiciones de infraestructura entre las escuelas.

Además, resulta interesante citar el artículo N° 109 de la Ley Provincial de Educación bonaerense de 2007, a través del cual la DGCyE se compromete a *“la provisión de textos escolares, recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y de apoyo económico a los niños, adolescentes, jóvenes y adultos, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable”*. Ni el marco normativo de Chaco ni el de Tucumán cuentan con definiciones de este tipo, lo cual quizás esté ligado en parte al hecho de que todavía no han reformulado sus leyes de educación provinciales en función de la Ley de Educación Nacional de 2006.

En efecto, con la ampliación de las desigualdades sociales y educativas, y tras más de una década de implementación de políticas compensatorias, algunas disposiciones de la Ley

Nacional reflejan un cambio en la concepción de la política educativa, más atenta a la disminución de las desigualdades en la distribución de la oferta educativa. Los artículos 28 y 83 de la Ley Nacional, que establecen la prioridad de designar los mejores docentes y de extender la jornada escolar en las escuelas más favorecidas, son claros ejemplos de la tendencia señalada.

6. Normativa y política educativa

Como fue mencionado en la introducción, la normativa constituye un dispositivo fundamental de la política educativa, ya que a través de ella las autoridades procuran delinear las reglas de juego del sistema educativo. Junto con otros dispositivos oficiales y fuentes extraoficiales de la regulación, la normativa ocupa un lugar central como marco de acción de los actores involucrados en el sistema educativo, desde las propias autoridades de la administración central, pasando por los supervisores, directores de escuela, docentes, padres y alumnos.

La producción de normativa en cada provincia constituye un indicador muy interesante de la práctica política de la educación, ya que plasma una determinada forma de hacer política educativa. Tanto la cantidad de normas como su origen, grado de coherencia, cohesión, claridad y actualización permiten aproximarse las concepciones implícitas de las autoridades políticas, y sus prácticas de interlocución con el sistema educativo. Desde esta perspectiva, en este apartado no se considerará el contenido del marco legal de la educación en las tres provincias bajo análisis, sino más bien su morfología. Mediante el examen de la cantidad, tipo y relaciones de las normas entre sí intentaremos descifrar el modo en el que la normativa opera como instrumento de la política educativa.

6.1 Rastros del federalismo en la normativa escolar

Antes de internarnos en el terreno estrictamente provincial, toda pregunta acerca del modelo normativo de los sistemas educativos jurisdiccionales exige una mirada nacional. En efecto, los marcos normativos provinciales responden en gran medida a la historia y organización del sistema educativo en su conjunto. Así, una primera coordenada para comprender dichos marcos normativos está asociada a las particularidades del federalismo argentino.

La centralidad histórica del gobierno nacional tiene una impronta evidente en la producción de normativa. Las normas educativas previas al comienzo del proceso de descentralización en la década de los sesenta -entre las cuales se encuentran algunas normas clave del sistema educativo como los estatutos del docente y los reglamentos de escuela- son muy similares entre las provincias, ya que fueron inicialmente elaboradas por el gobierno nacional, y luego adoptadas por las provincias. También las leyes posteriores a la conclusión de la descentralización a principios de la década de los noventa se asemejan en gran medida a las leyes nacionales, ya que el orden jurídico establece que las leyes provinciales deben adaptarse a los lineamientos generales de los textos nacionales. Este es el caso nada menos que de las leyes provinciales de educación, o de los diseños curriculares, que, aunque incluyen especificidades de cada provincia, se inspiran en gran medida en los marcos normativos nacionales.

Por lo tanto, los grandes marcos legales de la educación provincial -las leyes de educación, los estatutos del docente, los reglamentos de escuela y los diseños curriculares- se asemejan mucho entre sí, ya que siguen un formato común de las normas nacionales. Esta

característica revela la influencia del Estado nacional en el campo normativo, y diferencia al caso argentino de otros sistemas federales, como el brasilero en América Latina o el alemán en Europa.

Sin embargo, también existe una amplia serie de definiciones en las que las provincias revelan su autonomía regulatoria, contradiciendo o distanciándose de las normas nacionales. Así sucede con ciertos temas relevantes, como el carácter confesional de la educación: mientras que ninguna ley nacional habilitó nunca a las escuelas para la educación religiosa, algunas leyes provinciales, como la de Tucumán, lo permiten. Otro ejemplo interesante se refiere a la libertad de elección de la escuela. Al igual que muchas otras provincias del país, las tres provincias bajo análisis en este estudio incluyen dicho derecho en sus leyes de educación. Sin embargo, ni la Ley Federal de Educación de 1993 ni la Ley de Educación Nacional de 2006 se refieren a la cuestión.

La mayor diversidad pareciera residir en las normas provinciales de menor envergadura. Dado que las decisiones más significativas de cada gestión, e incluso algunas definiciones fundamentales de la política educativa provincial, se encarnan en las resoluciones y, en menor medida, en las disposiciones y circulares, es en este nivel normativo en el que aparecen las divergencias más notables. Así lo muestra el análisis temático del marco legal de las tres provincias desarrollado en los apartados anteriores. Un estudio sistemático por nivel de normativa serviría para confirmar esta interpretación. A su vez, un estudio histórico permitiría estudiar si la producción de este tipo de normas de menor envergadura ha tendido a crecer y diferenciarse a partir de la definitiva descentralización del sistema educativo.

6.2 Usos de la normativa escolar según jerarquía

En el nivel provincial, la indagación de la normativa como dispositivo de la política educativa exige considerar el orden jurídico o jerarquía legal en la que se clasifica la normativa educativa provincial. Es importante subrayar que la tipología que aquí se propone es provisoria, y debería ser revisada y precisada por estudios más exhaustivos de la normativa provincial.

El conjunto de textos legales puede ser dividido en tres grupos: “macro”, “meso” y “micro”. Esta clasificación no tiene ninguna connotación territorial, sino que apunta a la envergadura de los textos legales, dada por su alcance y la autoridad responsable¹⁰.

¹⁰ Esta clasificación se inspira en la clasificación propuesta por Dufour (2007), pero a diferencia de ésta, que propone una división entre normas macro y micro, consideramos importante distinguir una categoría intermedia, la de las normas “meso”.

Cuadro Nº 3: Jerarquía de la normativa educativa provincial

Jerarquía	Normas	Autoridad responsable	Cantidad	Función
Macro	Constituciones y Leyes	Legislatura	Escasa	* Asiento de los grandes principios, lineamientos y metas de la educación * Regulación de ámbitos específicos de la educación (ej. condiciones laborales docentes o educación privada)
Meso	Decretos y Resoluciones	Gobernador o Ministro	Intermedia	* Principales medidas de gobierno, orientadas al conjunto o a determinados niveles del sistema educativo. * Definiciones estructurales de la política educativa
Micro	Disposiciones, Circulares, Comunicaciones	Direcciones, Organismos descentralizados	Abundante	* Pautas más específicas, para determinados niveles, modalidades o escuelas del sistema educativo * Canal de comunicación con las escuelas

Fuente: Elaboración propia.

Dentro del grupo de las normas de mayor jerarquía, o normativas “macro”, podrían incluirse las constituciones y las leyes, que deben ser aprobadas por las legislaturas. Por lo tanto, participan en su elaboración tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, y, en muchos casos, también los actores del sistema educativo y la sociedad en su conjunto, ya que los proyectos de ley pueden ser sometidos a debate público. La principal ley suele ser la ley provincial de educación, en la que se inscriben los grandes principios y lineamientos generales del sistema educativo. Otra ley fundamental de la educación provincial es el Estatuto del Docente. Pero más allá de estas leyes (a las que se suma en muchos casos la Ley de Educación Privada), la mayoría de las provincias cuenta con pocas leyes educativas. El estudio de los casos de la provincia de Buenos Aires, Chaco y Tucumán lo confirma.

Un segundo nivel de normativa podría denominarse meso, por su lugar intermedio entre el grupo anterior y las normas micro. Dentro de las normas meso se encuentran los decretos -dictados por el gobernador- y las resoluciones -firmadas por el ministro de educación provincial-, y no requieren la aprobación del Poder Legislativo. Mientras que en algunos casos (o temas) las normas meso pueden tener muy corta vida, en otros pueden regir por largos períodos. Este es el caso, por ejemplo, del reglamento de escuelas, que en las provincias de Buenos Aires y Tucumán se inscribe en decretos con más de veinte años de vigencia. Del mismo modo, en la provincia de Buenos Aires la regulación de los talleres extracurriculares se encuentra inscrita en una resolución del año 1996. En la provincia de Chaco, una cuestión clave para la gestión institucional como es el rol los directores de escuela, se encuentra normada desde hace más de 15 años por una norma meso (la Resolución Nº 1000 de 1992). El análisis comparado nos conduce a sostener que este tipo de normas, y en particular las resoluciones, son el medio paradigmático en el que se plasman las medidas adoptadas por cada gobierno.

Por último, existe una serie de normas micro, emanadas de autoridades no superiores (subsecretarios, directores generales o responsables de organismos descentralizados), por lo que tienen menor relevancia que las normas meso. Se trata de un grupo de textos copioso y confuso por la multiplicidad de temáticas, muy utilizado como canal de comunicación y de orientación para el funcionamiento cotidiano del sistema educativo¹¹. Las denominaciones de estas normas pueden variar entre las provincias: entre ellas pueden citarse las circulares, las disposiciones y las comunicaciones. En comparación con las normas macro y meso, las normas micro son más acotadas, ya sea por el tipo de temáticas que tratan como por la porción del sistema educativo que cubren. Por otra parte, salvo excepciones, la vigencia de las normas micro suele ser menor que la de los grupos anteriores. Así lo manifestó un entrevistado de la provincia de Chaco, según el cual estas normas sólo tienen vigencia mientras dura la gestión bajo la cual se emiten.

Del análisis de la normativa micro de las provincias de Chaco y Tucumán emitidas durante el año 2006 (45 y 60 circulares respectivamente) se desprende que tanto sus funciones como las temáticas a las que se refieren son sumamente variables. Entre ellas se destacan las declaraciones de interés provincial (en las cuales se manifiesta la posición del gobierno de la educación frente a un evento o acontecimiento), las efemérides (en las que se recuerda a las escuelas fechas a conmemorar), la solicitud de información a las escuelas (características del plantel docente, vacantes disponibles, necesidades de incremento del personal auxiliar, etc.) y comunicados a las escuelas sobre temáticas también diversas (nombramiento de docentes, novedades de la normativa, instructivos y procedimientos nuevos, etc.).

La enorme producción de normas micro a cargo de las distintas reparticiones de los ministerios provinciales de educación conlleva un gran desorden en la toma de decisiones al interior de la administración central misma y una considerable confusión en la relación con las escuelas. Además, esta superproducción complejiza el archivo y conservación de los textos legales, que no se organiza de manera centralizada, sino que queda a cargo de la repartición responsable.

La abundancia y en muchos casos relevancia para el funcionamiento ordinario del sistema educativo, de las normas meso y micro por sobre las normas macro, que exigen un debate democrático entre poderes, resulta acorde con la escasa injerencia de las legislaturas provinciales en la política educativa, correlato a su vez de la concentración de poder en el Poder Ejecutivo (Rivas et al., 2004). A su vez, esta práctica política replica las prácticas imperantes no sólo en el ámbito educativo y en el nivel provincial, sino en todos los sectores de las políticas públicas y niveles de gobierno en la Argentina.

6.3 Características de la normativa escolar según esferas temáticas

La existencia, la antigüedad y el tipo de normativas según esferas temáticas revelan características significativas de los modelos de regulación de los sistemas educativos provinciales. El análisis transversal de las distintas temáticas consideradas en los apartados 2 y 3 permite esbozar algunas hipótesis respecto de los contornos que fija la normativa, las esferas en las cuales ordena, guía o abre alternativas; las esferas en las que imperan las normas más antiguas o las temáticas en las que se plantean los mayores vacíos o contradicciones legales.

Una primera cuestión a señalar es la antigüedad y detalle prescriptivo que caracterizan a las normas ligadas a los derechos y condiciones laborales de los docentes, plasmadas en los

¹¹ Dufour (2007:156) expone todos los tipos de normas micro, y la función que cumplen en la administración pública.

estatutos docentes. Aunque en las tres provincias analizadas los estatutos han sido modificados en reiteradas ocasiones, los lineamientos principales se han mantenido inalterados durante décadas, lo que contrasta con la volatilidad propia de la mayor parte de la normativa escolar. La relativa inmutabilidad y permanencia de los estatutos responde a las presiones de los sindicatos docentes, resistentes en general a la reforma.

Un caso similar es el de las reglas referidas a la organización interna de las escuelas, ya que la mayoría de los aspectos organizativos son regulados con precisión por los reglamentos de escuela. Sin embargo, a diferencia del caso anterior, junto a la norma más tradicional y antigua de regulación de la vida escolar (el reglamento de escuelas) existe en las tres provincias bajo estudio otra serie de textos más recientes. Así, por ejemplo, cuestiones tales como el funcionamiento de las cooperadoras, la definición del plantel docente, la cantidad de alumnos por sección, las reglas de admisión de los alumnos, o las reglas de convivencia, han sido objeto de normativas diversas, algunas de ellas muy recientes. En comparación con las temáticas abordadas por los reglamentos de escuelas, muy centrados en la rutina escolar (como la organización del tiempo escolar, las conmemoraciones patrióticas, las excursiones escolares y el uso de símbolos y cantos escolares), estas nuevas normas tratan aspectos más conflictivos del funcionamiento institucional.

La pormenorizada regulación de las condiciones laborales de los docentes y la organización interna de las escuelas contrasta con los vacíos legales y el carácter generalista de las normas que regulan las prácticas pedagógicas de las escuelas. En efecto, salvo en algunas cuestiones específicas en las cuales la normativa es precisa y prescriptiva, como la estructura curricular o las calificaciones y procesos para la evaluación de los alumnos, no existen normas que limiten o guíen el accionar de las escuelas en la materia. Así, en las tres provincias analizadas, para cuestiones tales como la elaboración del PEI, la elección de los libros de texto o los métodos de enseñanza y de evaluación las definiciones legales son inexistentes o vagas. La baja regulación de las prácticas pedagógicas de las escuelas debe interpretarse en el marco de la escasa prioridad que los gobiernos provinciales otorgan a las políticas pedagógicas (Rivas et al., 2004)¹². Asimismo, la predominancia de los aspectos administrativos del sistema educativo en detrimento de los aspectos pedagógicos se debe a la fuerte tradición burocrática de la legislación escolar, vigente aún en nuestros días.

La esfera de regulación ligada al gobierno institucional se acerca más a este último eje temático que a los precedentes. Se ha destacado, por ejemplo, la inexistente, escasa, anacrónica o contradictoria definición de los roles de los distintos actores ligados a las escuelas.

7. Conclusión

El presente estudio procuró aportar nuevos elementos al conocimiento de la normativa educativa provincial mediante el análisis comparado de los casos de las provincias de Buenos

¹² Como señala Rivas et al. (2004: 202): “cabe señalar el efecto que la racionalidad política dominante y su inobservancia de las dimensiones pedagógicas y curriculares puede estar teniendo en muchas provincias, donde, más allá de un pequeño grupo de voluntariosos técnicos de los ministerios, nadie se ocupa de planificar e implementar políticas educativas que muchas veces no tienen ningún costo económico (...) en la mayoría de las provincias parece reinar un abandono pedagógico desde la política central, pese a la reciente década de reformas”.

Aires, Tucumán y Chaco, poniendo el foco en los campos de la autonomía institucional y la justicia distributiva. Además, se plantearon ciertas interpretaciones respecto de la utilización de la normativa como medio de la política educativa. Es importante subrayar que las interpretaciones se refieren siempre a los textos escritos, por lo que no incumben las resignificaciones y actualizaciones de lo normado en las prácticas efectivas de los actores. El análisis de los márgenes de decisión de las escuelas, y de los procesos concretos de distribución de la oferta educativa exige necesariamente complementar la indagación de las delimitaciones oficiales con el estudio de las prácticas reales.

El rastreo de las disposiciones que demarcan la autonomía escolar sugiere que existe un desajuste patente entre las leyes de educación nacionales y provinciales y las normas de menor jerarquía que “operacionalizan” las definiciones generales y otorgan forma y contenido al funcionamiento cotidiano de las escuelas. Las formulaciones orientadas a fortalecer la autonomía escolar de las grandes leyes de la educación no han sido revalidadas por estipulaciones más precisas de las normas meso, a raíz del vacío o la vaguedad legal en algunos ámbitos clave para la autonomía escolar.

Un primer indicador en este sentido es la inexistente, anacrónica o escasa especificación de las funciones de los supervisores, directores y docentes en los marcos legales de las tres provincias. La explicitación legal de las competencias de los directores constituye una dimensión crucial para la construcción de la autonomía institucional, ya que la función directiva es determinante para la innovación pedagógica, la organización del personal y la resolución de las problemáticas específicas de las escuelas. Sin embargo, sólo la provincia de Chaco cuenta con definiciones normativas precisas y *aggiornadas* respecto de las atribuciones y responsabilidades de los directores. Una situación similar se presenta para el caso de los docentes, ya que entre las estipulaciones desactualizadas de los reglamentos de escuela y las enunciaciones genéricas de las leyes de educación, sus responsabilidades quedan indefinidas. En cuanto a los supervisores, aunque el fortalecimiento del funcionamiento autónomo depende en gran medida de sus intervenciones de control y asesoramiento a las escuelas, ninguna de las tres provincias cuenta con normas al respecto. Sólo la provincia de Buenos Aires ha definido recientemente las funciones de los cargos jerárquicos del sistema de supervisión.

Un segundo indicador está ligado a las normas que explicitan las atribuciones depositadas en el nivel institucional. Se constata, en este sentido, una clara asimetría entre la rigidez de las normativas referidas a la organización interna, y la vaguedad de las que se expiden sobre las prácticas pedagógicas y las definiciones curriculares de las escuelas. Resulta muy sugerente el hecho de que existan, en las tres provincias, muy pocas orientaciones legales claras y concretas en torno de los aspectos pedagógico-curriculares, entre los cuales consideramos las metodologías de enseñanza y evaluación, la elección de los libros de texto, la elaboración del proyecto pedagógico institucional y la selección de ciertos contenidos curriculares y extracurriculares. Así, en nombre de una “autonomía escolar” poco apuntalada, la compleja tarea de enseñar queda enteramente depositada en manos de las escuelas. Al contrario, los aspectos organizativos, entre los que consideramos la elección del nombre de la escuela, la apertura y cierre de secciones, la definición del personal necesario, la selección de los docentes o las políticas de admisión de alumnos, se encuentran estrictamente definidos desde la administración central. Cabe señalar, a su vez, que frente a estas dimensiones conflictivas de la organización institucional, otras dimensiones, ligadas a la vida cotidiana de la escuela, se hallan estipuladas por los anacrónicos y tradicionales reglamentos de escuela, en muchos sentidos incorporados y naturalizados en la rutina escolar.

En suma, la autonomía institucional declamada en las normas macro (constituciones y leyes) no es orientada ni apoyada en las normas meso (decretos y resoluciones) y, en algunos aspectos, resulta incluso limitada por minuciosas prescripciones que restringen la

autodeterminación institucional. A estas mismas conclusiones arribaron otros trabajos (Narodowsky y Andrada, 2001; Andrada, 2002). La indagación sistemática y comparada de las normas “micro” (disposiciones, circulares y comunicaciones, principalmente) –muy parcialmente abordada en este estudio– serviría para constatar en qué medida éstas siguen la tendencia constatada para las normas que designamos como meso. En todo caso, estas interpretaciones permiten plantear que ninguna de las tres provincias se ajusta del todo a la dicotomía teórica entre “Estado regulador” o “Estado liberal”. Pareciera más bien que impera en los tres casos un “Estado degradado”, que no logra dar coherencia ni contenido a las grandes políticas proclamadas en las leyes.

En cuanto a los modelos de justicia distributiva que transmite el marco legal de la educación, es preciso detenerse en las particularidades de cada elemento distribuido. En el caso de los alumnos, la libertad de elección para los padres se confronta con las estipulaciones referidas a los criterios de admisión de los alumnos por las escuelas. Con una gran diversidad de criterios según niveles educativos y provincias, hemos destacado que, salvo el sorteo, tanto el orden de llegada como la sectorización o el examen de ingreso favorecen a los alumnos de mejor condición social. Estas reglas ponen en evidencia que la cuestión de la segregación de los alumnos según su nivel socioeconómico permanece impensada desde la política educativa en las tres provincias analizadas.

En el caso de los docentes, el principio distributivo parece ser la homogeneidad cuando se trata de la planta orgánica funcional, independiente de las características de las escuelas. En cambio, la asignación de los docentes no es del todo homogénea, desde el momento en que las normas otorgan un margen de decisión a los candidatos a los cargos en función del orden de méritos. Como lo revelan estadísticas de estudios recientes, este principio termina perjudicando a las escuelas más desfavorecidas, que suelen ser la puerta de entrada al sistema educativo de los docentes menos expertos (Mezzadra, 2007). Si, con el auge de las desigualdades, ciertos criterios de “acción afirmativa” han sido adoptados por los marcos legales nacionales –como es el caso de la cláusula sobre la dotación de los mejores docentes a las escuelas más pobres incluida en la Ley de Educación Nacional de 2006– éstos no han tenido eco aun en los marcos legales provinciales, más allá del tradicional e infructuoso pago por desfavorabilidad.

En el caso de los recursos materiales, los marcos normativos de las tres provincias abren un espacio significativo para las desigualdades de la oferta educativa al permitir y estimular indirectamente la participación de los padres de alumnos en la obtención de recursos materiales para las escuelas. Como lo señalan ciertos estudios, en el contexto de la reducción de la inversión estatal en todos los rubros ligados a los gastos corrientes, el aporte de las cooperadoras, íntimamente ligado a la condición social de los alumnos, constituye una fuente relevante de jerarquización de la oferta educativa. Una interesante excepción puede mencionarse respecto de los fondos recientemente establecidos por la normativa bonaerense para solventar el mantenimiento edilicio de las escuelas, otorgado en función de las características particulares de los establecimientos.

En suma, la revisión de la asignación de la oferta educativa nos permite afirmar que ninguno de los tres marcos legales transmite un modelo claro e integral de justicia. En cada uno de los ámbitos de regulación analizados (la distribución de los alumnos, los docentes y los recursos materiales), se han impuesto criterios cuyo fundamento resulta dudoso y, en muchos casos, son producto de la relación de fuerzas con actores de poder que han logrado imponer sus intereses.

Detrás del estudio del contenido de las normas, la indagación de su morfología y su participación como dispositivo de la política educativa nos condujo a ciertas reflexiones a subrayar. Por un lado, señalamos cómo las contradicciones propias del ambivalente federalismo argentino se plasman en la normativa escolar. Si las normas “macro” del sistema se inspiran en

el formato de las normas elaboradas por el gobierno nacional, las normas “meso” y “micro” ponen en evidencia las orientaciones particulares de cada gestión educativa. Por otro lado, se ha subrayado el lugar privilegiado que tienen en las tres provincias las normas “meso” para las decisiones de gestión del sistema educativo, e incluso algunas definiciones fundamentales de la política educativa. Los grandes principios de las constituciones y leyes votadas por el Congreso son en muchas ocasiones desconocidos a la hora de la implementación de las políticas concretas mediante decretos o resoluciones firmadas por el gobernador o el ministro de turno.

Más allá de estos rasgos generales, la comparación nos ha permitido esbozar ciertas particularidades de los marcos normativos de cada provincia, cuyo análisis se profundiza en los informes provinciales que integran este estudio.

He aquí las interpretaciones a las que dio lugar este estudio comparado. Un análisis más exhaustivo de la normativa escolar que apuntara a profundizar el conocimiento de las normas meso y micro debería sistematizar comparativamente los textos legales por nivel de jerarquía para determinado lapso de tiempo, y no por esferas temáticas. Por otra parte, las hipótesis surgidas de la comparación deberían ser corroboradas por un estudio que comprendiera una cantidad más amplia de provincias. Más aun, sería importante inscribir la clasificación de los casos provinciales en el contexto más amplio del resto de los sistemas educativos del mundo (o más bien parte de ellos), para entender en profundidad el funcionamiento de la normativa y las tipologías posibles que sobre ellas pueden elaborarse.

8. Informes provinciales

8.1 El marco normativo de la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires se distingue por su **larga trayectoria en materia de legislación escolar**. Muchas de sus normas fueron precursoras de las normas nacionales, como sucedió desde la etapa fundacional del sistema educativo argentino con la Ley bonaerense de Educación Común de 1875, antecedente directo de la Ley de Educación Común N° 1420 de 1884.

En la actualidad, el marco legal del sistema educativo bonaerense está conformado por una serie de normas troncales, entre las que se encuentran la Constitución Provincial de 1994, La Ley de Educación Provincial de 2007, el Estatuto del Docente de 1987 y los Reglamentos de Escuela del nivel Primario y Secundario, ambos de 1958 pero en proceso de revisión integral en el momento de la escritura de este informe. La Ley de Educación Provincial fue la primera ley provincial posterior a la Ley de Educación Nacional de 2006, e incorporó las principales modificaciones introducidas por ésta, como la revisión de la estructura de niveles o la obligatoriedad de la sala de 4 años en el nivel inicial y de la educación secundaria.

Más allá de estas normas troncales, **el marco normativo de la provincia de Buenos Aires se caracteriza por su enorme extensión, complejidad, dispersión y desorganización**. Las normas macro (la Constitución y las leyes) son sumamente escasas, mientras que sobreabundan las normas mezo (decretos y resoluciones) y micro (disposiciones, comunicaciones, circulares, etc.). En el sistema educativo más grande del país, las necesidades de la gestión cotidiana de las escuelas explican que desde las distintas direcciones de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) y desde los organismos descentralizados (sedes regionales de inspección, juntas de clasificación, entre otros) se produzcan constantemente normas micro, que pueden llegar a regular aspectos significativos del funcionamiento de las escuelas. Así sucede desde 2006, por ejemplo, con el mecanismo de inscripción de los alumnos en las escuelas secundarias, establecido año a año por comunicaciones emitidas por la Dirección de Educación Media de la

DGCyE. Esta sobreabundancia de normas genera mucho desorden por la superposición, contradicción y a veces vacíos que se detectan en el cuerpo normativo de la educación.

Circunscribiendo la mirada a los temas de análisis seleccionados en este estudio, el examen comparado de la normativa educativa de la provincia de Buenos Aires permite señalar alguna de sus particularidades. Para la indagación de la **delimitación de la autonomía escolar**, se consideró tanto la asignación de roles en el **gobierno institucional** como los márgenes de acción concedidos a la escuela en distintos aspectos de su funcionamiento. **Las funciones de los distintos actores involucrados en el gobierno institucional** (supervisores, directores de escuela, docentes, padres y alumnos) aparecen establecidas tanto por la Ley Provincial de Educación como por los Reglamentos de Escuela del nivel primario y secundario. Sin embargo, **en ninguno de estos dos textos las funciones de los actores quedan claramente explicitadas**, ya que mientras que la ley provincial plantea de manera muy general los derechos y deberes de dichos actores, las funciones detalladas en los reglamentos de escuela son extemporáneas. En el caso del director de escuela -actor clave para la construcción de la autonomía escolar- los reglamentos de escuela son la única referencia normativa de su rol, ya que la ley provincial no menciona sus derechos y deberes.

Cabe destacar como excepción al anacronismo e imprecisión de la asignación de roles, la **detallada formulación de las funciones de los cargos jerárquicos del sistema de inspección** de la provincia (el Inspector Jefe Regional y Distrital) en la Ley Provincial de Educación que contrasta, sin embargo, con la vaguedad en la estipulación de las funciones de los inspectores de enseñanza, directamente ligados a las escuelas. Otra particularidad del marco normativo bonaerense en lo referido al gobierno institucional es la existencia de un Estatuto para Centros de Estudiantes (Resolución N° 4900 de 2005), que enmarca la participación de los alumnos del nivel secundario en el funcionamiento de la escuela mediante la defensa de sus derechos, la solución de las problemáticas estudiantiles, el fomento del debate y el espíritu crítico y el control de la tarea académica y administrativa de las escuelas, según lo establece el texto de la resolución.

En cuanto a las **atribuciones otorgadas a las escuelas**, es preciso diferenciar la dimensión pedagógico-curricular de la dimensión organizativa. En lo referido a la definición del **proyecto pedagógico-curricular institucional**, una especificidad del marco normativo bonaerense se refiere a la **posibilidad que abre para el dictado de cursos y actividades extracurriculares** financiadas por las cooperadoras escolares, siempre que éstas sean gratuitas para los alumnos y sean incorporadas en el proyecto educativo institucional (Resolución N° 9757 de 1996). Los márgenes de acción que abre esta norma son considerablemente más amplios que los otorgados por una norma similar de la provincia de Chaco, que sólo permite la organización de eventos extraescolares ocasionales.

La definición legal de los aspectos de la **organización institucional** considerados - conformación del plantel docente, organización del trabajo de los docentes, formación de las secciones, elección del nombre de la escuela, elaboración de las normas de convivencia y administración de los recursos- no difiere mucho respecto de las otras provincias estudiadas. Sin embargo, **una particularidad a señalar está ligada a la formación de las secciones** ya que, a diferencia de Chaco y Tucumán, en la provincia de Buenos Aires no se requiere ninguna cantidad mínima de alumnos para la apertura de una única sección correspondiente a un año del plan de estudio (Resolución N° 3367 de 2005). Por otra parte, la misma norma establece la creación de las Comisiones Distritales de tratamiento de POF, integradas por autoridades locales de la DGCyE y encargadas de verificar y aprobar las plantas orgánicas funcionales

presentadas por los directores de escuela¹³. La aprobación colectiva y consensuada de las POF de las escuelas es una particularidad del caso bonaerense, ya que en las otras dos provincias dicha aprobación está a cargo del supervisor. La Resolución N° 3367 explicita, además, que las decisiones de las Comisiones Distritales gozan de cierta flexibilidad para adecuar las prescripciones sobre la formación de secciones a las características específicas de cada escuela: *“el trabajo en equipo de la comisión distrital junto a inspectores, directivos y secretarios, permitirá comprender el diagnóstico de cada institución, instrumento que permitió la conformación de las secciones en cada servicio educativo. Así la información adecuada y estratégicamente alcanzada permitirá conocer los aspectos particulares de cada institución”*.

Por último, algunos aspectos de la normativa que afectan la **justicia distributiva** del sistema educativo bonaerense son dignos de atención. En primer lugar, **la distribución de los propios alumnos** entre las escuelas se concreta en función de las decisiones de las propias familias y, en caso de exceso de demanda, **en el nivel secundario se dirime a partir del sorteo**. Aunque este mecanismo se instaura precariamente a través de comunicaciones anuales, es significativo que, de los tres casos provinciales analizados, este criterio imparcial de inscripción de los alumnos sólo rija en esta provincia y en este nivel educativo. En lo referido a la distribución de los recursos materiales, cabe citar el artículo N° 109 de la Ley Provincial de Educación N° 13.688 de 2007, a través del cual la DGCyE se compromete con *“la provisión de textos escolares, recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y de apoyo económico a los niños, adolescentes, jóvenes y adultos, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable”*. Por último, es importante señalar la reciente creación del **Fondo Escuela, a través del cual se asignan cuotas periódicas para mantenimiento edilicio** *“según tipo de servicio y matrícula”* (Resolución N° 297 de 2006). Ninguna de las otras dos provincias bajo estudio cuenta con un fondo de este tipo, tendiente a disminuir las desiguales condiciones de infraestructura entre las escuelas.

8.2 El marco normativo de la provincia de Chaco

La provincia de Chaco se distingue, en comparación con la provincia de Buenos Aires y Tucumán, por la **sistematicidad y organización del marco normativo de la educación**. Casi la totalidad de las normas se encuentra digitalizada (exceptuando las normas “micro”), y reunida en un único digesto que facilita enormemente el acceso a los documentos. Más aún, el Centro de Documentación e Información Educativa del Ministerio de Educación chaqueño publica desde el año 2001 un **boletín denominado Legislación Educativa, donde se publican por temas todas las leyes, decretos y resoluciones emitidas anualmente**. La presentación del boletín explicita que su propósito es *“socializar y facilitar el acceso a la información y al conocimiento a todos los colegas del Sistema Educativo Provincial y actores involucrados con el quehacer educativo sobre el marco legal del funcionamiento del mismo”*.

El marco normativo del sistema educativo chaqueño está conformado por una serie de normas troncales, entre las que se encuentran la Constitución Provincial de 1995, la Ley de Educación Provincial de 1997, el Estatuto del Docente de 1989 y la Ley de Educación Privada de

¹³ Las Comisiones Distritales de tratamiento de POF están integradas por el Inspector Jefe Técnico Administrativo del Distrito, el Inspector Jefe Distrital, los inspectores areales de cada una de las ramas y/o modalidades convocados al efecto, un Consejero Escolar del Distrito, un Director de servicio educativo de cada rama o modalidad convocado al efecto y un representante de cada Asociación gremial docente con personería gremial. Los directivos podrán asistir al tratamiento de la P.O.F. de su servicio en calidad de veedores.

1991. En el momento de la realización de este informe, la provincia se encontraba en pleno debate para la sanción de una nueva ley de educación provincial, adecuada a la Ley de Educación Nacional de 2006. **Resulta llamativo el hecho de que la educación chaqueña no cuente con ningún reglamento de escuela, ni para el nivel primario ni el secundario.**

Más allá de estas normas troncales, y al igual que en las otras dos provincias bajo análisis, la gran cantidad de normas meso (decretos y resoluciones) y micro (disposiciones, circulares, comunicaciones, etc.) complejiza considerablemente la comprensión de las reglas de juego inscriptas en los textos. Incluso ciertos aspectos fundamentales para el funcionamiento del sistema educativo se regulan a través de normas meso. Así, por ejemplo, resulta llamativo que la función de los directores de escuela, una cuestión clave para la gestión institucional, esté normada desde hace más de 15 años por una norma meso (la Resolución N° 1000 de 1992). Un caso de similar envergadura se presenta con el criterio de inscripción de los alumnos en el nivel secundario, al que se refieren resoluciones emitidas anualmente. Estas situaciones ponen en evidencia que **el orden en la compilación del marco legal chaqueño no supone que su arquitectura sea simple.**

Circunscribiendo la mirada a los ejes temáticos de análisis seleccionados en este estudio, el examen comparado de la normativa educativa de la provincia de Chaco permite señalar alguna de sus particularidades. Para la indagación de la **delimitación de la autonomía escolar**, se consideró tanto la asignación de roles en el gobierno institucional y como los márgenes de acción concedidos a la escuela en distintos aspectos de su funcionamiento. En lo que concierne al **gobierno institucional**, un primer punto a remarcar es el **vacío legal respecto de las funciones de los supervisores, que contrasta con la minuciosa y actualizada definición de las funciones de los directores de escuela** (Resolución N° 1000 de 1992). De hecho, Chaco es la única de las tres provincias analizadas que dispone de una clara delimitación de las responsabilidades de los cargos directivos. Los derechos y deberes del resto de los actores involucrados en el gobierno institucional (docentes, padres y alumnos) están establecidos en la Ley Provincial de Educación, y en el caso de los docentes también por el Estatuto del Docente (artículos 6 y 7). Sin embargo, en la formulación de los deberes y derechos no quedan claramente delimitadas las esferas de injerencia de cada uno de los actores. Resulta interesante remarcar que, al igual que en la provincia de Buenos Aires, **la participación de los alumnos del nivel secundario en el gobierno institucional ha sido fortalecida a través de la creación oficial de los centros de estudiantes mediante una norma “macro”, la Ley N° 5135 de 2002.**

En cuanto a las **atribuciones otorgadas a las escuelas**, es preciso diferenciar la dimensión pedagógico-curricular de la dimensión organizativa. En lo referido a la definición del **proyecto pedagógico-curricular institucional** resulta interesante destacar **los amplios márgenes comparativos de definición institucional de los contenidos curriculares**, ya que en Chaco tanto los tres ciclos de la EGB como el polimodal disponen de dicha atribución, mientras que en la provincia de Buenos Aires este es sólo el caso del 2° y 3° año de la educación polimodal, y en Tucumán sólo se encuentra reglamentado para el tercer ciclo de la EGB.

Por otro lado, es digna de remarcar la **reciente habilitación a las escuelas para utilizar los edificios para el desarrollo de actividades extraescolares** (Resolución N° 1781 de 2005). A diferencia de la provincia de Buenos Aires, que también cuenta con una normativa sobre el tema, el abanico de actividades posibles es considerablemente más restringido ya que sólo se permite la organización de actividades previstas por el Ministerio de Educación, los eventos de mejora edilicia organizados por las asociaciones cooperadoras, los encuentros ecuménicos o los eventos culturales. Esta enumeración permite constatar que **la normativa concede la posibilidad de organizar actividades ocasionales y no talleres periódicos, como en el caso bonaerense.**

La definición legal de los aspectos de la **organización institucional** considerados – conformación del plantel docente, organización del trabajo de los docentes, formación de las secciones, elección del nombre de la escuela, elaboración de las normas de convivencia y administración de los recursos- no difiere mucho respecto de las otras provincias bajo estudio, ya analizada en el informe comparado.

Por último, un aspecto de la normativa que afecta la **justicia distributiva** del sistema educativo chaqueño digno de atención se refiere a **la distribución de los propios alumnos** entre las escuelas. Dicha distribución se concreta en función de las decisiones de las propias familias, pero **la normativa prevé el examen de ingreso para el acceso a las escuelas secundarias**. Este criterio de distribución de los alumnos atenta contra la justicia distributiva ya que, como fue señalado en el informe comparado, el examen de ingreso es un mecanismo selectivo y productor de segregación de los alumnos según su condición social (desterrado de la mayoría de las provincias desde la década del '80), ya que el mérito sopesado en las evaluaciones no es independiente de las desigualdades sociales de origen.

8.3 El marco normativo de la provincia de Tucumán

El marco normativo de la provincia de Tucumán se caracteriza por su desorganización, espacios vacíos y escasa sistematización. Aunque esta situación, que data de las últimas dos décadas, fue parcialmente subsanada desde principios de la década actual con la modificación del Estatuto del Docente (2005) que integró una gran diversidad de normas antes dispersas y la sanción de la Ley Provincial de Educación (2004), aun persiste una gran confusión en la arquitectura legal de la educación tucumana. El registro de las normas también adolece de una gran desorganización: muy pocas normas han sido digitalizadas y el archivo de los textos se encuentra disperso en las diversas reparticiones del ministerio provincial.

Las principales normas educativas de la provincia son la Constitución Provincial de 2006, la Ley de Educación Provincial de 2004, el Estatuto del Docente de 2005 y el Reglamento de Escuela del nivel Primario de 1982. **Tucumán carece de un reglamento de educación secundaria y, según nos informaron los especialistas entrevistados, en la mayoría de los casos se utiliza por analogía el reglamento del nivel primario.** Más allá de estas normas troncales, y al igual que en las otras dos provincias analizadas, la gran cantidad de normas “meso” (Decretos y Resoluciones) y “micro” (disposiciones, circulares, comunicaciones, etc.) complejiza considerablemente la comprensión de las reglas de juego inscriptas en los textos.

Circunscribiendo la mirada a los ejes temáticos de análisis seleccionados en este estudio, el examen comparado de la normativa educativa de la provincia de Tucumán permite señalar alguna de sus particularidades. Para la indagación de la **delimitación de la autonomía escolar**, se consideró tanto la asignación de roles en el **gobierno institucional** como los márgenes de acción concedidos a la escuela en distintos aspectos de su funcionamiento. Un primer punto a señalar es que **las funciones de los cargos jerárquicos del sistema educativo –los supervisores y directores- no son reguladas por ninguna norma (en el primer caso), o son consideradas sólo por el reglamento de escuelas primarias (en el segundo caso),** desactualizado frente a las importantes transformaciones acontecidas durante la década de los noventa y la actual. Por su parte, las funciones de los docentes, padres y alumnos aparecen establecidas tanto por la Ley Provincial de Educación como por el Reglamento de Escuelas del nivel primario. Sin embargo, en ninguno de estos dos textos las funciones de los actores quedan claramente explicitadas, ya que mientras que la ley provincial plantea de manera muy general los derechos y deberes de dichos actores, las funciones detalladas en los reglamentos de escuela son extemporáneas.

En cuanto a las **atribuciones otorgadas a las escuelas**, es preciso diferenciar la dimensión pedagógico-curricular de la dimensión organizativa. En lo referido a la definición del **proyecto**

pedagógico-curricular institucional, un aspecto distintivo de la normativa tucumana radica en la **posibilidad de enseñar el credo “en el que se educa a los niños en sus hogares” en las escuelas estatales durante el horario de clase**, inscripta tanto en la Constitución como en la Ley de Educación provincial. Esta es una característica saliente de la provincia que evidencia la idiosincrasia fuertemente religiosa de la sociedad tucumana y la decisión de sostener esas prácticas en las futuras generaciones a través del sistema educativo.

La definición legal de los aspectos de la **organización institucional** considerados – conformación del plantel docente, organización del trabajo de los docentes, formación de las secciones, elección del nombre de la escuela, elaboración de las normas de convivencia y administración de los recursos- no difiere mucho respecto de las otras provincias estudiadas. El único aspecto específico a señalar es la **imposibilidad de adoptar por propia cuenta el nombre de la escuela**, a diferencia de la prerrogativa otorgada en este sentido a las escuelas bonaerenses y chaqueñas.

Por último, algunos aspectos de la normativa que afecta la **justicia distributiva** del sistema educativo tucumano son dignos de atención. En primer lugar, **la distribución de los propios alumnos** entre las escuelas, que se concreta en función de las decisiones de las propias familias y, en caso de exceso de demanda, **tanto en el nivel primario como en el secundario la inscripción de los alumnos se dirime en función de la proximidad del domicilio a la escuela y el “orden de llegada”**. Como fue mencionado en el informe comparado, mientras que el radio contribuye a replicar la desigual distribución de la población en el territorio en el espacio escolar, el orden de llegada constituye un medio sutil e indirecto de selección, al favorecer a las familias más informadas, generalmente pertenecientes a los sectores más aventajados. Otra particularidad a señalar sobre esta dimensión de la normativa escolar está ligada a la **distribución de los docentes. La provincia de Tucumán se distingue por la precisa definición de las zonas de desfavorabilidad**: mientras que el Estatuto del Docente de Tucumán discrimina nueve tipos distintos de zonas desfavorables, los estatutos de la provincia de Buenos Aires y Chaco sólo diferencian cinco. Quizás pueda pensarse que dicha precisión contribuya a orientar de un modo más justo los docentes más experimentados a las escuelas más vulnerables.

9. Cuadros de resumen de la normativa citada

9.1 Provincia de Buenos Aires

Cuadro Nº 4: Provincia de Buenos Aires. Autonomía escolar

Categoría	Sub categoría	Resumen Definición	Norma
Gobierno Institucional	Rol supervisores	Definición clara y actualizada de las funciones de los supervisores jerárquicos (inspector Jefe Regional e Inspector Jefe Distrital)	Ley Provincial de Educación nº 13.688 de 2007 (arts. 79, 81, 82, 84 y 85)
		Definición de las funciones de los supervisores de enseñanza sólo para el nivel primario	Reglamento General de Escuelas Públicas - Decreto nº 6013 de 1958 (art. 164 y 167)
	Rol directores	Definición de la función directiva, esencialmente centrada en aspectos organizativos del funcionamiento institucional	Reglamento General de Escuelas Públicas - Decreto nº 6013 de 1958 (art. 148) y Reglamento General para Establecimientos de Enseñanza Media - Resolución nº 1709 de 1958 (arts. 3 y 6)
	Rol docentes	Definición de los derechos y deberes	Ley Provincial de Educación nº 13.688 de 2007 (arts. 93 y 94)
		Definición de la función docente	Reglamento General de Escuelas Públicas - Decreto nº 6013 de 1958 (art. 148) y Reglamento General para Establecimientos de Enseñanza Media - Resolución nº 1709 de 1958 (art.39)
		Definición de las condiciones laborales y reglas de la carrera docente	Estatuto del Docente - Ley nº 10.579 de 1987
	Rol padres	Definición de los derechos y deberes	Ley Provincial de Educación nº 13.688 de 2007 (arts. 90 y 91)
		Definición de la función paterna	Reglamento General de Escuelas Públicas - Decreto nº 6013 de 1958 (art. 185)
	Rol alumnos	Definición de los derechos y deberes	Ley Provincial de Educación nº 13.688 de 2007 (arts. 88 y 89) - Reglamento General de Escuelas Públicas - Decreto nº 6013 de 1958 (art. 168) y Reglamento General para Establecimientos de Enseñanza Media - Resolución nº 1709 de 1958 (art.109 y 110)
		Participación a través de los centros de estudiantes	Estatuto para Centros de Estudiantes (Resolución nº 4900 de 2005)
Atribuciones de las escuelas	Definición del proyecto pedagógico - curricular institucional	Carácter laico de la enseñanza	Vacío legal
		Posibilidad de elaborar el Proyecto Educativo Institucional (PEI)	Ley Provincial de Educación nº 13.688 de 2007 (art. 65)
		Posibilidad de definir a nivel institucional ciertos espacios curriculares: sólo en el 2º y 3º año del polimodal	Resolución nº 6247 de 2003
		Posibilidad de ofrecer a los alumnos talleres extracurriculares	Resolución nº 9757 de 1996
		Métodos de enseñanza - Orientaciones didácticas muy generales para el nivel primario	Resolución nº 3160 de 2007
		Evaluación alumnos - Definición de los criterios de evaluación, acreditación, calificación y promoción de los alumnos	Resolución nº 1053 de 2005 (1º y 2º ciclo EPB) - Resolución nº 927 de 2006 (ESB) - Vacío legal para nivel polimodal
		Elección libros de texto	Ninguna
	Organización Interna	Conformación plantel docente - Docentes asignados a las escuelas por la DGCyE	Estatuto del Docente - Ley nº 10.579 (arts. 57 a 64)
		Organización licencias docentes - Licencias otorgadas por la DGCyE	Estatuto del Docente - Ley nº 10.579 (arts. 114, 115 y 118)
		Asignación de los docentes a las secciones - Facultad otorgada al director	Reglamento General de Escuelas Públicas - Decreto nº 6013 de 1958 (art. 148)
		Tiempo previsto para la organización de jornadas institucionales	Resoluciones anuales
		Formación de secciones según pautas estrictas, pero con aplicación consensuada y atenta a las particularidades de cada escuela en el nivel distrital a través de las Comisiones Distritales de tratamiento de POF	Resolución nº 3367 de 2005
		Posibilidad de elegir el nombre de la escuela en el marco de criterios preestablecidos en el nivel primario	Reglamento General de Escuelas Públicas - Decreto nº 6013 de 1958 (art.124)
		Posibilidad de elaborar acuerdos de convivencia en el nivel polimodal	Resolución nº 1593 de 2002 - Vacío legal para nivel primario
		Posibilidad de administrar los recursos recaudados por la cooperadora escolar o por otros medios privados	Decreto nº 4767 de 1972 (art.39)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro Nº 5: Provincia de Buenos Aires. Justicia distributiva

Categoría	Sub categoría	Definición	Norma
Distribución alumnos	Definiciones que afectan a la demanda	Libertad de elección para los padres de alumnos	Ley Provincial de Educación nº 13.688 de 2007 (art.90)
	Definiciones que afectan a la demanda	Límite a las vacantes disponibles por definición de cantidad de alumnos por sección -	Resolución nº 3.367 de 2005 Anexo III
		Criterio inscripción en caso de exceso de demanda - Nivel Primario: orden de llegada	Reglamento General de Escuelas Públicas - Decreto nº 6013 de 1958 (art.29)
		Nivel Secundario: sorteo	Comunicaciones anuales
Distribución del personal docente y no docente	Márgenes y estímulos para las decisiones de los docentes	Margen de decisión sobre la escuela donde trabajar otorgado a los docentes con mayor puntaje.	Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires - Ley Nº 10.579 (arts. 47, 48, 50, 51, 54 y 56)
		Bonificación por zona desfavorable	Estatuto del Docente - Ley nº 10.579 (art. 10)
	Margen de decisión de la escuela	Cantidad y tipo de cargos asignados de manera uniforme a las escuelas en función de la cantidad de alumnos	Resolución nº 3367 de 2005 (anexos V y VI)
Distribución recursos materiales	Dotación estatal de recursos	La DGCyE se compromete a proveer a los alumnos y escuelas más desfavorecidos de los recursos materiales necesarios	Ley Provincial de Educación nº 13.688 de 2007 (art.109)
		Fondos para mantenimiento edilicio, con rubros de gasto minuciosamente detallados	Resolución nº 297 de 2006
	Capacidad de recaudación propia	A través de las cooperadoras, con posibilidad de obtener recursos a través de diversas fuentes	Decreto nº 4767 de 1972 (art.24)

Fuente: Elaboración propia.

9.2 Provincia de Chaco

Cuadro Nº 6: Provincia de Chaco. Autonomía escolar

Categoría	Sub categoría	Resumen Definición	Norma
Gobierno Institucional	Rol supervisores	Funciones de los supervisores	Vacío legal
	Rol directores	Definición detallada y actualizada de las funciones de los directores	Resolución 1000 de 1992
	Rol docentes	Definición de los derechos y deberes	Ley General de Educación Nº 4449 de 1997 (Art. 109) y Ley nº 5125 de 2002 - Estatuto del docente - (Arts. 6 y 7)
	Rol padres	Definición de los derechos y deberes	Ley General de Educación Nº 4449 de 1997 (Art. 107)
	Rol alumnos	Definición de los derechos y deberes	Ley General de Educación Nº 4449 de 1997 (Art. 105)
Estatuto para la organización de los centros de estudiantes		Ley nº 5135 de 2002	
Atribuciones de las escuelas	Definición del proyecto pedagógico - curricular institucional	Carácter laico de la enseñanza	Ley General de Educación Nº 4449 de 1997 (Art. 2)
		Posibilidad de elaborar el Proyecto Educativo Institucional (PEI)	Resolución nº 289 de 1999 (Art. 1) y Resolución nº 291 de 1999 (Art. 1)
		Posibilidad de definir a nivel institucional ciertos espacios curriculares en el 3º ciclo de EGB y en polimodal	Resolución nº 2915 de 2004 para EGB 3 y Resolución nº 36 de 1999 para Polimodal
		Posibilidad restringida de utilización del edificio escolar para eventos extraescolares	Resolución nº 1781 2005
		Métodos de enseñanza	Vacío legal
		Evaluación alumnos - Definición de los criterios de evaluación, acreditación, calificación y promoción de los alumnos.	Resolución nº 1304. de 1999 (Anexo II; III y IV)
	Organización Interna	Elección libros de texto	Vacío legal
		Conformación del plantel docente - Docentes asignados a las escuelas por el Ministerio de Educación	Ley nº 5125 de 2002 - Estatuto del docente (Art. 17)
		Organización licencias docentes - Licencias otorgadas por el Ministerio de Educación	Decreto nº 1217 de 1991 - Estatuto del docente (Arts. 309, 312, 321, 323)
		Asignación de los docentes a las secciones	Vacío legal
		Tiempo previsto para la organización de jornadas institucionales	Vacío legal
		Posibilidad de elegir el nombre de la escuela en el marco de criterios preestablecidos	Resolución nº 2622 de 2003: Reglamento de Nominación de Establecimientos Educativos (Arts. 1, 2, 3 y 4)
		Posibilidad de elaborar acuerdos de convivencia en el nivel polimodal	Ley nº 5221 de 2003 - Marco Normativo para acuerdos de convivencia (Arts. 1 a 11)
Posibilidad de administrar los recursos recaudados por la cooperadora escolar o por otros medios privados.	Ley nº 5160 de 2002 (Art. 9)		

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro Nº 7: Provincia de Chaco. Justicia distributiva

Categoría	Sub categoría	Definición	Norma
Distribución alumnos	Definiciones que afectan a la demanda	Libertad de elección para los padres de alumnos	Ley General de Educación Nº 4449 de 1997 (Art. 107 incisos a y b)
	Definiciones que afectan a la oferta	Límite a las vacantes disponibles por definición de cantidad de alumnos por sección -	Resolución 1042 de 1997 (Anexo V y VI)
		Criterio inscripción en caso de exceso de demanda - Nivel Primario: radio	Resolución nº 2111 de 1985
		Nivel Secundario: examen de ingreso	Resoluciones anuales
Distribución del personal docente y no docente	Márgenes y estímulos para las decisiones de los docentes	Margen de decisión sobre la escuela donde trabajar otorgado a los docentes con mayor puntaje	Ley Nº 5125 de 2002 - Estatuto del docente (Arts. 15 y 37)
		Bonificación por zona desfavorable	Ley Nº 5125 de 2002 - Estatuto del docente (Arts. 9, 38, 42 y 45)
	Margen de decisión de la escuela	Cantidad y tipo de cargos asignados de manera uniforme a las escuelas en función de la cantidad de alumnos	Resolución 1042 de 1997 (Anexos V y VI)
Distribución recursos materiales	Fondos fijos para gastos corrientes	Fondos para mantenimiento edilicio	Vacío legal
	Capacidad de recaudación propia	A través de las cooperadoras, con posibilidad de obtener recursos a través de diversas fuentes.	Ley Nº 5160 de 2002 (Art. 9)

Fuente: Elaboración propia.

9.3 Provincia de Tucumán

Cuadro Nº 8: Provincia de Tucumán. Autonomía escolar

Categoría	Sub categoría	Resumen Definición	Norma
Gobierno Institucional	Rol supervisores	Funciones de los supervisores	Vacío legal
	Rol directores	Definición de las obligaciones y atribuciones de los directores	Reglamento de Escuelas Primarias - Decreto 119/14 de 1982 (Art.87). En el nivel medio se aplica por analogía el reglamento del nivel primario
	Rol docentes	Definición de los derechos y deberes	Ley de Educación Provincial nº7463 de 2004 (arts. 92, 93 y 94)
		Definición la función docente	Reglamento de Escuelas Primarias - Decreto 119/14 de 1982 (Art.99). En el nivel medio se aplica por analogía el reglamento del nivel primario
		Definición de las condiciones laborales y reglas de la carrera docente	Ley Nº 3470 de 2005 - Estatuto del Docente (arts. 7, 8, 9, 41 y 42)
	Rol padres	Definición de los derechos y deberes	Ley de Educación Provincial nº7463 de 2004 (arts. 90 y 91) y Reglamento de Escuelas Primarias - Decreto 119/14 de 1982 (Art.82). En el nivel medio se aplica por analogía el reglamento del nivel primario
	Rol alumnos	Definición de los derechos y deberes	Ley de educación provincial Nº 7463 de 2004. (arts. 88 y 89) y Decreto 119/14 de 1982 - Reglamento de Escuelas Primarias (arts. 161 a 167). En el nivel medio se aplica por analogía el reglamento del nivel primario
Atribuciones de las escuelas	Definición del proyecto pedagógico - curricular institucional	Posibilidad de dictar enseñanza religiosa en horario de clase	Ley de Educación Provincial Nº 7463 de 2004 (art. 6, inciso g)
		Posibilidad de elaborar el Proyecto Educativo Institucional (PEI)	Ley de Educación Provincial Nº 7463 de 2004 (Art. 85)
		Posibilidad de definir a nivel institucional ciertos espacios curriculares en el 3º ciclo de la EGB	Resolución 487 de 2004
		Posibilidad de ofrecer a los alumnos materias extracurriculares	Vacío legal
		Métodos de enseñanza	Vacío legal
		Definición de los criterios de evaluación, acreditación, calificación y promoción de los alumnos para los tres ciclos de la EGB	Resolución 1194 de 2002 y Resolución 142 de 2003
		Elección libros de texto	Vacío legal
	Organización Interna	Conformación plantel docente - Docentes asignados a las escuelas por el Ministerio de Educación	Ley Nº 3470 de 2005- Estatuto del Docente (Art.14)
		Organización licencias docentes - Licencias otorgadas por el Ministerio de Educación	Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias del Personal Docente - Decreto nº 505/14 de 1996
		Asignación de los docentes a las secciones - Facultad otorgada al director	Reglamento de Escuelas Primarias - Decreto 119/14 de 1982 (art.87)
		Imposibilidad de elegir el nombre de la escuela	Reglamento de Escuelas Primarias - Decreto 119/14 de 1982 (arts. 55, 56 y 57)
		Posibilidad de elaborar acuerdos de convivencia en el nivel polimodal	Ley de Educación Provincial Nº 7463 de 2004. (art. 85)
		Posibilidad de administrar los recursos recaudados por la cooperadora escolar o por otros medios privados	Reglamento de Escuelas Primarias - Decreto 119/14 de 1982 (arts. 222 y 223)

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro Nº 9: Provincia de Tucumán. Justicia distributiva

Categoría	Sub categoría	Definición	Norma
Distribución alumnos	Definiciones que afectan a la demanda	Libertad de elección para los padres de alumnos	Ley de Educación Provincial Nº7463 de 2004 (Art. 90)
	Definiciones que afectan a la demanda	Límite a las vacantes disponibles por definición de cantidad de alumnos por sección - Criterio inscripción en caso de exceso de demanda - Nivel Primario y nivel secundario: radio y orden de llegada	Decreto 1743/5 de 1998. Normas para la organización de las Plantas Orgánicas Funcionales (Anexo II. Incisos A y B) Reglamento de Escuelas Primarias - Decreto 119/14 de 1982 (Art. 18). En el nivel medio se aplica por analogía el reglamento del nivel primario
Distribución del personal docente y no docente	Márgenes y estímulos para las decisiones de los docentes	Margen de decisión sobre la escuela donde trabajar otorgado a los docentes con mayor puntaje.	Ley Nº 3470 - Estatuto del Docente - 2005. (Art. 41 y 42)
		Bonificación por zona desfavorable	Ley Nº 3470 - Estatuto del Docente - 2005. (Art. 66; 75 y 73)
	Margen de decisión de la escuela	Cantidad y tipo de cargos asignados de manera uniforme a las escuelas en función de la cantidad de alumnos.	Decreto 1743/5 de 1998. Normas para la organización de las Plantas Orgánicas Funcionales (Anexo III. Inciso D)
Distribución recursos materiales	Fondos fijos para gastos corrientes	Fondos para mantenimiento edilicio	Vacío legal
	Capacidad de recaudación propia	A través de las cooperadoras, con posibilidad de obtener recursos a través de diversas fuentes.	Reglamento de Escuelas Primarias - Decreto 119/14 de 1982 (Art. 18). En el nivel medio se aplica por analogía el reglamento del nivel primario

Fuente: Elaboración propia.

10. Bibliografía

- Albergucci R. *Ley Federal de Educación y transformación educativa*, Troquel, Buenos Aires, 1995.
- Almandoz M. R. *Sistema Educativo Argentino. Escenarios y Políticas*, Capítulo 3: "Bases legales del sistema educativo", Santillana, Buenos Aires, 2000.
- Amuchástegui M. *Textos para repensar el día a día escolar: sobre cuerpos, vestuarios, espacios, lenguajes, ritos y modos de convivencia en nuestra escuela*, Capítulo 2: "El orden escolar y sus rituales". Santillana, Buenos Aires, 2000.
- Andrada M. *Autogestión y autonomía de la institución escolar moderna. Finalidades, estrategias y regulaciones en el Sistema Educativo de la Provincia de Buenos Aires (1993-2000)*, Tesis de Magister en Sociología, FLACSO/Buenos Aires, 2002.
- Ball S. *La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar*, Paidós, Barcelona, 1989.
- Batallán G. *Docentes de infancia: antropología del trabajo en la escuela primaria*, Paidós, Buenos Aires, 2007.
- Birgin A. *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*, Troquel, Buenos Aires, 1999.
- Braslavsky C. *Autonomía y anomia en la educación pública argentina*, Documento para la discusión n° 8, FLACSO, Buenos Aires, 1993.
- Bravo H. F. *Una confrontación de relevancia: derecho de huelga vs. derecho de aprender*, Ed. Marymar, Buenos Aires, 1996.
- Bravo H. F. *Jurisprudencia Argentina en Materia de Educación*, Eudeba, Buenos Aires, 1986.
- Bravo H. F. *Bases Constitucionales de la Educación Argentina*, Bibliotecas Universitarias, CEAL, Buenos Aires, 1988
- Bravo H. F. *El estado y la enseñanza privada*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1984.
- Bravo H. F., *Ley 1420*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1982.
- CIPPEC *Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas: Una Sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas*, Documento de Trabajo n° 4, Área de Política Educativa, Buenos Aires, 2004.
- Delich A. y Savransky N. *Latinoamérica: El debate educativo en la producción legislativa regional (2000-2007)*, Seminario: "Los parlamentos y las reformas educativas en América Latina" - Río de Janeiro, Centro de Estudios en Políticas Públicas, Buenos Aires, 2007.
- Dubet F. *La escuela de las oportunidades*, Gedisa, Barcelona, 2005.
- Dufour G. *El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino*, Aique, Buenos Aires, 2008.
- Gvirtz S. y Dufour G. *El rol de los niveles intermedios en el gobierno de la educación: su incidencia sobre la equidad, Un estudio exploratorio sobre Argentina, Colombia, Chile y Perú. Proyecto Universidad de San Andrés - Ford*, Mimeo, Buenos Aires, 2006.

- Del Cueto C. *Los únicos privilegiados. Estrategias educativas de las nuevas clases medias*, Universidad Nacional de General San Martín, Prometeo libros, Buenos Aires, 2007.
- Delich A. y Savransky N. *Latinoamérica: el debate educativo en la producción legislativa regional (2000-2007)*, Seminario: "Los parlamentos y las reformas educativas en América Latina", CEPP, Río de Janeiro, 2007.
- Dussel I. *Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la argentina (1990-2000)*, Elementos para su análisis, Proyecto alcance y resultados de las reformas educativas en argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, 2001.
- Fiszbein A. *Institutions, Service Delivery and Social Exclusion: A case study of the Education Service in Buenos Aires*, World Bank, Human Development Department, 1999.
- Gallart M. A. *La construcción social de la escuela media. Una aproximación institucional*, Editorial Stella y Ediciones La Crujía, Buenos Aires, 2006.
- Gather Thurler M. *Innovar en el seno de la institución escolar*, Graó, Barcelona, 2004.
- Gómez Schettini M. "La elección de los no elegidos: los sectores de bajos ingresos ante la elección de la escuela en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires", En Narodowski, M. y Gómez Schettini, M. (Comps.): *Escuelas y Familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social*, Prometeo, Buenos Aires, 2007.
- LPP-FLAPE "El derecho a la educación. Una construcción histórica polémica", *Serie Fichas de Cátedra*, Cátedra de Política Educacional, Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2007.
- Llach J. J., *El desafío de la equidad educativa*, Granica, Coll. Nuevas Perspectivas en Educación, Buenos Aires, 2006.
- Llach J., Montoya, S. y Roldán, F. *Educación para todos*, IERAL, Capítulo 4: "La importancia de la organización", Córdoba, 1999.
- Llinás P. *Políticas de dotación de libros de texto en Argentina*, CIPPEC, Buenos Aires, 2005.
- López N. *Las nuevas leyes de educación en América Latina*, CLADE-IIPE-Unesco Buenos Aires, 2007.
- Maltoni M. *Legislación educativa argentina*, Ediciones Braga, Buenos Aires, 1995.
- Maltoni M. *Educación y reformas constitucionales (1819-1987)*, El Ateneo, Buenos Aires, 1988.
- Maroy C. y Dupriez V. «La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone», *Revue française de pédagogie*, N° 130, 2000.
- Mezzadra F. y Composto C. *Políticas para la docencia*, Documento n° 5, Serie Nexos, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.
- Mezzadra F. et al. *El sistema de distribución de docentes en Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC, 2007.
- Morduchowicz A. y Arango A. *Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina*, IIPE-UNESCO Buenos Aires, 2007.
- Morduchowicz, A. *Carreras, Incentivos y Estructuras Salariales Docentes*, PREAL, Buenos Aires, 2002.

- Narodowski M. "Monopolio estatal y elección de escuela en la Argentina", *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, Granica, Buenos Aires, 2002.
- Narodowski M. y Andrada M. "Segregación socioeconómica, regulaciones y privatización en el Sistema Educativo Argentino: el caso de la Provincia de Buenos Aires", *Propuesta Educativa* n° 23, Novedades Educativas/FLACSO, Buenos Aires, 2001.
- Palamidessi M. "El curriculum para la escuela primaria: continuidades y cambios a lo largo de un siglo", en Terigi F.: *Diez miradas sobre la escuela primaria, Siglo XXI-OSDE*, Buenos Aires, 2006.
- Paviglianitti N. "El derecho a la educación: una construcción histórica polémica", *Praxis Educativa*, Año IV, n° 4, Buenos Aires, 1999.
- Rivas A. et al. *El desafío del derecho a la Educación. Un dispositivo analítico para la acción*, CIPPEC, Buenos Aires, 2007.
- Rivas A. et al. *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires, 2004.
- Rodríguez Pérez C. y Aleonada Aramburu C. *El derecho y la justicia en la educación*, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires, 1989.
- Serra J. C. *El campo de capacitación docente: políticas y tensiones en el desarrollo profesional*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2004.
- Braslavsky C. y Tiramonti G. *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media: el rol del supervisor*, FLACSO-Miño y Dávila, Buenos Aires, 1990.
- Veleda C. "La regulación estatal y la segregación educativa en la provincia de Buenos Aires", *Revista Política Educativa*, n° 1, Universidad Nacional de San Andrés, en prensa, 2008.
- Veleda C. "Entre querer y poder. Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense". En Narodowski, M. y Gómez Schettinni, M. *Elección de escuelas. Problemas de diversidad y justicia social*, Prometeo sujetos/políticas/educación, Buenos Aires, 2007.
- Veleda C. *Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del conurbano bonaerense*, Documento de trabajo n° 5, CIPPEC, Buenos Aires, 2005.
- Ziegler S. "Los de excepción: un retrato de las elecciones escolares de las familias de sectores favorecidos en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense", Narodowski, M. y Gómez Schettini, M. (Comp.): *Escuelas y Familias. Problemas de diversidad cultural y justicia social*, Prometeo, Buenos Aires, 2007.
- Ziegler, S. *De las políticas curriculares a las resignificaciones de los docentes*, Tesis de maestría, FLACSO, Buenos Aires, 2001.

Acerca de la autora

Cecilia Veleda. Coordinadora del Programa de Educación de CIPPEC. Doctora en Sociología de la Educación, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París. Magíster en Ciencias de la Educación, Universidad de París V. Licenciada en Psicología, Universidad de Buenos Aires. Es co-titular junto con Axel Rivas de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido profesora de Política Educativa de la Universidad Nacional de Quilmes y consultora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO Buenos Aires. Sus principales áreas de interés están ligadas a la sociología y la política educativa, el gobierno de la educación en la Argentina, las desigualdades educativas inter e intra provinciales y la segregación educativa en los centros urbanos. Ha publicado varios artículos y capítulos de libros sobre estas temáticas.

Si desea citar este documento: Veleda, Cecilia: “Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa. Estudio comparado de las provincias de Chaco, Tucumán y Buenos Aires”, *Documento de Trabajo N° 27*, CIPPEC, Buenos Aires, 2009.

Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC, ingrese a: www.cippec.org/nuevo/publicaciones.php.

La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

*Este informe fue realizado por solicitud del Proyecto Escuelas del Bicentenario,
con sede en el IIPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires*