

**PROYECTO “LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS”**  
**ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL ESTADO, EL PODER Y LA**  
**EDUCACIÓN EN LAS 24 PROVINCIAS ARGENTINAS**

Director: Axel Rivas

**CIUDAD DE BUENOS AIRES**  
**(VERSIÓN DEFINITIVA)**

**Paola Llinás**

*Febrero de 2004*

*Informe Jurisdiccional N°24*

**ÍNDICE**

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>4</b>
<b>1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>11</b>
<b>2 CONTEXTO JURISDICCIONAL Y EDUCATIVO .....</b>	<b>12</b>
2.1 DATOS JURISDICCIONALES.....	12
2.2 DATOS EDUCATIVOS.....	16
2.3 MAPA DE PODER.....	25
<b>3 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....</b>	<b>28</b>
3.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN.....	28
3.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN .....	38
<b>4 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....</b>	<b>41</b>
<b>5 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN .....</b>	<b>45</b>
<b>6 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....</b>	<b>50</b>
6.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LAS FINANZAS PROVINCIALES.....	50
6.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES .....	56
<b>7 LAS POLÍTICAS LABORALES.....</b>	<b>58</b>
7.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE.....	58
7.2 EL SALARIO DOCENTE.....	60
7.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL .....	63
7.4 LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LOS DOCENTES.....	65
<b>8 RELACIONES CON LA NACIÓN.....</b>	<b>69</b>
8.1 LAS RELACIONES MACRO-POLÍTICAS ENTRE LA PROVINCIA Y LA NACIÓN.....	69
8.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES .....	71
<b>9 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA .....</b>	<b>74</b>
<b>10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS, SOCIALES Y CURRICULARES .....</b>	<b>76</b>
10.1 POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y SOCIALES .....	76
10.2 POLÍTICAS CURRICULARES .....	82
<b>11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO .....</b>	<b>85</b>
<b>12 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL.....</b>	<b>89</b>
11.1 LA SUPERVISIÓN .....	89
11.2 EVALUACIÓN Y CONTROL.....	93
<b>REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>95</b>
<b>ANEXO: CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES EN LA COMPARACIÓN</b>	
<b>INTERPROVINCIAL.....</b>	<b>99</b>
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL .....	99
2. CONTEXTO EDUCATIVO.....	104
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	109
4. POLÍTICAS LABORALES .....	113

5. RELACIONES CON NACIÓN .....	114
6. REFORMA EDUCATIVA .....	115
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	115
8. SECTOR PRIVADO.....	116
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
<b>ENTREVISTAS REALIZADAS.....</b>	<b>121</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

La historia política de la Ciudad de Buenos Aires (CBA) puede ser leída en tres claves que también parecen atravesar el ámbito educativo porteño. La primera de ellas hace referencia a la condición de Capital de la República. En este sentido, la Ciudad se encuentra en una posición de poder relacionada con la posibilidad de influenciar políticamente en las cuestiones nacionales así como también por la visibilidad de sus propios asuntos en todos los rincones del territorio argentino. Esto se ve reforzado por la convivencia de las administraciones de los dos niveles de gobierno – local y nacional- en el mismo espacio geográfico, a lo que se suma la presencia de los distintos actores que conforman ambos mapas de poder.

En segundo término, pero en íntima conexión con lo anterior, la gran autonomía de la Ciudad es una de las claves fundamentales que permiten analizar la política porteña. Los indicadores socio económicos y la baja dependencia de los recursos nacionales señalan que la Ciudad es la jurisdicción más rica del país y la ubican en una posición de privilegio en relación con las demás. A su vez, la riqueza de la Ciudad en términos de capital social y cultural de sus habitantes, que se traducen en su profesionalismo y formación, refuerzan la autonomía en el plano económico.

El tercero de los rasgos claves alude a la orientación política de la Ciudad. Es posible afirmar que una gran parte de los ciudadanos porteños ha tenido una preferencia política claramente no peronista. Esto se explica, históricamente, a partir de los resultados obtenidos en las sucesivas elecciones para legisladores nacionales y concejales municipales celebradas. A pesar de haber sido gobernada por intendentes peronistas designados por presidentes de la Nación de este mismo signo político, los partidos de la oposición política al peronismo -el otro partido mayoritario de alcance nacional (la Unión Cívica Radical), el FREPASO y la Alianza- han obtenido el sucesivo reconocimiento de los porteños en las urnas. Desde el retorno a la democracia en 1983, el Partido Justicialista no obtuvo la victoria en ninguno de los comicios realizados en la Ciudad, con excepción de 1993. Este rasgo colaboró -junto a otros cambios realizados en el status institucional de la Ciudad- para que la Ciudad fuera cuna de la Alianza que triunfaría en las elecciones presidenciales de 1999, poniendo fin a 10 años de gobierno peronista en el nivel nacional.

A partir de los tres rasgos clave señalados es posible analizar y periodizar la década de los '90. Un hecho que constituye un parte aguas de la política porteña resultó del cambio dispuesto por la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que previó la sustitución de la condición municipal de la CBA por medio del reconocimiento de una nueva jerarquía. Fue así que, en 1995 y en cumplimiento de aquel mandato, una Convención local sancionó la Carta Magna de la Ciudad Autónoma y se realizaron elecciones para cubrir los cargos ejecutivos y legislativos. Desde mediados de la década, los habitantes porteños dejaron de estar gobernados por un intendente municipal -designado por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado nacional- para pasar a estar bajo la figura de un jefe de gobierno elegido por el voto popular. En el ámbito del Poder Legislativo también se operaron modificaciones por medio de las cuales se suprimió el cuestionado Concejo Deliberante municipal y se creó una Legislatura unicameral. En este mismo acto, se disminuyó la cantidad de representantes

del cuerpo legislativo a la mitad -de 120 a 60-, por una parte, y se modificaron cuestiones de índole cualitativa a través de la generación de condiciones que permitieran un accionar político más transparente y democrático, por la otra.

En la primera mitad de la década (1989-1996), se sucedieron tres intendentes designados por el presidente de la Nación, Carlos Menem. Este período fue más conflictivo que el siguiente por la presencia de partidos de colores políticos opuestos en el Ejecutivo y Legislativo porteños, así como también por el clima de movilización social y paros tanto locales como nacionales. A partir de 1996, se abrió una nueva etapa en la historia política de la Ciudad que reforzó su posición de autonomía y poder y permitió la conformación de una coalición (Alianza FREPASO-UCR) de oposición al gobierno nacional peronista que alcanzaría el poder en 1999 con De la Rúa como presidente de la Nación. Esta figura política del radicalismo, que había ocupado otros cargos políticos en representación de los habitantes de la Ciudad en el Legislativo nacional, resultó ganador de las elecciones de 1996 y fue designado jefe de gobierno. Al momento de asumir, De la Rúa planeaba llevar adelante un "shock de gestión con reducción de gastos y una profunda reestructuración administrativa"<sup>1</sup> para conformarse como modelo de gestión eficiente y transparente, avizorando su proyección nacional. Por otra parte, el segundo lugar en aquellas elecciones de 1996 lo obtuvo el FREPASO, fuerza política constituida en 1994 que había ganado las tres elecciones para legisladores nacionales y concejales anteriores a las de jefe de gobierno en la Ciudad.

De la unión de estos dos partidos – el radicalismo y el FREPASO- en la Alianza, que llevó a De la Rúa a la presidencia, también surgió el segundo jefe de gobierno de la Ciudad: Aníbal Ibarra (2000 en adelante). El apoyo recibido por Ibarra, el candidato frepasista de la Alianza, por parte del presidente recientemente electo fomentó la nacionalización de la campaña porteña, tendencia de por sí natural para las elecciones en el distrito por ser la Capital del país. Así como en las primeras elecciones para jefe de gobierno en 1996, cuando triunfó De la Rúa, la victoria de la oposición al peronismo en la Ciudad representó una señal de alerta para el gobierno nacional menemista y una esperanza para la creciente oposición, éstas elecciones se presentaron también como una prueba del poder de De la Rúa en el gobierno nacional. De esta manera, el triunfo de Ibarra implicó una refrenda del poder de la Alianza y de De la Rúa en el nivel nacional, por una parte, pero también un creciente poder del FREPASO que se responsabilizó -por primera vez- de una gestión ejecutiva.

Considerando este panorama político, no es posible dejar de hacer mención de las principales condiciones sociales y económicas estructurales que contextualizan la educación de la Ciudad. Como ya se ha señalado, Buenos Aires es una de las jurisdicciones más ricas del país y la excepcionalidad de sus indicadores lo confirman. La CBA posee el porcentaje más bajo de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (7,8%, Censo 2001) frente a una media nacional del 17,7%. A su vez, es una de las jurisdicciones con menor proporción de pobres (19,8%, año 2002) y de indigentes (6,3%, año 2002), teniendo en cuenta las medias nacionales de 54% y 25%, respectivamente. Por otra parte, es una de las 4 jurisdicciones de menor desempleo (13,5%), por lo que se ubica 3,5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional (17%). En este mismo sentido, los ingresos per cápita de la Ciudad prácticamente triplican los de la media del país (\$12.363 frente a \$4.946). Por otra parte, según el Censo 2002, la CBA tiene el menor porcentaje de analfabetos del país (0,7% frente a media nacional de 4,0,

---

<sup>1</sup> Diario Clarín, 6 de Agosto de 1996.

Censo 2001) y la mayor proporción de población con primaria (91,3%) y secundaria (47,8%) completa, superando a la media del país en 15 puntos porcentuales en el primer caso (76,3%, media país) y casi duplicándola en el segundo (25,6%, media país). Los indicadores de la Ciudad son equiparables a los de los países desarrollados pero, a pesar de esto, no es posible dejar de mencionar que en el interior de la Ciudad existen grandes diferencias entre los distritos de la zona norte y los de la zona sur. Las desigualdades de la jurisdicción, que presenta una zona norte altamente desarrollada y una zona sur más rezagada, son también un punto central en la caracterización de la CBA.

Los indicadores y datos básicos del sistema educativo se corresponden con los del contexto socioeconómico. La Ciudad cuenta con uno de los 4 sistemas educativos más grandes del país, en tanto atiende a 617.743 alumnos en 2.349 unidades educativas en educación común. Las tasas de escolarización neta son también excepcionales, ya que es la más alta del país para el nivel medio (83,8%) y la segunda más alta para el nivel primario (95,9%) e inicial (93,7%). Por otra parte, los indicadores de rendimiento (tasa de promoción, abandono, repitencia, sobreedad y egreso) la posicionan en un lugar destacado por encima de las medias regionales y del total país, en mayor medida para la primaria y en menor para la secundaria. Asimismo, la Ciudad ha obtenido el primer lugar en el ranking elaborado con los resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad – implementados desde 1993 por el Ministerio de Educación nacional- en las pruebas de nivel primario y de secundario en todos los años, con tres excepciones (Pruebas de nivel secundario de Lengua de 1994 y Matemática de 1996, en las que salió segunda, y Lengua del '96, en la que salió séptima).

En este contexto, el gobierno de la educación porteña ha estado signado por los tres rasgos claves señalados al comienzo. En primer término, la posición de Capital de la República influyó para que los funcionarios sintieran la presión de la posibilidad de nacionalización de los conflictos porteños. Una asesora de la Dirección General de Educación señaló que: “*cuando hay un problema en la Ciudad es tapa de diario nacional*”<sup>2</sup>. Por otra parte, la convivencia de la administración de la Ciudad y la Nacional en el mismo espacio geográfico colaboró para que cuestiones de índole nacional tuvieran especial incidencia en el espacio local. Ejemplos de esto son la participación de los docentes y sindicatos de la Ciudad en movilizaciones y paros convocados a nivel nacional por la CTERA y la asistencia de algunos secretarios de educación y jefes de gobierno de la Ciudad a la Carpa Blanca.

En segundo lugar, la posición de autonomía de la Ciudad se hizo manifiesta en la práctica política de la educación. La independencia económica y el perfil técnico de los ministros y los funcionarios explican en gran medida esta condición, ya que posibilitó la planificación e impulso de sus propias políticas y programas sin depender de los fondos nacionales. Asimismo, esto le permitió a la Ciudad tomar posición frente a las líneas del Ministerio nacional. A diferencia de lo sucedido en otras jurisdicciones, la Ciudad pudo evaluar desde una perspectiva técnica la pertinencia o no de las definiciones nacionales. Una de las muestras más claras de esto último fue la negativa de la CBA a la implementación de la Ley Federal de Educación. Como nos dijo un ex secretario de educación, otras provincias

---

<sup>2</sup>Entrevista con Alcira Orsini, asesora de la Dirección General de Educación, realizada en Junio de 2003.

llevaron adelante una aplicación cosmética de la reforma para recibir apoyo económico de Nación: "Otros ministros decían: 'Decibe nos da dinero, apliquemos la Ley de manera ficticia' "<sup>3</sup>.

A propósito de esto, la negativa a la aplicación de la reforma educativa trae a colación el tercero de los rasgos clave. La oposición de la Ciudad a la Ley Federal también tuvo un importante costado político. Además de las resistencias técnicas, la Ley era percibida por muchos de los actores porteños como símbolo del "neoliberalismo" que profesaba el mandatario nacional y la resistencia a su implementación se enmarcaba en una postura más general de disconformidad con el modelo menemista.

Para profundizar el estudio en el terreno de las relaciones de poder en el ámbito educativo es preciso abordar el análisis de la estructura central de la educación: la Secretaría de Educación. Un primer punto destacable es el quiebre que existe en la estructura central entre el ámbito público y el privado, que no hace más que explicitar esta separación presente en el sistema. La fragmentación entre el sector público y privado en la Ciudad nos permite señalar la existencia de, prácticamente, dos subsistemas bien diferenciados. Bajo la órbita de la Dirección General de Educación de Gestión Privada están todas las instituciones de este sector de los distintos niveles educativos y por sus dimensiones –46% de los alumnos de la Ciudad- concentra mucho poder. A su vez, de esta Dirección General dependen los supervisores y la administración del sector, así como también la asignación de los aportes estatales a las escuelas privadas. Todo esto le confiere a esta oficina una gran autonomía y poder. En este mismo sentido, distintos entrevistados señalaron que "privada es otro mundo"<sup>4</sup>, ante el bajo grado de interacción de esta repartición con el resto de las Direcciones Generales.

Por otra parte, otros actores tienen fuerte peso en algunos espacios de la administración central. Tal es el caso de los sindicatos, cuya presencia es clave en las Juntas de Clasificación, en la de Disciplina, en la Comisión Permanente de Anexo de Títulos y Cursos de Capacitación y en la de Evaluación y Actualización del Estatuto Docente. La presencia de los gremios en estas áreas resulta destacable por las relevantes funciones que allí se desarrollan y porque entre ellas se cuenta la definición del puntaje de los cursos de capacitación que, en algunos casos, son dictados por las mismas organizaciones sindicales.

Otro aspecto a destacar en relación con la estructura de la administración es el rol central de la Dirección General de Planeamiento, que se ocupa de la investigación, planificación y evaluación educativa. A su vez, se observa -como en una gran parte de las jurisdicciones- cierta disociación entre la planificación a cargo de Planeamiento y la ejecución de políticas en manos de las Direcciones de Nivel. Pero a diferencia de otros casos, la Ciudad ha problematizado esta cuestión y ha desarrollado ciertas estrategias para afrontarla. Esto ha sido posible en el marco de una decisión y voluntad política para hacerlo así como también gracias a la existencia de ciertas condiciones distintivas de la Ciudad. Puntualmente, es posible mencionar entre ellas el alto grado de formación y profesionalismo -tanto de los equipos de gestión como de los mismos secretarios-, la continuidad de los equipos y políticas a través de los distintos gobiernos y la presencia de supervisores en las direcciones de área.

---

<sup>3</sup>Entrevista con Horacio Sanguinetti, ex secretario de educación (Marzo 2000), realizada en Marzo de 2000.

<sup>4</sup> Entrevistas realizadas a funcionarios de la Secretaría de Educación en Junio de 2003.

Pasando al análisis del marco político del gobierno de la educación, resulta clave caracterizar el perfil de los secretarios de educación de la década. Al igual que otros rasgos de la Ciudad, gran parte de los secretarios de educación presentaron una particular combinación de trayectorias. La mayoría de ellos –como, por ejemplo, Giannoni y Filmus- tenían un amplio conocimiento del sistema educativo conjugado con “cintura política” para articular con los distintos actores presentes en el mapa de poder de la educación, que contribuyeron a que la Ciudad pudiera diseñar e implementar sus propias políticas educativas. A su vez, otra característica de los secretarios de educación fue que todos tuvieron una formación superior, ya sea en la docencia (Muzzoppapa, Sica de Matzkin, Giannoni) o en las ciencias humanas: sociología (Filmus), psicología (Devries). Del total de secretarios de educación de la Ciudad en los '90, hubo un solo economista –Blasco- que no perduró en el cargo por más de 6 meses. A su vez, la mayoría de ellos ya tenía experiencia en la gestión del sistema educativo al momento de acceder al cargo. Tal es el caso de Martín y de Filmus, quienes fueron subsecretarios de educación de la propia Secretaría antes de ser designados secretarios; de Giannoni, que presidió el Consejo de Educación de la provincia de Río Negro y de Sica de Matzkin, que se había desempeñado en un programa del Ministerio de Educación de la Nación. Por último, el perfil de los secretarios de educación de la Ciudad se completa con la proyección de los mismos a la administración central de la educación nacional. Por ejemplo, después de haber ocupado el cargo de secretario de educación en la Ciudad, Devries fue nombrado presidente del Consejo Federal de Cultura y Educación y Filmus fue convocado por el presidente Kirchner para ser ministro de educación de la Nación.

El análisis de la relación de la Secretaría de Educación con el sistema educativo es central también para avanzar con el estudio del gobierno de la educación de la Ciudad. La mayor parte de las funciones se encuentran centralizadas en la Secretaría de Educación, a pesar de que existe algún grado de desconcentración administrativa y de las regiones y distritos de supervisión. En este sentido, si bien los supervisores – bisagra entre la administración central y el sistema educativo- cumplen funciones administrativas, se tiende a que su tarea sea mayormente pedagógica, por medio de su incorporación en la orientación de la capacitación y en la generación de proyectos regionales o institucionales. La fluida comunicación entre las instancias de decisión y el cuerpo de supervisores son un elemento clave para lograr el gobierno del sistema y el impacto real de las políticas. Por otra parte, a pesar de que no es posible hacer referencia a una amplia participación docente en la toma de decisiones en las instancias centrales, sí es destacable cierto grado de participación en algunas cuestiones puntuales, como por ejemplo en el proceso de definición y ajuste de los diseños curriculares. En ese caso, no todos los docentes tuvieron una participación institucionalizada pero su voz estuvo representada y fue considerada.

Por otra parte, hay un tercer actor que juega un papel importante en la relación entre la Secretaría y el sistema: la Legislatura. A diferencia de otras jurisdicciones, la Legislatura ha intervenido – por medio de la sanción de distintas leyes- en cuestiones atinentes al interior de las propias escuelas, como la eliminación de las amonestaciones y la Ley de Consejos de Convivencia Escolar. A su vez, la Legislatura ha abierto espacios para la presentación de demandas de la comunidad educativa en la Comisión de Educación. Por lo tanto, para comprender la relación entre el Estado y el sistema es necesario atender a las políticas formuladas, adoptadas e implementadas por la Secretaría, así como también a los canales que abre el segundo Poder del Estado en la CBA.

Para poder comprender más acabadamente las distintas particularidades de la Ciudad es preciso remitirnos a los rasgos clave señalados al comienzo, especialmente el que hace referencia a la autonomía de la jurisdicción. Como ya se ha dicho, uno de los fundamentos de esta posición de poder está relacionada con la disponibilidad de recursos propios y la baja dependencia de la Nación. En términos fiscales y económicos, la Ciudad es una jurisdicción rica que realiza un alto esfuerzo financiero por la educación. Además del favorable contexto económico de la CBA, la inexistencia de gastos en fuerzas de seguridad -por la presencia de efectivos nacionales- contribuye a que la proporción de recursos disponibles para la educación sea aún mayor. La proporción del gasto educativo sobre el total (30%, promedio 1991-2000) y el gasto público por alumno del sector público (\$1.884,5, promedio 1994-2000) son de los tres más altos del país, mientras que es la segunda jurisdicción con mayor gasto público por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante. Esto no se explica por salarios docentes altos, ya que son de monto medio en comparación con las otras provincias, sino porque la Ciudad posee un alto número de escuelas de jornada completa, una planta docente de considerable antigüedad y una multiplicidad de programas extracurriculares.

A propósito de los salarios docentes, es posible señalar que no han sufrido reducciones a lo largo de la década y que no han sido pagados en bonos, como en otras jurisdicciones. Tres leves aumentos se han sucedido en los '90, el primero en la gestión de Grosso, el segundo en la de De la Rúa y el tercero con Filmus. Resulta interesante destacar que el aumento salarial ofrecido por De la Rúa en 1998 generó un gran conflicto en el panorama sindical. El mosaico hiperfragmentado de los gremios de la Ciudad reaccionó de manera unificada ante esta medida. De la Rúa se proponía otorgar un aumento diferenciado para un grupo de docentes por medio del incremento del peso porcentual del presentismo. Esta decisión no fue bien recibida por los gremios de la Ciudad, que se unieron excepcionalmente en un frente común y obtuvieron la vuelta atrás de esta medida.

Analizando el panorama sindical a lo largo de la década, la primera parte de ella se ha presentado más conflictiva por la transferencia y por la sanción de la Ley Federal, así como también por la oposición a los intendentes peronistas de los gremios afiliados a CTERA. En la segunda etapa, con la llegada del radicalismo al poder, los gremios mantuvieron una postura menos conflictiva pero continuaron adhiriendo a los paros convocados por la CTERA y reaccionando ante las medidas que afectaban sus intereses. De todas maneras, la Ciudad se caracteriza por ser un distrito con un bajo grado de conflictividad sindical. Esto se explica, en parte, por las condiciones laborales y salariales docentes. Pero este panorama se complementa también con un mosaico sindical particular. En la Ciudad existen más de 10 sindicatos docentes, en el que cada uno de ellos representa a un nivel o modalidad educativa. La resultante de esta configuración de actores sindicales es la dispersión gremial, que redundo en una dinámica de actuación fragmentada con escasas excepciones.

Retomando el concepto de autonomía, segunda clave de interpretación de la historia política de la Ciudad, y sumando el tercer rasgo central – la tradición política no peronista del distrito- , es posible abordar la relación de la Ciudad con la Nación. Desde esta perspectiva, se destaca la posición autónoma señalada, tanto en el plano económico –por la excepcionalidad de los indicadores- , como en el político –ya que en la Ciudad se gestó la Alianza opositora al menemismo– y en el plano profesional y técnico. En este último sentido, la Ciudad se opuso a la Ley Federal por cuestiones técnicas, preservó las escuelas de educación técnica a pesar de la desactivación de esta modalidad a nivel nacional, creó sus propias escuelas medias antes de la transferencia de las nacionales, presentó una tradición curricular propia, generó sus

propios programas y políticas de evaluación, capacitación, planeamiento, becas y comedores, entre otros, alternativos a los de Nación.

Claramente, la Ciudad ha puesto el acento en lo pedagógico y en la atención de las desigualdades educativas, dando lugar a una estructura técnico administrativa especializada que permitió la continuidad de estas líneas a través de las distintas gestiones. Según la responsable del programa ZAP (Zonas de Acción Prioritaria): "*Hoy muchos de los proyectos del programa son políticas de Estado, no dependen de las personas ni de quién los generó*"<sup>5</sup>. Este programa comenzó a implementarse durante la gestión de Giannoni (1998-2000) y continuó con la de Filmus (2000-2003) por medio de la incorporación de los proyectos del mismo a las distintas áreas de la Secretaría para darles estabilidad y posibilidades de perdurabilidad en el tiempo. Otra política de aquella gestión, en este sentido, fue la priorización de los distritos más desfavorecidos con todas las ofertas educativas y también el diseño de programas y proyectos específicos para estas problemáticas. A su vez, es posible mencionar otra política pedagógica que ha dejado su marca en la educación de la CBA: las "EMEM históricas". Durante la gestión de Devries (1989-1992) y antes de la transferencia de las escuelas medias de la Nación a la Municipalidad, se crearon en la Ciudad escuelas medias con un modelo de gestión institucional diferente ligado a la problemática social. Las políticas y programas señalados dan cuenta del acento puesto en lo pedagógico por las distintas gestiones, posibilitado por la continuidad y el profesionalismo de los equipos y sus responsables.

En suma, la Ciudad es un caso realmente único y excepcional en comparación con las demás jurisdicciones del país. Su posición de poder en el concierto provincial, derivada de su condición de Capital de la república y de su riqueza en materia de recursos, se ha evidenciado en las distintas áreas de gobierno. En el plano educativo, la autonomía y el poder de la Ciudad se han manifestado no sólo en la posición adoptada frente la Ley Federal de Educación sino también en la generación de una multiplicidad de líneas pedagógicas propias desarrollados por el distrito. Los tres rasgos señalados explican, en gran medida, su condición, que se traduce en el plano del gobierno y de la práctica educativa a lo largo de la década del '90.

---

<sup>5</sup> Entrevista con Gladys Cochen, responsable del Programa ZAP, realizada en Junio 2003.

## 1 INTRODUCCIÓN

El presente informe se inscribe en el proyecto de investigación “Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas”<sup>6</sup>, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este estudio es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, definida como aquellos procesos, dispositivos y relaciones entre el Estado central y su sistema educativo, vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que se alinea en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre las jurisdicciones.

En la exploración de esta temática se asume la hipótesis de que las decisiones de política educativa están atravesadas por relaciones de poder, y es allí donde pueden hallarse las más profundas claves explicativas de las mismas. Es por ello que este estudio de caso se plantea un análisis esencialmente cualitativo e histórico, que, apoyado en una serie de datos y estadísticas, busca reflexionar acerca de los elementos claves de la práctica política de la educación en la jurisdicción, como espacio primordial de acción macroestatal en el ámbito educativo.

La organización de este abordaje parte del análisis histórico de las características del contexto jurisdiccional (en materia social, política, económica y cultural) y se centra luego en once ejes seleccionados que caracterizan a la práctica política educativa, permitiendo un análisis más sistemático y detallado de la misma. Esta estructura admite cierta rigidez pero facilita el abordaje comparado posterior de los casos jurisdiccionales. Es por ello que ha sido adoptada, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivadas tanto de su desarrollo en la jurisdicción como de las posibilidades abiertas en términos estrictamente metodológicos.

Por otra parte, cabe destacar que este estudio se propone analizar el contexto (de poder) en el cual se despliegan las políticas educativas, y es por ello que en nuestro recorte metodológico debimos excluir la visión desde las escuelas, concentrándonos en los actores de mayor peso en la toma de decisiones centralizadas. Sin embargo, esto no implica suponer que el poder desciende unilateralmente de arriba hacia abajo, ya que tampoco este estudio tiene por objetivo la exploración de los efectos de esas políticas educativas en las instituciones educativas, sino específicamente en los procesos de toma de decisiones y en las visiones y posiciones ante los distintos ejes que estructuran el campo de la educación desde el gobierno central jurisdiccional. Esta opción se basa igualmente en la hipótesis (a continuar en futuras investigaciones) de los limitados efectos en la vida cotidiana de las escuelas que tienen en el largo plazo las decisiones de política educativa. En general, el sistema educativo tiene una vida propia, con lógicas y patrones de funcionamiento que las decisiones centrales no pueden desestabilizar con facilidad, y muy probablemente todo intento de cambio que ignore este

---

<sup>6</sup> Una versión completa del proyecto se puede hallar en: [www.cippec.org/proyectoprovicias](http://www.cippec.org/proyectoprovicias)

factor no sólo no conseguirá sus objetivos sino que desconocerá la importancia de los actores vitales del sistema (especialmente los docentes) en su implementación.

Más allá de esta hipótesis, nuestra unidad de análisis se concentra en el poder central de la educación jurisdiccional, ya que allí se toman múltiples decisiones aún poco estudiadas que afectan no sólo a los sistemas educativos sino, y quizás principalmente, a la reconfiguración del rol del Estado en el actual momento histórico. Esperamos que este informe aporte a la comprensión de la magnitud de estas transformaciones y del rumbo que están adquiriendo las mismas en el contexto específico de la Ciudad de Buenos Aires.

En cuanto a la metodología utilizada, se desarrolló en la provincia un profundo trabajo de recolección de documentos, material legal, revisión de diarios, estadísticas, etc. A este trabajo se sumó una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas con 31 actores relevantes de la política educativa de la Ciudad de los últimos años (el listado completo se puede observar al final del trabajo). En base a este amplio material se realizó este informe, que se presenta aquí en su versión preliminar, ya que el mismo será complementado con los análisis obtenidos de la comparación con las otras jurisdicciones.

Finalmente, quisiéramos agradecer a cada uno de los actores entrevistados por su tiempo y su disponibilidad para brindarnos datos, informes y nuevos contactos que hicieron posible este trabajo. A su vez, no queremos dejar de mencionar a todos aquellos, especialmente en la Secretaría de Educación, que nos ayudaron a concertar las entrevistas y buscar la información requerida. Por último, queremos destacar la participación de Juan Cruz Olmeda – investigador del equipo de educación de CIPPEC- que dio inicio a este estudio y participó activamente en el seguimiento del presente informe.

## **2 CONTEXTO JURISDICCIONAL Y EDUCATIVO**

En el presente apartado haremos referencia al contexto en el cual se enmarca el sistema educativo jurisdiccional. El mismo está dividido en tres partes: **datos jurisdiccionales (2.1)**, **datos educativos (2.2)** y **mapa de poder (2.3)**. El primero de ellos presenta una serie de indicadores que nos permiten describir la situación social y económica de la Ciudad de Buenos Aires en la última década y el segundo aborda la caracterización del sistema educativo en los '90, a través de la explicación de sus dimensiones y la descripción de los principales indicadores de rendimiento de los alumnos porteños. Por último, el mapa de poder establece cuáles son los actores más relevantes en la educación de la Ciudad y la dinámica de relación entre ellos.

### **2.1 DATOS JURISDICCIONALES**

La Ciudad de Buenos Aires (CBA) es la capital de la República Argentina y está ubicada en el hemisferio sur del continente americano. Ella se extiende sobre un terreno llano de 19,4 Km. de norte a sur y 17,9 Km. de este a oeste, comprendiendo una superficie de 202 km<sup>2</sup>. Buenos Aires está dividida en 47 barrios y su peso poblacional (**2.768.772 habitantes**) es el **cuarto más significativo del país**, detrás de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Entre 1991 y 2001, la Ciudad fue la **única jurisdicción que disminuyó su población en un**

**6,6%**, pasando del segundo lugar al cuarto en lo referido a la cantidad de habitantes en comparación con el resto del país. De todas formas, la densidad poblacional es extremadamente más alta que | el resto del país, ascendiendo a más de 14.800 habitantes por kilómetro cuadrado. A su vez, la población se asienta en un **100% en zonas urbanas**<sup>7</sup>.

**Cuadro 1 - Características de la población**

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	CABA	Media Región Centro	Media País	CABA	Media Región Centro	Media País	CABA	Media Región Centro	Media País
Cantidad de habitantes	2.965.403	4.429.148	1.345.718	2.768.772	4.760.647	1.509.331	-6,6	7,5	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	507.405	1.050.927	347.756	413.340	1.060.289	366.835	-18,5	0,9	5,5
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	0,7	3,2	5,7	0,5	2,1	3,9	-34,7	-34,7	-31,2
	CABA	Total Región Centro	Total País	CABA	Total Región Centro	Total País	CABA	Total Región Centro	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	8,1	15,9	19,9	7,8	14,5	17,7	-3,7	-8,9	-11,3
% de la población que vive en zonas urbanas	100,0	92,8	87,2	100,0	94,4	89,3	0,0	1,7	2,4
% de la población con primaria completa	91,3	79,4	76,3	94,0	84,8	82,1	2,9	6,8	7,6
% de la población con secundaria completa	47,8	27,6	25,6	58,9	35,7	33,2	23,2	29,6	29,6

Nota: Se usa los términos Total Región y Total País como referencia al promedio ponderado. Por ejemplo, para calcular el porcentaje de la población que vive en hogares con NBI, se toma el total de la población que vive en estas condiciones y se lo divide por el total de la población. En cambio la Media Región y Media País se refieren a una media simple. Es decir, se suma los datos de NBI de las provincias y se lo divide por la cantidad de provincias. En el caso de calcular un promedio ponderado, el resultado estará muy condicionado, debido a sus dimensiones, por la Provincia de Buenos Aires. En cambio, al calcular una media simple, esta provincia tiene una ponderación igual a la de las demás.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

Como se observa en el **Cuadro 1**, Ciudad de Buenos Aires también disminuyó la **cantidad de habitantes en edad escolar** en la última década, pasando de tener un 17% en 1991 a un 14% en 2001. Esto implica que sufrió una variación negativa del 18,5%, constituyendo la jurisdicción que más redujo esta proporción.

Por otra parte, es posible mencionar que la Ciudad es **la jurisdicción de menor porcentaje de población que vive en hogares con NBI del país**. Esta favorable posición se mantuvo constante entre 1991 (8,1%) y 2001 (7,8%), a pesar de que fue la jurisdicción que menos disminuyó esta proporción en este período (-3,7%).

<sup>7</sup> En el plano educativo, la altísima densidad poblacional y su urbanidad se traducen en la casi inexistencia de escuelas de personal único (0,2%).

En cuanto a las características educativas, CBA posee los mejores indicadores del país. Tanto en 1991 como en 2001, la jurisdicción presentó el **mayor porcentaje de población con primaria completa y con secundaria completa** del país, ubicándose cercana a los estándares de los países desarrollados. La variación entre estos dos años es del 2,9% y 23,2%, respectivamente, evidenciando que es la jurisdicción que menor incremento sufrió en estos indicadores. Esto se explica en función de los positivos valores que estos indicadores ya registraban – en comparación con las otras jurisdicciones- en 1991<sup>8</sup>. La **tasa de analfabetismo**, por su parte, completa este favorable panorama, ya que es **la más baja del país**. La variación de -34,7% entre 1991 y 2001 posiciona a la Ciudad como la sexta jurisdicción que más disminuyó la proporción de analfabetos.

El **Cuadro 2** está compuesto por los principales indicadores de la situación social y económica de la jurisdicción y pone en evidencia las privilegiadas condiciones de la Ciudad de Buenos Aires. **Tanto el Índice de Desarrollo Humano (IDH), como este mismo índice Ampliado (IDHA) y el ingreso per cápita demuestran que CBA posee los más altos valores del país, superando ampliamente a la media nacional y regional.** La variación del IDH entre 1995 y 2000 ha sido similar a la media nacional y regional y la del ingreso per cápita ha sido superior a ellas, ubicándose en el grupo de las cuatro provincias que más incrementó este último indicador. La Ciudad es la única jurisdicción del país cuyo IDHA es considerado alto (0,867) y su economía urbana de servicios<sup>9</sup>.

**Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados**

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	CABA	Media Región Centro	Media País	CABA	Media Región Centro	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,85	0,80	0,78	3,7	3,6	3,9
IDH ampliado	0,87	0,66	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	12.363	6.321	4.946	49,8	40,6	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	CABA	Media Región Centro	Total País	CABA	Media Región Centro	Total País
Brecha de ingresos*	15,0	23,2	20,4	30,4	102,6	77,4
Tasa de desempleo	13,5	17,5	17,8	1,5	4,3	7,2

\* ingreso promedio del quintil 5 dividido el ingreso promedio del quintil 1 de la población de referencia.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se propone medir algunas de las dimensiones esenciales del desarrollo humano. El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo. Los indicadores utilizados son: 1) Longevidad: esperanza de vida al nacer (años), 2) Nivel Educativo: combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio), 3) Nivel de Vida: PBI per cápita. El IDH es un valor que varía de 0 a 1.

En IDH Ampliado (IDHA), se añadió a la medición de la longevidad, la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles, al nivel educativo la tasa de sobre-edad en las escuelas primaria y el índice de calidad educativa (resultados de los ONE), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares; PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar), abril de 2003.

<sup>8</sup> Como muestra el Cuadro 1, en 1991 la Ciudad presentaba altos niveles de población que había completado la escuela primaria (91,3%) y secundaria (47,8%) comparativamente con el resto del país.

<sup>9</sup> Buenos Aires es el típico caso de una economía en la que la reducida participación de los sectores productores de bienes es compensada por la presencia de sectores de servicios (comercio, turismo, servicios financieros, transporte) (PNUD, noviembre 2002).

Para completar el análisis social y económico es preciso señalar que **la brecha de ingresos es una de las cinco menores del país** y que **la tasa de desempleo es de las cuatro más bajas**. La variación del 30,4% en la brecha de ingresos, entre 1995 y 2002, la posiciona como una de las cuatro jurisdicciones que menor incremento registró y el crecimiento de un 1,5% del desempleo, en este mismo período, indica que es de las siete provincias en las que menos se elevó esta proporción.

Por último, el **Cuadro 3** de este apartado hace referencia a la administración central del gobierno de la Ciudad. Allí se revela una **baja proporción de empleados públicos en relación a la cantidad de empleados privados (6/100) y a la cantidad de habitantes (37/1000)**, a pesar de que CBA fue sexta jurisdicción en cuanto al incremento de estas dos proporciones entre 1994 y 2000. En términos comparativos, CBA es la jurisdicción que menor porcentaje de empleados públicos posee en comparación con la cantidad de empleados privados y la séptima en cuanto a la proporción de empleados públicos sobre habitantes porteños.

**Cuadro 3- Administración central**

	2000	Variación 94-00 (%)
Empleados públicos cada 100 empleados privados	6	2,2
Empleados públicos cada mil habitantes	37	6,3

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>, abril de 2003.

En suma, es posible afirmar que la Ciudad de Buenos Aires es **una de las jurisdicciones más grandes e importantes del país**. Esto se manifiesta por los valores altamente positivos de todos los indicadores sociales y económicos. La verificación de este panorama, tanto a comienzos como a fines de la década en estudio, demuestra que el bienestar del que goza esta jurisdicción no es coyuntural.

A pesar de esto, es sumamente importante destacar las **diferencias existentes entre el norte y el sur de la Ciudad**. Si bien los indicadores socio-económicos describen un distrito próspero en términos generales, se evidencian grandes desigualdades entre los barrios del norte y sur porteños. En zona sur se registran mayores porcentajes de población con Necesidades Básicas Insatisfechas, vivienda deficitaria y condiciones de hacinamiento, así como también existe mayor proporción de jefes de hogar con instrucción primaria incompleta. Dentro de la zona sur, los cuatro distritos ubicados en el extremo meridional -cubriendo los barrios de La Boca, Constitución, Barracas, San Telmo, Nueva Pompeya, Villa Soldati, Mataderos, Villa Lugano, Villa Riachuelo- presentan niveles socio-económicos más

precarios aún y se constituyen como el grupo demográfico con mayores urgencias sociales y, como se verá más adelante, educativas.

A este hecho se suma la **interconexión existente entre la Ciudad y la provincia de Buenos Aires**, que permite la utilización de los hospitales y escuelas, entre otros, de esta jurisdicción por los habitantes de la provincia. Los distritos ubicados en la zona oeste de la Ciudad que lindan con la Av. General Paz – Distrito 20, 18, 16 y 15- captan un alto porcentaje de alumnos que residen en la provincia de Buenos Aires y reciben educación en las escuelas porteñas. Estas migraciones escolares pueden ser explicadas por la existencia de ciertas condiciones en el sistema educativo de la CBA que dan respuesta a algunas de las necesidades de la población como, por ejemplo, la doble jornada con comedor, el estado de los edificios y los buenos resultados en las evaluaciones nacionales de calidad educativa.

Como ya se ha dicho, el contexto altamente positivo de la Ciudad de Buenos Aires que la destaca por sobre el resto del país debe ser enmarcado en las desigualdades existentes al interior de la jurisdicción. La zona sur presenta mayores niveles de pobreza que la zona norte, fenómeno que se traduce en el plano educativo.

## **2.2 DATOS EDUCATIVOS**

En esta parte, como se ha dicho, nos referiremos a las principales características del sistema educativo, en primer lugar, y al rendimiento de los alumnos, en segundo término. Esto último lo haremos a través del análisis de los indicadores que aluden al tránsito de los alumnos por el sistema y de los resultados de los Operativos de Evaluación Nacional de la calidad educativa.

El sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires es uno de los **cuatro de mayores dimensiones del país** en tanto cuenta con 666.245 alumnos, atendidos por 48.920 docentes y 396.815 horas cátedra. Los establecimientos que albergan a esta gran cantidad de alumnos son 1.830, un 54,% públicos y un 45,2% privados. Como nos muestra el **Cuadro 4** el **sector privado** representa una alta proporción (46% de los alumnos) del sistema y es **el mayor** del país. Este rasgo es altamente relevante y diferenciador ya que indica una división del sistema educativo de la Ciudad en dos mitades porcentualmente similares. Es decir, la oferta educativa de CBA está proporcionalmente fraccionada –en promedio entre los diferentes niveles- entre el sector público y el privado.

**Cuadro 4 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000**

		Público			Privado		
		2000	%		2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	1.830	1.003	54,8	827	45,2	
	Alumnos	662.245	356.744	53,9	305.501	46,1	
	Cargos Docentes	48.920	33.326	68,1	15.594	31,9	
	Hs. Cátedra *	396.815	183.090	46,1	213.725	53,9	
Educación Común	Total	Establecimientos	1.553	776	50,0	777	50,0
		Unidades Educativas	2.349	821	35,0	1.528	65,0
		Alumnos	617.743	324.462	52,5	293.281	47,5
		Cargos Docentes	44.443	29.783	67,0	14.660	33,0
		Hs. Cátedra *	363.057	160.042	44,1	203.015	55,9
	Inicial	Unidades Educativas	689	182	26,4	507	73,6
		Alumnos	84.625	43.473	51,4	41.152	48,6
		Cargos Docentes	7.966	4.505	56,6	3.461	43,4
		Hs. Cátedra *	4.640	98	2,1	4.542	97,9
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	916	452	49,3	464	50,7
		Alumnos	263.245	150.058	57,0	113.187	43,0
		Cargos Docentes	21.228	15.209	71,6	6.019	28,4
		Hs. Cátedra *	32.052	387	1,2	31.665	98,8
	EGB 3	Unidades Educativas	0	0	n/c	0	n/c
		Alumnos	0	0	n/c	0	n/c
		Cargos Docentes	0	0	n/c	0	n/c
		Hs. Cátedra *	0	0	n/c	0	n/c
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	497	132	26,6	365	73,4
		Alumnos	196.555	100.445	51,1	96.110	48,9
		Cargos Docentes	13.266	9.266	69,8	4.000	30,2
Hs. Cátedra *		262.325	130.580	49,8	131.745	50,2	
Superior no Universitario	Unidades Educativas	247	55	22,3	192	77,7	
	Alumnos	73.318	30.486	41,6	42.832	58,4	
	Cargos Docentes	1.983	803	40,5	1.180	59,5	
	Hs. Cátedra *	64.040	28.977	45,2	35.063	54,8	

\* Incluye las designaciones denominadas módulos convertidas en horas cátedra en una relación 1:1,5

Fuente: Elaboración propia en base Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en <http://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

En relación con los **distintos niveles de educación común**, la educación primaria concentra el 43% de los alumnos, seguida por la secundaria con 32%. El nivel inicial (14%) y terciario (11%) muestran una menor cantidad de matriculados en comparación con los niveles anteriores. La importante presencia del sector privado, en cuanto a los alumnos (47%) y establecimientos (50%), para la educación común varía según los distintos niveles educativos. Claramente, el nivel superior no universitario es el que mayor proporción de alumnos del sector privado presenta (casi un 60%). En el nivel secundario e inicial, el sector privado también alcanza a niveles cercanos al 50% mientras que el primario es el que tiene menor porcentaje de alumnos que concurren a estos establecimientos.

A propósito de esto, es posible observar que la proporción de establecimientos privados (777) en relación a los públicos (776) es similar para el total de la educación común, a pesar de que el sector público (324.462) es más importante que el privado (293.281) en cuanto a la cantidad de alumnos. Esto implica que **los establecimientos públicos alojan a mayor**

**cantidad de alumnos (418 en promedio) que los privados (377), lo que obedece a las grandes dimensiones de las escuelas públicas porteñas.**<sup>10</sup>

Por otra parte, el **Cuadro 5** nos permite comprender la evolución del sistema entre 1996 y 2000. En este lapso, **la cantidad de alumnos disminuyó** al igual que la población y cantidad de habitantes en edad escolar de la Ciudad de Buenos Aires. La disminución del 0,43% de la matrícula escolar constituye un **fenómeno inédito en el país**. Si se analizan más detenidamente estos números, será posible concluir que el sector público sufrió una variación negativa del 2,10% mientras que el privado creció levemente (1,60%). De todas formas, esta jurisdicción fue de las dos que menor incremento sufrió en la cantidad de alumnos en el sector privado<sup>11</sup>.

**Cuadro 5 - Evolución del sistema 1996-2000. Todos los tipos de educación**

	1996			2000			Variación 1996-2000		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	665.098	364.394	300.704	662.245	356.744	305.501	-0,43	-2,10	1,60
Establecimientos	1.762	993	769	1.830	1.003	827	3,86	1,01	7,54
Alumnos/establ.	377	367	391	362	356	369	-4,13	-3,08	-5,53

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

En cuanto a la **evolución de los establecimientos** en este período, se advierte que hubo un leve crecimiento en la Ciudad (3,86%), lo que la ubica entre las doce jurisdicciones que más incremento sufrieron y la posiciona como la quinta con mayor número de establecimientos en el país. Nuevamente, se observan diferencias entre el sector público – que ocupa el puesto número diez en el ranking nacional por la cantidad de establecimientos educativos (1.003)– y el privado, que es el segundo de mayor peso (827).

Si observamos ahora la proporción de alumnos por establecimiento – considerando todos los tipos de educación y no sólo a la educación común, como se ha hecho precedentemente –, resulta que la **Ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción que mayor cantidad de alumnos alberga por establecimiento (362), en promedio**. Esta cifra disminuyó entre 1996 y 2002 en más de un 4% por el aumento de establecimientos y la retracción de la matrícula. A pesar de esto, las amplias dimensiones de las escuelas y la multiplicidad de secciones permite que el trabajo no se desarrolle en aulas superpobladas.

Continuando con la descripción del sistema educativo de la Ciudad, el **Cuadro 6** expresa la **tasa neta de escolarización** para los distintos niveles. Tanto en el nivel **primario** (95,95) como en el **inicial** (93,7%), la jurisdicción es la **segunda con mejores valores** del país,

<sup>10</sup> Esta relación se invierte si consideramos no sólo a la educación común sino a todos los tipos de educación. Allí, el sector público tiene mayor cantidad de establecimientos, lo que permite que la proporción de alumnos por establecimiento de gestión pública (356) sea menor que en el sector privado (369), como se explicita en el Cuadro 6.

<sup>11</sup> La disminución de matrícula en escuelas públicas entre 1997 y 2000 presenta una correlación positiva con los distritos de mayores NBI. Es decir que en promedio, las caídas fueron mayores en distritos de más bajas NBI. (Narodowsky, 2002)

mientras que el 83,8% del nivel **secundario** la señala como la jurisdicción que presenta **mayor tasa** neta de escolarización (a pesar de que fue una de las dos jurisdicciones que menos creció entre 1991 y 2001).

**Cuadro 6 – Tasa Neta de Escolarización**

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001	Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001
Inicial	93,7	s/d
Primario	95,9	-1,0
Secundario	83,8	2,1

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), abril de 2003.

Por otra parte, y antes de referirnos al rendimiento de los alumnos de la Ciudad, resulta interesante destacar una característica diferencial del sistema educativo porteño: la **dobles jornada escolar**. En términos porcentuales, un 40% de los alumnos de los seis primeros años de la escuela primaria del sector estatal de la Ciudad de Buenos Aires asisten a escuelas de jornada doble. Esto implica que la jurisdicción es la que mayor porcentaje de alumnos en jornada doble tiene.

Para pasar ahora al análisis del **rendimiento** de los alumnos es preciso observar los distintos indicadores de tránsito de los alumnos por el sistema (tasa de promoción, abandono, repitencia, sobreedad y egreso) como muestran los **Cuadros 7 y 8** así como también los de calidad educativa presentados en el **Cuadro 9**, con sus respectivos gráficos.

**Cuadro 7 - Indicadores educativos. Año 1999**

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Capital Federal	96,2	85,8	84,1
	Media Región Centro	92,6	84,5	82,9
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Capital Federal	1,1	6,7	11,0
	Media Región Centro	1,4	6,5	12,4
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Capital Federal	2,7	7,5	4,9
	Media Región Centro	5,9	9,0	4,7
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Capital Federal	11,8	27,8	30,1
	Media Región Centro	18,4	31,7	33,0
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Capital Federal	93,3	79,2	68,4
	Media Región Centro	91,0	78,5	64,5
	Media País	87,9	75,3	60,7

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), octubre 2002.

En términos generales, **los indicadores referidos al rendimiento de los alumnos de la Ciudad evidencian que esta jurisdicción presenta mejores valores que la media nacional y regional para todos los niveles educativos.** A pesar de esto, el **nivel primario presenta valores más positivos que el secundario y el sector privado posee mejores indicadores de rendimiento que el estatal.** El Cuadro 7 indica que, en **EGB 1 y 2**<sup>12</sup>, la Ciudad era de las cuatro jurisdicciones que menor tasa de abandono interanual (1,1%) tenía en 1999, así como también era la tercera de menor repitencia (2,7%) en el país para este nivel. A su vez, la tasa de sobreedad (11,8%) era casi la mitad que la media del país y mejor que la de la región. En consecuencia, este nivel presentaba una alta tasa de promoción efectiva (96,2%) y de egreso (93,3%), superando las medias nacionales y regionales. Si, por otra parte, se indaga al interior de estos indicadores se corroborará que los alumnos de las escuelas de gestión privada presentan mejores valores que los de las escuelas de gestión pública.<sup>13</sup>

Por otra parte, **estas tasas son menos favorables tanto para los alumnos de séptimo grado como para los de quinto año del secundario,** a pesar de que comparativamente con la media nacional y regional la CBA estaba bien posicionada. En 1999, la tasa de promoción efectiva era del 85,8% en EGB y de 84,1% en Polimodal y la de egreso de 79,2% en EGB 3 y de 68,4% en Polimodal. Por otra parte, la tasa de abandono interanual era del 6,7% en EGB 3 y del 11% en Polimodal, la de repitencia del 7,5% en EGB 3 y del 4,9% en Polimodal y la de sobreedad del 27,8% en EGB 3 y del 30% en Polimodal. **Estos valores implican que la educación media de la Ciudad ya no se integra al grupo de las cuatro mejores jurisdicciones del país, como sucede en el nivel primario, sino que se ubica en el grupo de las ocho u once mejores, según el indicador que tomemos.** Para completar el panorama es preciso señalar que existe una enorme brecha que separa al sector privado del público en estos índices, acentuando el mismo fenómeno que se registra en el nivel primario.<sup>14</sup> Es por esto que la Secretaría de Educación de la Ciudad ha emprendido distintas políticas y acciones a lo largo de la década tendientes a revertir este alto porcentaje de fracaso escolar en los últimos niveles de escolarización.

En cuanto a la evolución de estos indicadores educativos, como se observa en el **Cuadro 8, entre 1996 y 1999 la Ciudad no presentó grandes variaciones.** La tasa de promoción

---

<sup>12</sup> A los fines comparativos, entre las 24 jurisdicciones del país se mantienen las denominaciones de los niveles y ciclos establecidos en la Ley Federal de Educación, a pesar de que la Ciudad no ha adecuado su estructura a ella. Por lo tanto, "EGB 1 y 2" comprende de primero a sexto grado de la primaria, "EGB 3" abarca séptimo grado de primaria y los dos primeros años de secundaria, y "Polimodal" incluye los tres últimos años de la tradicional secundaria.

<sup>13</sup> Por ejemplo, los niveles de repitencia de primer grado de primaria son sensiblemente más altos en las escuelas públicas que en las privadas y, en consecuencia, la tasa de promoción es menor. Según los datos del Anuario Estadístico 2000- 2001 de la Ciudad de Buenos Aires, las escuelas públicas tenían en los años 1999-2000 un 7% de repetición y las privadas un 0,6%, mientras que la promoción era de 92,1% para las primeras y de 97,4% para las segundas. Es posible agregar que a estas diferencias por tipo de gestión se suman otras por turno (más deficitarias en turno tarde que en el de la mañana), que puede obedecer a la segmentación del alumnado según el nivel socioeconómico.

<sup>14</sup> A partir de los datos presentados para quinto año del nivel medio según el tipo de gestión por el Anuario Estadístico 2000- 2001 de la Ciudad de Buenos Aires se corrobora esta afirmación :tasa de promoción (sector público 79,1% y sector privado 87,9%), tasa de repetición (sector público 2,4% y sector privado 0,3%) y tasa de deserción (sector público 18,5% y sector privado 11,8%). Por otro lado, las diferencias por turno escolar también generan importantes brechas en estos índices.

efectiva del nivel primario (EGB 1 y 2) se mantuvo estable (-0,1%), mientras que la del secundario (EGB 3 y Polimodal) crecieron levemente (2,4% y 2,15). En el **primario**, la tasa de abandono interanual (-21,4%) se redujo menos que la media del país y la tasa de repitencia aumentó un 12,5% (y fue la novena jurisdicción que más incrementó esta tasa). Pero el indicador que mayor incremento sufrió fue la tasa de sobreedad, alcanzando una variación del 40% entre 1996 y 1999 para este nivel educativo. En consecuencia, la tasa de egreso se incrementó menos que la media nacional (1,5%).

**Cuadro 8 - Evolución de los indicadores educativos**

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Capital Federal	-0,1	2,4	2,1
	Media Región Centro	-0,5	4,8	0,2
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Capital Federal	-21,4	-8,2	-12,7
	Media Región Centro	-28,9	-31,8	4,0
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Capital Federal	12,5	-15,7	-2,0
	Media Región Centro	23,9	-1,2	-2,2
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Capital Federal	40,5	26,4	29,7
	Media Región Centro	26,4	34,8	46,1
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Capital Federal	1,5	1,9	7,0
	Media Región Centro	3,8	16,6	0,4
	Media País	4,4	25,1	6,1

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), octubre 2002.

Por su parte, el nivel secundario disminuyó levemente su tasa de abandono y de repitencia e incrementó la sobreedad, **evolucionando a un ritmo más desacelerado que la media del país en los años correspondientes a lo que en el resto del país se denomina EGB 3 y un poco más satisfactoriamente que esta media en el denominado Polimodal, en términos generales**. La tasa de egreso de "EGB 3" mejoró casi un 2% y la de "Polimodal" un 7%<sup>15</sup>.

En la última etapa de este apartado, nos proponemos avanzar sobre la calidad educativa en las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires. Para esto, utilizaremos los resultados de los **Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)** diseñados e implementados desde el Ministerio de Educación Nacional. Es válido aclarar que sin desconocer los cuestionamientos acerca de su pertinencia como herramienta, los utilizaremos como un indicador más acerca del sistema educativo que permite la comparación interjurisdiccional.

<sup>15</sup> Se utilizan estas denominaciones introducidas por la Ley Federal a pesar de que la Ciudad no implementó la reforma a los fines comparativos con el resto de las jurisdicciones del país.

**La Ciudad de Buenos Aires ha obtenido el primer lugar en el ranking elaborado con los resultados de los ONE (Cuadro 9) en las pruebas de nivel primario y de secundario en todos los años, con tres excepciones (Pruebas de nivel secundario de Lengua de 1994 y Matemática de 1996, en las que salió segunda, y Lengua del '96, en la que salió séptima).**

En las **pruebas de finalización de sexto grado**, la Ciudad obtuvo el primer puesto todos los años en ambas disciplinas, habiendo obtenido los mejores resultados en 1998 y 1999 en promedio entre las dos pruebas. Esta jurisdicción alcanzó siempre mejor puntaje en las evaluaciones de Matemática que en las de Lengua, salvo en 1998. En el **Gráfico 2** se observa la evolución de los resultados jurisdiccionales en relación con la media nacional (media nacional=1), de los cuales se deduce que CBA presentó resultados muy superiores a ella en los años 1996, 1999 y 2000, mientras que en el '97 y '98 se le acercó un poco más.

**Cuadro 9 - Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa**

	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario	
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
1993				
Capital Federal	n/c	n/c	68,4	53,9
Media Región Centro	n/c	n/c	62,8	48,0
Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
1994				
Capital Federal	n/c	n/c	72,4	63,8
Media Región Centro	n/c	n/c	71,3	57,9
Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
1995				
Capital Federal	n/c	n/c	72,4	64,1
Media Región Centro	n/c	n/c	68,7	59,0
Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
1996				
Capital Federal	72,4	61,2	60,7	62,6
Media Región Centro	60,2	52,5	62,4	59,8
Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
1997				
Capital Federal	69,2	64,5	71,8	67,3
Media Región Centro	63,1	59,6	67,6	64,3
Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
1998				
Capital Federal	69,6	73,7	74,3	74,2
Media Región Centro	66,5	69,6	69,8	70,7
Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
1999				
Capital Federal	68,2	74,8	73,0	74,6
Media Región Centro	60,3	66,9	69,2	71,7
Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
2000				
Capital Federal	72,4	66,7	67,4	69,8
Media Región Centro	64,0	60,5	62,6	64,8
Total País	61,6	57,9	59,1	61,3

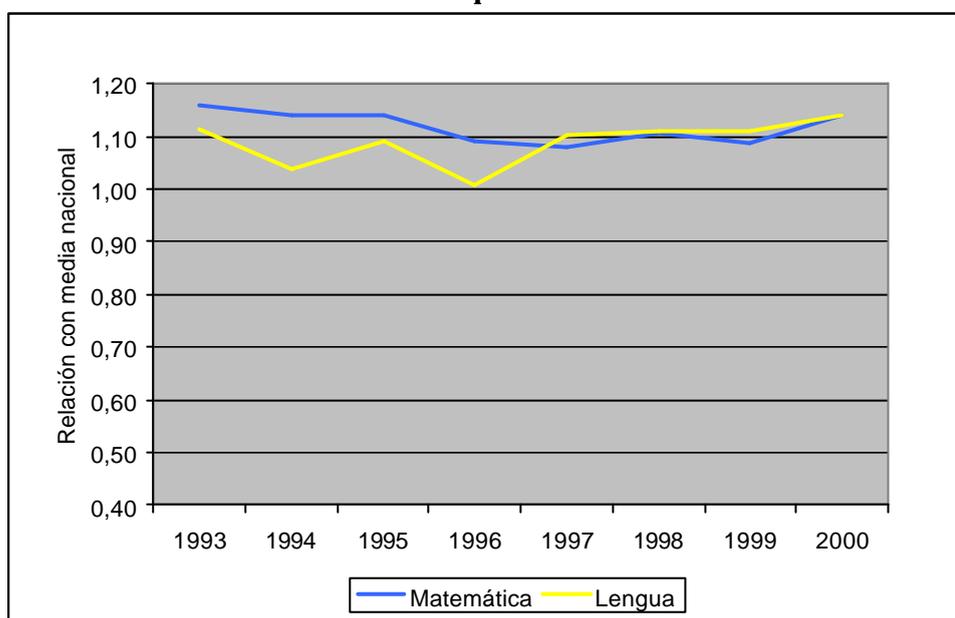
n/c = no corresponde

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

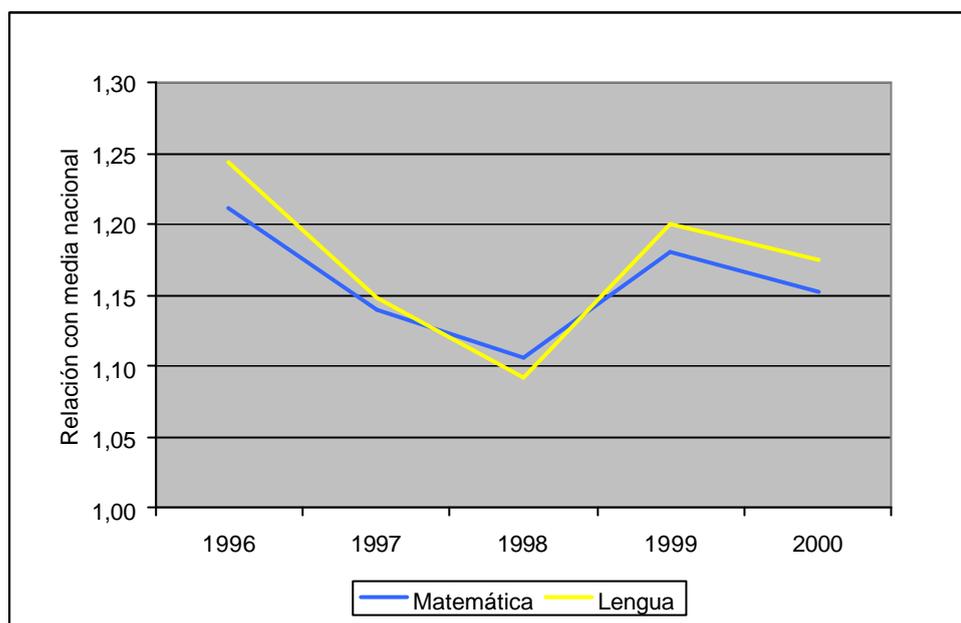
Los **resultados de los ONE para quinto año de secundario** indican que la Ciudad mejoró entre 1993 y 1995, decayó en el '96 y volvió a crecer entre 1997 y 1998 para descender en 1999 y 2000. Siempre por encima de la media nacional y regional, las pruebas de matemática (salvo en 1996) arrojaron mejores resultados que las de lengua hasta 1997, fecha a partir de la cual se evidencia una tendencia a la equiparación entre ambas pruebas. Al igual que en el nivel primario, 1998 y 1999 fueron los mejores años de los ONE para el nivel medio.

En los dos gráficos que se presentan a continuación (**Gráfico 1** y **Gráfico 2**) puede observarse la evolución de los resultados de la Ciudad en las pruebas de matemática y lengua de los ONE en relación con la media nacional (media nacional =1).

**Gráfico 1 – Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación para 5to año del secundario y 3er año del polimodal**



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

**Gráfico 2 – Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación para 6° Año de EGB**

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

Como es posible advertir, la Ciudad de Buenos Aires se encuentra entre las jurisdicciones con mejores indicadores educativos del país, enmarcados en un contexto favorable en términos generales. Tanto los indicadores de rendimiento como los de calidad la posicionan en un lugar de privilegio en comparación con las demás provincias. A pesar de esto, es importante señalar que existen diferencias significativas entre los distintos niveles educativos, tipos de gestión y zonas geográficas. La educación primaria presenta un panorama más favorable que el nivel medio y el sector privado se posiciona mejor que el público<sup>16</sup>. Asimismo, resulta esencial atender a las diversidades existentes entre los distritos de la zona norte y la zona sur de la Capital, ya que los segundos presentan mayores deficiencias en términos educativos que encuadran en una situación socio-económico más negativa.

<sup>16</sup> Este fenómeno no es exclusivo del sistema educativo de la Ciudad y puede ser explicado por las condiciones socioeconómicas de los alumnos. El sector privado presenta una matrícula de nivel socioeconómico más alto, en términos generales, que el público y esto podría dar cuenta de las diferencias de rendimiento en los ONE. Rubén Cervini, utilizando la técnica de niveles múltiples, realizó un estudio con el objetivo de determinar la importancia de los factores escolares y extra escolares (socioeconómicos) en el rendimiento escolar. Entre sus principales conclusiones se destaca que existe una asociación significativa entre el rendimiento escolar y el nivel socioeconómico de la familia del alumno. Esta relación es de signo positivo, indicando que los niños de más alto nivel socioeconómico obtuvieron mejores resultados en las pruebas. Además, la composición social del grupo escolar es la que más ayuda a explicar la variación de los rendimientos. A pesar de arribar a aquellas conclusiones, Cervini agrega que más allá del efecto debido al nivel socioeconómico, resta una parte importante de la valoración del rendimiento que es explicable por factores estrictamente escolares. (Cervini, 2002)



Asimismo, cuando se dispuso esa modificación del diseño institucional de la Ciudad también se estableció la supresión del Concejo Deliberante y su reemplazo por una **Legislatura unicameral**. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de las provincias del país, la Comisión de Educación de la Legislatura estuvo compuesta a lo largo de la década –en términos generales– por diputados con formación y experiencia en el área de educación. Esta condición colaboró para que la Legislatura no fuera un mero apéndice de las decisiones tomadas por el Ejecutivo sino, por el contrario, un actor que presentó debate y apoyo, alternativamente, a las iniciativas de aquel Poder. Por otra parte, la Legislatura además de articular con el Ejecutivo porteño también lo hace con distintos sectores que detentan poder sobre la educación local, como los sindicatos, el sector privado y la Iglesia que tienen representantes afines en la Comisión de Educación. A su vez, los particulares tienen un espacio para presentar sus iniciativas y reclamos en la Comisión. Este mecanismo funciona como segunda opción cuando el Ejecutivo no canaliza las demandas en primera instancia.

En el ámbito de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad, la **Secretaría de Educación** se encarga de la gestión del sistema educativo, encarnada en la figura del Secretario que goza de un amplio margen de acción y una gran cuota de poder a comparación de los ministros promedio de las demás provincias estudiadas. Entre este cargo y las escuelas, media una Subsecretaría de Educación, las Direcciones Generales, las Direcciones de Nivel y el cuerpo de supervisores, dependientes de cada una de ellas. El sistema educativo está claramente dividido en dos partes de proporciones similares: el sector público y el sector privado. En el organigrama esto se plasma en un alto nivel de la estructura, ya que existen dos Direcciones Generales distintas para cada ámbito. El sector público está comandado por una Dirección General de Educación, de las que dependen todas los niveles educativos, con excepción del Superior que está comprendido bajo otra Dirección General. Por su parte, el sector privado está a cargo de la Dirección General de Educación de Gestión Privada, conteniendo a las escuelas de todos los niveles e incluso al nivel superior. Finalmente, otros actores relevantes que se encuentran en la bisagra entre el nivel de decisión política y las escuelas son los cuerpos de supervisores dependiente de cada dirección de nivel. A su vez, no es posible dejar de hacer mención de la Dirección General de Planeamiento, que forma parte del núcleo cercano al secretario y tiene funciones centrales para la definición, diseño y evaluación de las políticas educativas.

Por fuera del Estado, los actores que tienen capacidad de influencia en la política educativa son los sindicatos, la Iglesia, las entidades que nuclean a los institutos de enseñanza privada y los medios masivos de comunicación. La **estructura sindical** en la Ciudad se caracteriza por la hiperfragmentación, en tanto el número de gremios ha variado a lo largo de la década pero no ha descendido nunca de un piso de ocho. A pesar de que este panorama podría alentar la formación de alianzas, los sindicatos de la Ciudad no actúan en bloque ni estructuran alianzas permanentes, sólo en 1997 se unieron 10 gremios para oponerse al aumento diferencial que proponía el gobierno de De la Rúa. Considerando más en detalle el panorama sindical, la UTE (Unión de Trabajadores de la Educación) es uno de los gremios que poseen mayor número de afiliados, representa a los docentes primarios principalmente y es la entidad base actual de la CTERA en la Ciudad. Su constitución está relacionada con el cambio que produjo la transferencia de los servicios educativos a la Ciudad. En aquel entonces, SUTEN Capital (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Nacional) también era ceterista y agrupaba a los maestros y profesores nacionales transferidos en su mayoría de las escuelas de nivel medio. Pero luego de aquel año, SUTEN se integró a la

UMP(Unión de Maestros Primarios) y juntos formaron la UTE. Tanto UTE como SUTEN Capital, junto a otros sindicatos, fueron los que mayor oposición presentaron durante la primera parte de la década en la que gobernaban intendentes peronistas. Después de la transferencia, UDA (Unión de Docentes Argentinos) fue ganando peso en el nivel secundario. Por otra parte, y sin pretender agotar la enumeración de los sindicatos docentes en la Ciudad, SEDEBA (Sindicato de Educadores de Buenos Aires) también fue una entidad de actuación en el campo sindical político durante los '90.

Otro de los actores de peso en la política educativa es la **Iglesia**, no sólo en el ámbito de educación privada pero fundamentalmente en ella. Este actor, a través de distintos mecanismos como las declaraciones de los arzobispos o del **CONSUDEC** (Consejo Superior de Educación Católica) , sientan posición respecto a las diferentes cuestiones educativas. En el sector privado, también tiene mucho peso la **COORDIEP** (Junta Coordinadora de Enseñanza Privada), el sindicato **SADOP** (Sindicato Argentino de Docentes Privados) y **ADEEPPRA** (Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas).

Por último, a pesar de que no es posible poner en un pie de igualdad a los **medios masivos de comunicación** con los demás actores enumerados tampoco resultaría adecuado dejar de señalar su importancia. Por ser la capital de la República, en la Ciudad de Buenos Aires se concentran los medios nacionales y esto le confiere a la CBA una interesante singularidad. Los hechos que se suceden en esta jurisdicción, incluso los propiamente locales, cobran resonancia en los medios y llegan a los distintos rincones del país. Una funcionaria entrevistada explicó: "*Cuando hay un problema en la Ciudad, es tapa de diario nacional*"<sup>17</sup>. Por lo tanto, los distintos actores del mapa educativo se relacionan entre sí en este contexto de gran "visibilidad" de sus acciones.

Estos son los principales actores que conforman el mapa en el que se inscriben las relaciones que dan lugar a la formulación de políticas educativas. El jefe de gobierno y la Secretaría de Educación son actores claves de la estructura de poder de la educación, pero los demás actores como la Legislatura, la Iglesia, los sindicatos y las entidades que nuclean al sector privado también participan en el proceso de formulación, adopción e implementación de las políticas públicas educativas.

---

<sup>17</sup> Entrevista con Alcira Orsini, asesora de la Dirección General de Educación (Julio 2003).

### 3 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

#### 3.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN

La reforma de la Constitución Nacional del año 1994, que comenzó con el Pacto de Olivos<sup>18</sup>, dispuso el cambio de status jurídico e institucional de la Ciudad de Buenos Aires. La Municipalidad se transformó en una Ciudad Autónoma y la autoridad del Ejecutivo local dejó de estar bajo la figura de un intendente -designado por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado nacional- para pasar a estar representada por la de un jefe de gobierno elegido por el voto popular porteño. Este cambio implicó una nueva dinámica política que posibilitó el desembarco de la oposición política radical en el Ejecutivo porteño, anteriormente ocupado por intendentes políticamente afines al gobierno nacional –menemista durante la década del '90-, por una parte, y la coexistencia en la Ciudad de las autoridades de los dos niveles de gobierno -nacional y local- de signos políticos contrarios, por la otra.

En la primera mitad de la década, se sucedieron tres intendentes peronistas. El primero de ellos fue **Carlos Grosso**, que permaneció al frente de la Municipalidad entre 1989 y 1992. Durante casi todo el período que abarcó su gestión, el **Lic. Osvaldo Devries**<sup>19</sup> (Julio 1989 a Agosto 1992) estuvo a cargo de la Secretaría de Educación y Cultura y el Lic. Daniel Filmus fue su subsecretario. Entre las principales políticas de su gobierno se distingue la creación de las “EMEM históricas”<sup>20</sup>, escuelas medias dependientes de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Ante la necesidad de incorporar a los adolescentes al nivel medio del sistema educativo, especialmente de sectores socioeconómicos vulnerables, se resolvió que la creación de escuelas medias experimentales con un modelo diferente al tradicional contribuiría a la contención de esta población desde el conocimiento<sup>21</sup>.

Dos meses antes de la salida de Grosso del gobierno municipal, ya se hacían sentir los cuestionamientos a su gestión desde algunos sectores gremiales, desde la oposición política e incluso desde las propias filas del partido peronista. En un intento por darle un nuevo aire a su gobierno, pero también para darle mayor participación a otros sectores de la “mesa chica” del partido peronista porteño, se renovó el gabinete municipal. De esta manera, asumieron ocho nuevos secretarios, ninguno de los cuales estaba vinculado directamente Grosso. La designación en Educación y Cultura del profesor **Héctor Muzzopappa**, del Frente de Unidad Peronista<sup>22</sup>, debió vencer algunas resistencias que culminaron con la renuncia del entonces

---

<sup>18</sup> Acuerdo entre los dos máximos referentes de los principales partidos políticos argentinos, el entonces presidente de la Nación Carlos Menem por el peronismo y el ex presidente Raúl Alfonsín por el radicalismo, para avanzar con la reforma de la Constitución Nacional.

<sup>19</sup> Osvaldo Devries es Lic. en Psicología y profesor de la UBA y presidió la Asociación de Psicólogos de Bs. As. A su vez, después de su gestión como secretario de educación y cultura de la CBA, fue nombrado secretario general del Consejo Federal de Cultura y Educación entre 1995 y 1999.

<sup>20</sup> Estas escuelas se denominan corrientemente de este modo –“EMEM históricas”- para diferenciarlas de las escuelas medias incorporadas al sistema público municipal unos años más tarde, luego de la transferencia de estas últimas desde el Ministerio de Educación de la Nación.

<sup>21</sup> Este tema se desarrolla en el apartado sobre Políticas Pedagógicas.

<sup>22</sup> El principal referente de este frente era el dirigente Eduardo Vaca.

subsecretario de Educación, Daniel Filmus, quien se negó a continuar en su puesto, y del resto del equipo. Por otra parte, la designación de Saúl Bouer – un peronista independiente en la Secretaría de Hacienda y Finanzas se orientó a alinear a la CBA con la política económica del gobierno nacional menemista y, en ese sentido, intentar el ajuste de las cuentas municipales<sup>23</sup>. A su vez, la renovación del gabinete municipal se vio acompañada por un cambio en las estructuras administrativas que implicó la eliminación de 13 Subsecretarías.

En el plano educativo, la transferencia de las escuelas medias de la Nación a la provincia se había realizado justo antes de la asunción de Muzzopappa y los problemas originados a raíz de este hecho –las demandas de equiparación salarial y de titularización de los docentes de la CBA– se conjugaron con otros reclamos salariales propios de la Ciudad y dieron origen a múltiples movilizaciones y paros, a su vez, enmarcados en los convocados por CTERA para todo el país. A esa situación se sumó el cuestionamiento de la gestión de Grosso, que debió ir a rendir cuentas al Concejo Deliberante, y que más tarde le costaría un procesamiento judicial<sup>24</sup>.

Hacia fines de 1992, la crisis en la Municipalidad se agudizó y se produjo el recambio en el cargo ejecutivo. En octubre de ese año, el entonces secretario de finanzas de la CBA – el contador **Saúl Bouer** – asumió la Intendencia de la Ciudad. Su designación obedeció a la decisión del presidente de reordenar las cuentas de la Municipalidad, apostando a que esto mejoraría la percepción de los electores porteños para las venideras elecciones de Concejales en 1993<sup>25</sup>. En este sentido, por decreto del intendente Bouer se despidió al 45% de los empleados del Concejo Deliberante y a 15 mil empleados de la CBA, ya que sólo 2 mil aceptaron el régimen de retiro voluntario impulsado<sup>26</sup>. Este régimen primero había excluido inicialmente a los docentes, pero luego se extendió también al sector de la educación porteña. Al frente de la Secretaría de Educación se designó a la **profesora Gervasia Sica de Matzkin** – esposa del entonces jefe de bloque de diputados nacionales justicialistas y con experiencia en la gestión educativa nacional<sup>27</sup>– quien acompañó a Bouer durante los dos años que duró su gobierno. Durante ese período, el ajuste en la Ciudad se hizo sentir y el sector educativo no constituyó la excepción. Sumado a lo dicho, se cerraron grados<sup>28</sup> y decretó una modificación del sistema de subsidios a privados, que finalmente nunca llegó a implementarse y fue derogado por la siguiente gestión<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> *Diario Clarín*, 27 de Agosto de 1992.

<sup>24</sup> *El ex intendente Grosso y otros concejales fueron procesados por el resonado caso de la “escuela shopping”*. El mismo hace referencia a la transacción por medio de la cuál la CBA porteña convino la entrega en concesión a un grupo inversor acreedor de la Municipalidad de todo el contorno de una escuela situada en la calle Pueyrredón y Sarmiento para la explotación de los locales. Esto obligaba a una escuela pública estatal a compartir parte de su espacio con actividades comerciales.

<sup>25</sup> *El Diario Clarín* titulaba una nota del 7 de Diciembre de 1992: “Bouer con un ojo en la elección y otro en el déficit”.

<sup>26</sup> Decreto 641/93.

<sup>27</sup> *Gervasia Sica de Matzkin es profesora secundaria y estuvo a cargo del Plan de Extensión y Mejoramiento de la Enseñanza Técnica Agropecuaria (EMETA) en la cartera educativa nacional.*

<sup>28</sup> *A comienzos de 1993 se cerraron 62 grado . Una nota del Diario Clarín dice que “La UTE reclamó en la puerta de la municipalidad por el cierre de 62 grados, aunque la Secretaría de educación declaró que todos los años cierran y abren grados por las fluctuaciones lógicas de la matrícula” (Diario Clarín, 9 de Marzo de 1993).*

<sup>29</sup> Decreto 480/94.

Por otra parte, a pesar de que el sistema educativo había ampliado sus dimensiones por la transferencia, el presupuesto educativo en 1994 fue inferior al de 1993. A lo largo del tiempo que estuvo en el cargo Sica de Matzkin, diferentes funcionarios de la Secretaría de Educación de la Ciudad—que también provenían de la cartera educativa nacional—renunciaron a sus puestos aduciendo que no podían “ponerse la camiseta del ajuste”<sup>30</sup>.

Durante la gestión de Sica de Matzkin continuaron los efectos de la transferencia de los colegios del nivel medio y del sector privado efectuada en 1992. Para hacer frente a esta situación se modificó la estructura interna del gobierno educativo y se dividió a la CBA en distritos de supervisión y administrativos para el nivel medio, pero no se dio respuesta plena a los reclamos docentes de titularización y equiparación salarial<sup>31</sup>. Hacia fines de 1993, se completó la transferencia por medio de la firma del acta correspondiente para el nivel terciario, profesorados y educación artística, que se concretaría a partir de 1994.

En septiembre de 1994, asumió el tercer intendente peronista de la década y el último que ocupó este cargo en la Municipalidad de la Ciudad: **Jorge Domínguez**. De su mano, asumió **Armando Blasco**, economista y colaborador de Domínguez, como secretario de Educación y **Enrique Martín** como subsecretario. Blasco permaneció en el cargo por seis meses y en febrero de 1995 lo sucedió Martín, primero interinamente desde que Blasco presentó su renuncia y después fue designado oficialmente al frente de la cartera educativa en mayo, donde perduró hasta el final de la gestión de Domínguez.

Durante esta última etapa de los intendentes en la Ciudad, la sintonía de la dirigencia porteña con el gobierno nacional se puso de manifiesto en el terreno educativo, especialmente por la reforma que se estaba llevando adelante a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación. El Ministerio de Educación nacional definió al año 1995 como el “año de la capacitación docente” y dio impulso a la Red Federal de Formación Docente Continua. La CBA también se empeñó en emprender la tarea de capacitar, a tono con las líneas nacionales, así como también avanzó en el diseño curricular propio como paso para implementar gradualmente la obligatoriedad establecida por la Ley Federal. A su vez, en este sentido, a fines del '95 las escuelas elaboraron sus Proyectos Educativos Institucionales, previendo la implementación de la estructura dispuesta por la Ley Federal para 1996. Además, en 1995, se realizaron otras modificaciones en la estructura administrativa del gobierno del sistema, separando el área de Cultura de la órbita de la Secretaría de Educación y creando un área específica para la educación superior transferida. Al año siguiente, los tres años del primer ciclo de la Educación General Básica comenzaron a aplicarse en la Ciudad.

---

<sup>30</sup> Ignacio Hernaiz, ex subsecretario de educación, *Diario Clarín*, 27 de Marzo de 1993. También otros funcionarios renunciaron, entre ellos el director de Enseñanza Primaria y el de Gestión Privada.

<sup>31</sup> Este tema se amplía en el apartado sobre las “Relaciones con la Nación”.

**Cuadro 10 a – Contexto Político Provincial - Intendentes**

<b>Año</b>	<b>Intendente</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Secretario de Educación</b>
1989	Carlos Grosso	Partido Justicialista	Osvaldo Devries
1990			
1991			
1992			Héctor Muzzopappa
1993	Saúl Bouer	Partido Justicialista	Gervasia Sica de Maztkin
1994	Jorge Domínguez	Partido Justicialista	Armando Blasco
1995			Enrique Martín
1996			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada.

**Cuadro 10 b – Contexto Político Provincial - Jefes de Gobierno**

<b>Año</b>	<b>Jefe de Gobierno</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Secretario de Educación</b>
1996			
1997	Fernando De la Rúa	Unión Cívica Radical	Horacio Sanguinetti
1998			Mario Giannoni
1999			
2000			
2001	Anibal Ibarra	Alianza UCR- FREPASO	Daniel Filmus
2002			
2003			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada.

El 30 de junio de ese mismo año –1996- se realizaron las elecciones para jefe y vicejefe de gobierno de la Ciudad, en las que se impuso la fórmula radical **De la Rúa** – Olivera (41,37% de los votos) ante el peronismo, que presentaba como candidato al último intendente municipal (Jorge Domínguez). En aquellos comicios el Partido Justicialista de la Capital continuó perdiendo caudal electoral y obtuvo resultados inferiores a su piso histórico<sup>32</sup>. Detrás del radicalismo, que obtuvo el triunfo, se posicionó el FREPASO, una fuerza de oposición al menemismo constituida en el año 1994 que había triunfado en las tres últimas elecciones en la Capital Federal<sup>33</sup>. El éxito electoral del radicalismo en el distrito representó un golpe para el gobierno nacional, ya que evidenció cierto grado de pérdida de consenso respecto al plan económico y al estilo de conducción menemista.

En la misma convocatoria electoral se eligieron estatuyentes para integrar la Asamblea que redactaría la carta magna de la Ciudad. Este cuerpo quedó integrado con mayoría del FREPASO (25 estatuyentes), 19 radicales y 11 peronistas. La diferencia entre los resultados de la elección para la jefatura de gobierno y la estatuyente, que beneficiaba a los radicales en la primera y a los frepasistas en la segunda, se explica por el apoyo de partidos menores a De la Rúa que presentaron candidatos propios para la Convención Estatuyente. De esta manera, queda conformado un panorama político particular, en el que el Ejecutivo local es dominado por el radicalismo, la estatuyente por el FREPASO y el todavía vigente Concejo Deliberante con mayoría peronista.

De la Rúa asumió en agosto de 1996 planeando llevar adelante un “*shock de gestión con reducción de gastos y una profunda reestructuración administrativa*”<sup>34</sup> para conformarse como modelo de gestión avizorando su proyección nacional. En este marco discursivo de gestión eficiente y transparente, convocó a Adalberto Rodríguez Giavarini para integrar su gabinete. En el puesto de secretario de hacienda, sería uno de los hombres fuertes de este gobierno.

En el plano educativo, De la Rúa convocó al abogado **Horacio Sanguinetti** para hacerse cargo de la Secretaría de Educación en virtud de la añeja amistad que los unía y de su perfil de hombre de la cultura alcanzada por su trayectoria como rector en el prestigioso Colegio Nacional de Buenos Aires. Sanguinetti permaneció en su cargo por el breve lapso de 15 meses y durante su gestión se posicionó abierta y claramente como opositor a la reforma educativa impulsada desde el gobierno nacional a través de la Ley Federal de Educación.<sup>35</sup> Su estilo de conducción y la poca experiencia en el manejo político, así como también la presión del partido radical, las diferencias con el Concejo Deliberante por la supresión del régimen de las amonestaciones y la creciente autonomía de uno de los subsecretarios de educación hicieron que el recambio en la cartera educativa no se hiciera esperar. Sanguinetti explicó: “*A mí me jugó en contra la interna política, desde la UCR lo presionaban a De la Rúa por haber nombrado a un*

---

<sup>32</sup> El Partido Justicialista logró menos del 20% de los votos para Jefe de Gobierno en el año 1996, continuando con una tendencia a la pérdida de adeptos en el distrito que se agravaría aún más en los años siguientes.

<sup>33</sup>La salida de uno de los principales líderes del FREPASO – José Octavio Bordón – y el perfil del candidato socialista a jefe de gobierno – Norberto La Porta- probablemente hayan incidido en la configuración electoral resultante.

<sup>34</sup> Diario Clarín, 6 de Agosto de 1996.

<sup>35</sup> Horacio Sanguinetti aseguró al Diario La Nación que no iba a aplicar los puntos clave de la Ley Federal: “Yo voy a detener su aplicación todo lo posible, todo el tiempo posible, o sea, hasta diciembre de 1999” (Diario La Nación, 10 de Septiembre de 1996).

*extra partidario en una secretaría que manejaba tantos fondos. El apoyo que tenía del jefe de gobierno también era relativo, sentía que tenía menos poder que en el rectorado del Buenos Aires.*"<sup>36</sup>

A pesar de que los rumores de renuncia del entonces secretario de educación, Sanguinetti, ya circulaban en los medios nacionales gráficos a mediados del mes de septiembre de 1997, los tiempos electorales marcaban el ritmo de las decisiones políticas. No fue hasta pasadas las elecciones de octubre de aquel año – en las que se eligieron a los representantes de la primera legislatura porteña y a los diputados nacionales – que se operó el cambio. Aquellas elecciones encontraron unidas en una Alianza, que posteriormente gobernaría el país desde 1999, a las dos principales fuerzas de la Ciudad de Buenos Aires: la UCR y el FREPASO. El triunfo de la Alianza sobre el PJ en casi todo el país reafirmó la creciente oposición al menemismo y proyectó al nivel nacional al jefe de gobierno porteño. Por otra parte, el entonces concejal Aníbal Ibarra encabezó la lista de la Alianza para legisladores de la Ciudad, que se impuso por una amplia victoria (37 legisladores) a la otra coalición formada por las fuerzas de Bélic (peronista disidente) y Cavallo (ex ministro de economía menemista) con 11 legisladores y al peronismo que obtuvo igual cantidad. El frepasista Ibarra fue designado vicepresidente primero del cuerpo legislativo desde donde detentaba una posición real de poder, lo que generaría disputas con el entonces vicejefe de gobierno y presidente de la Legislatura, el radical Enrique Olivera.

En el ámbito de la educación porteña, la salida de Sanguinetti abrió un espacio oportuno para un brevísimo interinato del secretario de hacienda y finanzas y hombre de la más absoluta confianza de De la Rúa – **Adalberto Rodríguez Giavarini** – al frente de la cartera educativa orientado a revisar pormenorizadamente las cuentas y “evitar gastos de ejecución innecesaria”<sup>37</sup>. Si bien el interinato duró tan solo una semana, uno de los miembros del equipo de Rodríguez Giavarini asumió en un puesto clave del área administrativo contable de la secretaría de educación en la gestión venidera<sup>38</sup>.

Para el 15 de noviembre de 1997, el **profesor Mario Giannoni** había sido designado a cargo de la Secretaría de Educación y permanecería en él hasta la llegada de un nuevo jefe de gobierno – Aníbal Ibarra – en agosto de 2000. El profesor de historia que había sido el segundo de Sanguinetti durante toda su gestión y que había visitado la Carpa Blanca<sup>39</sup> docente en abril de aquel año, asumió con el apoyo del propio partido radical, de los dirigentes del FREPASO y de los gremios docentes porteños. Entre sus antecedentes puede contarse su larga actuación en Río Negro, donde presidió el Consejo Provincial de Educación y ocupó también otros cargos en el área educativa entre 1985 y 1990. La renovación de la máxima autoridad en la Secretaría de Educación fue dada a conocer como un cambio de nombres y no de políticas, hecho parcialmente cierto en cuanto a la continuidad de algunas líneas anteriores y de equipos, pero que se diferenciaba por su estilo de conducción y por la postura adoptada frente a la Ley Federal de Educación. Su antecesor, Sanguinetti, se había

---

<sup>36</sup> Entrevista con Horacio Sanguinetti, ex secretario de educación de la Ciudad de Buenos Aires (Año 2002).

<sup>37</sup> Diario Clarín, 10 de noviembre de 1997.

<sup>38</sup> El ex contador general de la CBA, Ricardo Manes, asumió la Subsecretaría de Coordinación de Recursos de la Secretaría de Cultura y Educación de la Ciudad durante la gestión del Profesor Mario Giannoni.

<sup>39</sup> La Carpa Blanca consistió en una modalidad de reclamo de los docentes que, instalados en la plaza frente al Congreso de la Nación, sostuvieron un ayuno en demanda de mejores condiciones salariales. La Carpa se convirtió en un símbolo de la protesta docente a nivel nacional.

manifestado abiertamente en contra de la implementación de la misma en la jurisdicción, mientras que Giannoni mostró una actitud más flexible orientada por la política más general del jefe de gobierno de acercamiento al gobierno nacional. Se realizó desde la Secretaría, en este sentido, un trabajo de diseño con instancias de participación de un anteproyecto de Ley de Educación para la Ciudad que – finalmente- no se debatió en la Legislatura<sup>40</sup>. Entre las principales medidas de gobierno de Giannoni pueden mencionarse las referidas al énfasis dado a la capacitación docente<sup>41</sup> y a la articulación de la política educativa con el conjunto de políticas sociales, encarnada fundamentalmente en el programa ZAP (Zonas de Acción Prioritaria)<sup>42</sup>.

Los años en que Giannoni fue secretario de educación fueron años de elecciones internas, nacionales y porteñas. Hacia fines de 1998 se llevó a cabo la interna abierta de la Alianza UCR – FREPASO para elegir al candidato a presidente, en las que triunfó De la Rúa. Previa a la realización de las internas y en contexto de campaña electoral, la Ciudad sufrió una crisis en el gabinete del Ejecutivo cuando Rodríguez Giavarini – el hombre fuerte del gobierno – renunció a su cargo aduciendo problemas de salud. Los medios interpretaron su salida como el resultado de conflictos en torno de un pedido de fondos extras para realizar obras de campaña y por el manejo centralizado de la caja de la Ciudad<sup>43</sup>.

El año 1999 fue también un año de campañas electorales. En junio, se efectuó la interna abierta del FREPASO para elegir al candidato a jefe de gobierno porteño, en un clima de apatía por ese acto por la escala nacional de la otra campaña en curso. Ibarra se impuso como candidato con el 63% de los votos. Ya en octubre de ese año, De la Rúa ganó por un 48,5% las elecciones nacionales y asumió la Presidencia de la Nación el 10 de diciembre. El vicejefe de gobierno de la Ciudad – **Enrique Olivera** - asumió el cargo de jefe de gobierno que dejó De la Rúa para completar su mandato en agosto del año 2000.

Los ocho meses de Olivera al frente del gobierno de la Ciudad se desarrollaron también bajo el influjo de las elecciones porteñas del 2000 para jefe de gobierno y legisladores locales. En el discurso de asunción dejó en claro que venía a "*continuar con los planes de 1996*"<sup>44</sup>. En este sentido, de las once Secretarías de gobierno siete mantuvieron sus equipos y cuatro fueron renovadas por el éxodo de sus funcionarios al gobierno nacional. Mario Giannoni se mantuvo como Secretario de Educación.

Por otra parte, el cargo de presidente de la Legislatura liberado por Olivera al asumir el mando del Ejecutivo fue ocupado por el entonces vicepresidente primero del cuerpo y candidato a jefe de gobierno para las elecciones del 7 de mayo del 2000, Aníbal Ibarra. El apoyo del presidente de la nación recientemente electo y del jefe de gobierno porteño, que se mostraron juntos en la inauguración de dos escuelas en Villa Soldati, alejaron cualquier rumor de disputa al interior de la Alianza y fomentaron la nacionalización de la campaña porteña, tendencia de por sí natural para las elecciones en el distrito por ser la Capital del país y el lugar de residencia de las autoridades nacionales. Así como en las primeras

---

<sup>40</sup> La coyuntura política y la relación con la Legislatura que explican la falta de debate de la ley de educación para la Ciudad se analizan en el siguiente apartado.

<sup>41</sup> Se amplía en el apartado referido a las Políticas Laborales.

<sup>42</sup> Se amplía en el apartado referido a las Políticas Pedagógicas, Sociales y Curriculares.

<sup>43</sup> Diario Clarín, 26 de Mayo de 1998.

<sup>44</sup> Diario Clarín, 10 de Diciembre de 1999.

elecciones a jefe de gobierno en 1996, cuando triunfó De la Rúa, la victoria de la oposición al peronismo en la Ciudad representó una señal de alerta para el gobierno nacional menemista y una esperanza para la creciente oposición, éstas elecciones se presentaban como una prueba del poder de De la Rúa en el gobierno nacional. Como la victoria no estaba asegurada, por la presencia del ex hombre fuerte de Menem – Domingo Cavallo- como opositor, se temía que *"una derrota pudiera licuar el poder de De la Rúa"*<sup>45</sup>.

La fórmula **Ibarra**-Felgueras obtuvo el 49,5% de los votos y si bien la Constitución porteña establece la necesidad de una segunda vuelta electoral en la que deben competir la primera y la segunda minoría, en este caso la coalición encabezada por Domingo Cavallo, la decisión de este último de no presentarse a ella ocasionó su suspensión. El triunfo de Ibarra implicaba una refrenda del poder de la Alianza y de De la Rúa en el nivel nacional, por una parte, pero también un creciente poder del FREPASO que se responsabilizaba por primera vez de una gestión ejecutiva. Los resultados de las elecciones legislativas de la Ciudad no arrojaron resultados tan alentadores para esta Alianza. A pesar de haber obtenido la primera minoría (25), perdió 12 diputados que se repartieron entre la coalición de Cavallo y Béliz y demás partidos de menor caudal electoral. La pérdida de la mayoría propia en la Legislatura obligó al gobierno de Ibarra al diálogo y negociación constante con aquel cuerpo.<sup>46</sup>

El gabinete fue conformado con representantes de los distinta extracción política: cuatro del FREPASO, cuatro de la UCR, un socialista y dos peronistas. Uno de estos últimos fue el **Lic. Daniel Filmus**, que fue nombrado Secretario de Cultura y Educación y permaneció en el cargo hasta fines del primer mandato de Ibarra – quien fue reelecto- cuando fue convocado en mayo del 2003 a ocupar el cargo de Ministro de Educación Nacional por el gobierno peronista de Néstor Kirchner. Filmus era compañero de fórmula para la reelección de Ibarra como jefe de gobierno porteño en las elecciones de agosto de 2003, por la destacada gestión realizada, pero la convocatoria del presidente Kirchner hizo que pasara a la órbita del gobierno nacional.

Desde un principio, Ibarra se propuso poner especial atención en la educación y se comprometió a *"producir una revolución educativa"*<sup>47</sup>. Si bien los duros momentos atravesados por la Argentina que se desarrollaron durante su gestión -que comenzaron simbólicamente con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez a fines del año 2000 y alcanzaron su punto culminante con la renuncia del presidente De la Rúa poco más de un año después- de alguna manera incidieron para que tal cometido no fuera plenamente cumplido, es posible rescatar múltiples aspectos de la gestión de Filmus.

Daniel Filmus es licenciado en sociología, profesor universitario e investigador de la Universidad de Buenos Aires y del CONICET, posee una amplia trayectoria académica – habiendo sido director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, consultor y asesor en organismos nacionales e internacionales – así como también política. Filmus fue, como ya se ha dicho, subsecretario de educación de la Ciudad durante la gestión del secretario Osvaldo Devries bajo el gobierno peronista de Carlos Grosso y tiene una excelente relación con los gremios docentes, lo que da por resultado una particular combinación entre un perfil reconocido en el ámbito académico y también en el político. Durante su gestión se

---

<sup>45</sup> *Diario Clarín*, 20 de Marzo de 2000.

<sup>46</sup> *En el siguiente apartado se amplía la dinámica legislativa del período.*

<sup>47</sup> *Nota de tapa del Diario Clarín del 7 de agosto de 2000, un día después de asumir el cargo.*

continuaron las líneas iniciadas por las conducciones anteriores, pero se decidió hacer una política general de mejoramiento del sistema en el marco de la estructura vigente sin estar a la espera de la sanción de una Ley de Educación General para la Ciudad. Entre sus prioridades se encontraba la atención del nivel medio de educación, caracterizado por un alto índice de repitencia y deserción. Para esto se impulsó la Ley que extiende la obligatoriedad hasta fines del secundario y se previeron una serie de medidas para lograr su cumplimiento: la construcción de escuelas medias, la eliminación de los tribunales examinadores en marzo y su reemplazo por otro sistema más contenedor, el apoyo con programas de Becas y de Fortalecimiento de la Educación Media, entre otras. A su vez, la gestión Filmus continuó y profundizó la política de atención a los sectores socialmente más desfavorecidos por medio de la extensión de los programas en curso y el diseño de otros intentando salir de la focalización y convirtiendo este tema en un eje que atravesara todas las políticas de gobierno. Es decir, se priorizaron los distritos más vulnerables con todas las ofertas de la Secretaría.

**Cuadro 11 – Secretarios de Educación desde 1989 hasta 2003.**

Intendente / Jefe de Gobierno	Cantidad de Secretarios de Educación	Duración promedio	Experiencia previa en el sistema educativo		
			Si	No	Parcial
Carlos Grosso	2	1 año y 6 meses	1		1
Saúl Bouer	1	2 años	1	-	-
Jorge Domínguez	2	1 año		1	1
<b>Subtotal Intendentes</b>	<b>5</b>	<b>1 año y 5 meses</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
Fernando De la Rúa/ Enrique Olivera	2	2 años	2	-	-
Aníbal Ibarra	1	3 años	1	-	-
<b>Subtotal Jefes de Gobierno</b>	<b>3</b>	<b>2 años y 4 meses</b>	<b>3</b>	-	-
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>1 año y 9 meses</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia.

Considerando a todos los secretarios de educación de la década del '90, en sentido extenso – 1989 a 2003-, es posible afirmar que más de la mitad de ellos poseen experiencia previa en el sistema educativo y que 2 tienen experiencia parcial. A su vez, la gran mayoría también tuvieron un perfil político. Como ya hemos destacado, los funcionarios y equipos técnicos de la cartera educativa porteña tienen una trayectoria y formación específica para este ámbito que permitieron, en general, la continuidad de las políticas educativas entre las diferentes gestiones, sobre todo desde 1996. Por otra parte, la duración promedio de los funcionarios en el cargo de secretario de educación fue un tanto menor antes del cambio de status de la Ciudad (1 año y medio en promedio) que después del mismo (2 años y medio en promedio), resultando en un promedio general de casi dos años a lo largo de la década.

Por último, resta señalar que la historia política de la Ciudad de Buenos Aires, que enmarca y se filtra en la dinámica política de la educación, está en íntima vinculación con la de la Nación. Este hecho se debe no sólo a su condición de Capital de la República sino a la convivencia en el mismo territorio de las dos administraciones. Por otra parte, la repercusión y amplificación de las cuestiones porteñas en los medios de comunicación nacionales contribuyen para que la Ciudad sea vidriera de la política nacional. En este sentido, la Ciudad fue cuna de la coalición opositora que derrotó al menemismo a nivel nacional en 1999, ya que los partidos que integraron la Alianza ganaron siempre –con excepción de 1993- en las elecciones de la Ciudad desde la vuelta a la democracia.

### **3.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN**

El cambio institucional de la jurisdicción a mediados de la década del '90 implicó también modificaciones en el ámbito del Poder Legislativo, que involucró la transformación del Concejo Deliberante municipal en la Legislatura de la Ciudad. Esta modificación institucional comprendió, en el plano cuantitativo, la reducción del número de representantes en el cuerpo legislativo a la mitad – de 120 concejales se pasó a 60 legisladores- y también un cambio cualitativo orientado a generar condiciones de reforma en la cultura política que permitieran un accionar político más transparente y democrático.<sup>48</sup>

La Legislatura de la Ciudad constituyó un actor de peso clave en el terreno educativo, a diferencia de lo que sucede en gran parte de las otras jurisdicciones del país en las que este Poder no se establece como tal sino que funciona supeditado a las líneas que fija el Ejecutivo. En la Ciudad, la Legislatura se instituyó como poder independiente del Ejecutivo contribuyendo o presentando debate, en materia educativa, con la Secretaría de Educación.

La Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología se compone con nueve miembros, que representan proporcionalmente a las distintas fuerzas políticas de la Legislatura, y con un cuerpo de asesores que los asisten desde una perspectiva técnica. En la Comisión también están representadas las voces de los distintos sectores de la política educativa – los gremios, el sector privado, la Iglesia – ya que cada uno de los diputados que la integran presentan diferentes trayectorias vinculadas al ámbito educativo. En alguna medida, el conocimiento y experiencia en el sistema educativo de los diputados favorece el debate que se da en esta Comisión de la Legislatura porteña. Por otra parte, la dinámica de trabajo misma en cada reunión de la Comisión - que abre un espacio de más de media hora para la presentación de temas y problemas por parte de los habitantes de la Ciudad- posibilita la canalización de las demandas de la comunidad al sistema político en temas educativos y constituye, de esta manera, una vía alternativa a la Secretaría de Educación en este sentido. El perfil de los integrantes de la Comisión y la dinámica de trabajo influyen para que la Legislatura se posiciona como un actor importante en la política educativa jurisdiccional, junto a la

---

<sup>48</sup> El Diario Clarín reflejaba esta situación en los siguientes términos: “La ansiedad de la labor (de la nueva Legislatura) también pasa por otro costado: la necesidad del nuevo órgano legislativo de **dejar atrás el descrédito** que sumó en los últimos años el Concejo Deliberante, en base a **resonantes escándalos de corrupción e ineficiencia**, y condenado a muerte por la Constitución porteña” (Diario Clarín, 27 de Octubre de 1997).

Secretaría de Educación, que – en algunos casos – avanza incluso en temas que afectan la dinámica interna de las propias escuelas<sup>49</sup>.

Atendiendo a los distintos períodos atravesados en la década del '90 en la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo porteño, es posible señalar tres grandes etapas. La **primera** abarca desde comienzos de la década hasta agosto de 1996, momento en que asumió el primer jefe de gobierno de la Ciudad. Durante esa primera etapa, el Ejecutivo era ocupado por un intendente designado por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado nacional y el Legislativo estaba en manos de un Concejo Deliberante elegido por los habitantes de Buenos Aires. En la dinámica de la práctica política esto implicaba la convivencia en el ámbito municipal de intendentes peronistas, designados por el presidente peronista que gobernó durante toda la década, con Concejos Deliberantes de mayoría radical. Desde el retorno a la democracia, el partido radical triunfó en todas las elecciones en la Ciudad, con excepción del año 1993 cuando el PJ "rompió la hegemonía de la UCR"<sup>50</sup>.

En consecuencia, las relaciones entre ambos Poderes de la CBA fueron bastante tensas y en más de una oportunidad los concejales intentaron interpelar a los intendentes. Los secretarios de educación debieron ir a rendir cuentas antes la Comisión de Educación también. En el caso de Grosso, las presiones del Concejo Deliberante incidieron para su salida del cargo. La gestión de Bouer, por su parte, debió presentarse ante el Concejo por cuestionamientos referidos a los comedores, cooperadoras, infraestructura y mantenimiento escolar. Asimismo, durante el período de Domínguez, el secretario Martín asistió al Concejo para exponer acerca de cuestiones educativas problemáticas, por una parte, y, por la otra, el intendente vetó diversas ordenanzas emanadas del Concejo<sup>51</sup>.

Una **segunda etapa** (Agosto de 1996 a Diciembre 1997), que podemos llamar de transición y que fue muy breve, consistió en la continuación del Concejo Deliberante por 16 meses una vez que el primer jefe de gobierno de la Ciudad había asumido su cargo. En las relaciones mantenidas durante esta etapa tuvo notable incidencia el perfil del secretario de educación. Al frente de la Secretaría de Educación se encontraba el Dr. Sanguinetti, amigo personal del entonces jefe de gobierno De la Rúa, extrapartidario y de bajo perfil político. Estas características le ocasionaron, como ya hemos dicho, diferencias con el radicalismo que, a su vez, generaron divergencias con la Comisión de Educación. Durante su gestión, el Concejo Deliberante votó una ordenanza, impulsada por un concejal del PJ, para abolir las amonestaciones. La reticencia de De la Rúa y del secretario Sanguinetti derivó en el veto de la ordenanza. Unos meses después y faltando poco tiempo para que se realizara el cambio institucional en el Legislativo, el Concejo insistió por unanimidad con la derogación de las amonestaciones para el siguiente año escolar, aduciendo que la futura Legislatura establecería en nuevo sistema disciplinario. Esto evidenció una demostración de poder del saliente Concejo frente al Ejecutivo y las diferencias mantenidas con el entonces secretario.

---

<sup>49</sup> Ejemplos de esto son la derogación de las amonestaciones y la sanción de la Ley de Consejos de Convivencia.

<sup>50</sup> Diario Clarín, 4 de Octubre de 1993.

<sup>51</sup> Domínguez vetó, por ejemplo, una ordenanza que disponía el traspaso de un terreno de la Comisión Municipal de la Vivienda a la Secretaría de Educación para construir una escuela en Lugano – lo cual se cuenta entre los motivos de renuncia del entonces secretario de educación Blasco-

La **última etapa** está caracterizada por la conformación de la primera Legislatura de la Ciudad y la asunción de los nuevos diputados, completando el cambio de status en ambos poderes del gobierno de la Ciudad. La primera Legislatura comenzó a funcionar en diciembre de 1997, como ya se ha dicho, con amplia mayoría de la Alianza UCR- FREPASO sobre la otra coalición integrada por Cavallo-Béliz y sobre el peronismo. Si bien la UCR y el FREPASO habían conformado la Alianza, las disputas de poder entre el vicejefe de gobierno radical Olivera, que presidía la Legislatura, y el vicepresidente primero de ese mismo cuerpo – el frepasista Aníbal Ibarra- no tardaron en aparecer. Las importantes atribuciones conferidas por la Constitución de la Ciudad a este último cargo, entre las que se cuentan la administración y coordinación real de la Legislatura, pusieron de manifiesto algunos roces en el interior de la recientemente constituida Alianza.

En el ámbito educativo, para ese entonces ya se encontraba al frente de la cartera el sucesor de Sanguinetti: Mario Giannoni. Una de las primeras cuestiones que se hacía necesario abordar en aquel marco era la sanción de una Ley de Educación para la Ciudad. Pero esto remitía indefectiblemente a una toma de posición con respecto a la Ley Federal de Educación. En esta nueva gestión, el Ejecutivo pretendía abandonar la posición de intransigencia detentada por la anterior conducción educativa y avanzar hacia una postura más flexible con la llegada de Giannoni. En la Legislatura comenzaron a circular una serie de proyectos de ley provenientes de los distintos sectores que la integraban, entre los cuales pueden citarse los de Naddeo y Bisutti (FREPASO), el de Kismer (UCR), el de Marino (PJ), el de De Imaz (Nueva Dirigencia) y el del Diputado Arguello. A su vez, el Poder Ejecutivo elaboró su propio anteproyecto. Los proyectos fueron analizados en las escuelas, en las que se dio asueto por dos días. El anteproyecto del Ejecutivo, a pesar de haber sido consultado y reformulado, fue resistido por el sector gremial y por algunos sectores de la Alianza. En este contexto y aguardando las elecciones a nivel nacional en 1999, en las que se esperaba que posibilitaran la llegada de un ministro que derogara la Ley Federal, no se dio el debate de la Ley de Educación porteña en la Legislatura. Sin embargo, aunque la llegada al Ministerio de Educación nacional de Juan Llach alejaron estas esperanzas en 1999, tampoco se dio el debate en el 2000 ante las venideras elecciones en la Ciudad.

En esa misma Legislatura, otro de los puntos de controversia entre el Ejecutivo y el Legislativo de la jurisdicción fue la Ley de Consejos de Convivencia. En la línea de lo que venía proponiendo el peronismo desde el Concejo Deliberante y como se había trabajado en algunas escuelas desde la Dirección de Educación Media de la Ciudad a comienzos de la década, la Legislatura sancionó la Ley de Consejos de Convivencia en 1999. Luego de un proceso por medio del cual se suavizaron algunos de los puntos de la versión original, permitiendo que la creación de consejos no fuera obligatoria en los colegios privados y dejando mucho margen para la reglamentación por parte del Ejecutivo, salió esta Ley que De la Rúa no reglamentó.

En el año 2000, se renovaron las bancas legislativas y el Ejecutivo jurisdiccional. En la Legislatura la Alianza UCR- FREPASO perdió la mayoría absoluta que detentaba, pero siguió siendo la primera minoría. A su vez, la inexistencia de un piso electoral mínimo para acceder a un escaño permitió la representación de partidos menores con un diputado. En consecuencia, la Alianza se vio obligada a negociar y consensuar con las otras fuerzas políticas para sancionar las leyes. Por otra parte, la llegada de Ibarra (Alianza) al gobierno porteño y la designación de Filmus al frente de la Secretaría de Educación posibilitaron una buena relación con la Legislatura en el plano educativo. En este sentido, la decisión del jefe de

gobierno de no promover el debate acerca de la aplicación o no de la Ley Federal y la capacidad de negociación y manejo político del nuevo secretario lo facilitaron. En este período se sancionaron dos leyes de importancia: la Ley de Educación Media Obligatoria, por iniciativa del secretario de educación, y la de jardines maternos privados.

El Poder Legislativo de la Ciudad y, en particular, la Comisión de Educación constituyó un actor relevante tanto para la canalización de demandas de los habitantes porteños en materia educativa como para la formulación de políticas, así como también para actuar como contrapoder del Ejecutivo. Los distintos matices de la relación entre ambos poderes está dado por el status político de cada uno de ellos y su respectiva modalidad de designación o elección en los distintos momentos de la década, así como también por los colores políticos a los que respondieron. Pero, a su vez, la continuidad de los integrantes del cuerpo legislativo y de la Comisión de Educación en el tiempo y su formación y experiencia en el ámbito educativo son variables que no pueden dejar de considerarse para entender la dinámica política generada entre ellos.

## 4 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

El marco legal que contextualiza a la educación en la Ciudad de Buenos Aires presenta en la cúspide de la pirámide normativa a la **Constitución de la Ciudad**, sancionada en 1996 a partir del cambio de status político de la jurisdicción. Su carácter progresista se evidencia en los artículos 23, 24 y 25 del Capítulo III que prescriben lo concerniente a la educación, entre otros. El artículo 23 consagra la calidad y la equidad para el sistema educativo: establece un sistema inspirado en los principios de *libertad, ética y solidaridad* en una sociedad *justa y democrática*; asegura la *igualdad de oportunidades* para el acceso, permanencia, reinserción y egreso; promueve la *calidad* de la enseñanza y asegura *políticas sociales* que posibiliten el efectivo ejercicio de esos derechos y, por último, afirma una educación de carácter nacional con especial referencia a la Ciudad, pero favoreciendo la *integración* con otras culturas.

Por otra parte, el siguiente artículo establece el financiamiento estatal de la educación pública, estatal, laica y gratuita desde los 45 días de vida hasta el nivel superior. Asimismo, dispone la obligatoriedad del preescolar hasta completar los 10 años de escolarización, "*o el período que la legislación determine*".<sup>52</sup> Esta disposición es particularmente interesante en tanto implicó un correlato en la gestión educativa con políticas tendientes a la ampliación de las salas maternas, así como también y fundamentalmente de las salas de 5 años establecidas como obligatorias por esta norma madre. A su vez, los 10 años de escolarización obligatoria a partir de los 5 años están de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Educación del año 1993, a pesar de que la Ciudad no tiene una Ley de Educación propia ni implementa la nueva estructura de niveles de la reforma educativa.

Retomando lo anterior, hasta el año 2002 y de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución de la Ciudad, la **obligatoriedad de la enseñanza** partía desde la sala de 5 años hasta el segundo año del nivel medio. Pero, a partir de aquel año, ésta se extendió hasta el

---

<sup>52</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capítulo III, artículo 24 (1996).

último año del **secundario** por medio de una Ley que así lo estableció, en base a un proyecto impulsado desde el Ejecutivo. La prolongación de la escolaridad obligatoria hasta fin del nivel medio constituye una verdadera innovación a nivel nacional ya que Chaco es la única otra jurisdicción que también lo prevé.

**Cuadro 12 - Normativa educativa fundamental**

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones
Constitución de la Ciudad		1996	
Estatuto del Docente	Ordenanza 40593	1985	Múltiples modificaciones
Adaptación del Estatuto del Docente para Nivel Posprimario	Ordenanza 52136	1997	
Reglamento Escolar	Resolución 626	1980	
Sistema Escolar de Convivencia	Ley 223	1999	
Ley de Obligatoriedad de la Educación hasta la finalización del Secundario	Ley 898	2002	

Fuente: elaboración propia en base a información relevada en la provincia.

Asimismo, se ha sancionado en el 2001 otra norma que se enmarca en el texto constitucional: la **Ley de Jardines Maternales Privados**. Esta norma reguló la habilitación, funcionamiento y supervisión de las instituciones privadas de carácter educativo asistencial no incorporadas a la enseñanza oficial destinadas a la atención de la población infantil de 45 días hasta 4 años de edad inclusive. Esto implicó que el Ejecutivo tuviera que contemplar y atender a estas instituciones, ya que involucró -entre otras cuestiones- el armado de un sistema de supervisión por parte de este poder.

A su vez, acentuando el carácter pluralista y democrático de la Constitución, el artículo 24 establece un sistema educativo administrado y fiscalizado por el Poder Ejecutivo “que asegure la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones”<sup>53</sup>, así como también promueve la educación de personas con necesidades especiales garantizando su *integración* e incorpora a la enseñanza programas de *Derechos Humanos* y *educación sexual*.

Por último, el artículo 25 de la Constitución de la Ciudad se refiere al **sector privado**. Allí se dispone que los colegios privados están sujetos a las pautas del Estado y que pueden

<sup>53</sup> Ídem 55.

recibir aportes *priorizando a las instituciones que reciban alumnos de menores recursos*. Además de esta norma y de algunas disposiciones respecto de los aportes –que se analizarán en el apartado sobre las políticas dirigidas al sector privado- no hay normativa específica para este sector. Este hecho es aprovechado por los privados para ensanchar su margen de acción.

Un escalón más abajo en la línea jerárquica de la pirámide normativa de la Ciudad, en cuyo vértice se ubica la Constitución, se evidencia la **ausencia de una Ley de Educación** para la jurisdicción. Las razones que dan cuenta de ello están íntimamente vinculadas con cuestiones políticas. Básicamente, la sanción de una Ley de Educación para la Ciudad -luego del cambio de status político de la misma- implicaba necesariamente una definición política con respecto a la Ley Federal aprobada durante el gobierno nacional de Menem. La asociación de esta Ley con el menemismo y la intención del gobierno radical de la Ciudad de diferenciarse de esta gestión de color político distinto colaboraron para que no se sancionara una ley que dispusiera la implementación de la reforma educativa en la jurisdicción.

Pero, por otra parte, tampoco se sancionó una normativa que dispusiera lo contrario, es decir, mantener la vieja estructura de niveles educativos. Esto obedece también a razones políticas y específicamente a cuestiones electorales. Si bien en la primera Legislatura de la Ciudad hubo varios proyectos y a pesar de que la Alianza contaba con mayoría propia, no fue posible avanzar con el tratamiento de la ley. La apertura del debate generaría la necesidad de definición por parte del entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad – De la Rúa- quién a su vez se candidateaba para la presidencia de la Nación en las venideras elecciones de 1999. La politización de este tema no fue considerado prudente por el Ejecutivo y, por otra parte, los legisladores de la Alianza estimaron conveniente aguardar al triunfo de De la Rúa y apostar a la derogación de la Ley Federal de Educación por el nuevo ministro de educación. Un asesor de la diputada Juliana Marino nos dijo: *“La gente de la Alianza siempre dijo explícitamente que estaban esperando a ganar las elecciones para borrar la Ley Federal, siguiendo un poco la influencia de Puiggrós como posible ministra. Cuando llega Llach cambia todo y ahora esos mismos legisladores se agarran la cabeza porque la Ley Federal sigue y se tienen que sentar a consensuar una ley”*<sup>54</sup>. La llegada del ministro Llach a la cartera educativa nacional desestimó esta posibilidad. A pesar de que la ilusión de la derogación de la Ley Federal se desvaneció, el ministro Llach flexibilizó por decreto los plazos de la implementación de la reforma.

Este nuevo escenario a comienzos del año 2000, con aliancistas en el gobierno nacional y en el de la Ciudad y con el suficiente consenso en la Legislatura para tratar y sancionar una ley de educación para la jurisdicción, se presentaba como el momento ideal para hacerlo. Pero, una vez más, los tiempos electorales se interpusieron. Las elecciones en la Ciudad que se realizarían en mayo de aquel año impusieron un nuevo aplazamiento de la discusión acerca de la ley. De allí en adelante, las convulsionadas condiciones generales del país asignaron prioridad a otras problemáticas y restaron importancia a esta cuestión.

Otras dos normas que regulan el funcionamiento del sistema educativo de la Ciudad son el **Estatuto del Docente** (1985) y el **Reglamento Escolar** (1980). Al momento del dictado de estas dos normas las escuelas del nivel medio de la Ciudad dependían del Ministerio de Cultura y Educación nacional. En razón de esto, ellas no fueron pensadas para este nivel. El Estatuto, que regula las condiciones laborales y profesionales del personal docente ha sufrido modificaciones y, en 1997, la Legislatura realizó un ordenamiento de las regulaciones de las

---

<sup>54</sup> Entrevista con Raúl Moroni, asesor de la diputada Juliana Marino (Febrero 2000).

condiciones laborales de los docentes posprimarios, pero sin la especificidad necesaria. Esto señala un primer problema de peso en la estructura normativa de la Ciudad. Al momento de realizar la investigación de campo, el Estatuto era aplicable a todos los niveles educativos<sup>55</sup>.

En cuanto al **Reglamento General de Escuelas**, que norma los aspectos organizativas de las instituciones educativas primarias y data de la década del '80 al igual que el Estatuto, también se encuentra desactualizado. Pero, a diferencia del mismo, el Reglamento fue dictado por un gobierno de facto en el año 1980 y su espíritu es marcadamente autoritario. En pocas palabras, se trata de un reglamento que manifiesta una estructura disciplinaria, cargada de regulaciones detallistas que no dejan margen de acción a los propios actores educativos. A su vez, utiliza un lenguaje ajeno al campo educativo actual y responde más claramente a una doctrina ligada al ámbito militar. Por medio de la prescripción de una multiplicidad de deberes, el Reglamento no deja espacio para las funciones participativas y democráticas de los distintos actores escolares.

Si bien es posible señalar un vacío para el nivel medio en cuanto al Estatuto, la Legislatura ha convertido en ley dos disposiciones relacionadas con la vida institucional de las escuelas del nivel medio: la ordenanza que suprimió las amonestaciones y la **Ley del Sistema Escolar de Convivencia**. Este último fue inicialmente motorizado por el peronismo desde el Concejo Deliberante en base a una experiencia realizada en educación media en una serie de escuelas de la Ciudad. En 1997, salió una primera ley que De la Rúa vetó ya que el entonces secretario de educación, Sanguinetti, se oponía a este proyecto. En ese interregno, la Legislatura sancionó la Ley que eliminó las amonestaciones y, en 1999, se aprobó la Ley de Consejos de Convivencia con modificaciones, que recién fue reglamentada con la llegada de Filmus como secretario de educación y de Ibarra como jefe de gobierno. Esta Ley planteaba nuevas normas de convivencia institucional elaboradas por medio de la participación democrática de todos los sectores de la comunidad educativa y basadas en la búsqueda de consensos con el objetivo de promover la retención escolar. A su vez, estableció la creación de un Consejo Escolar de Convivencia en cada establecimiento estatal con participación del rectorado, profesores, asesores pedagógico, preceptores, alumnos, padres y centros de estudiantes donde los hubiere. Los colegios privados, por su parte, no quedaron excluidos de esta segunda versión de la Ley, pero la conformación de los consejos no resultó obligatoria para ellos.<sup>56</sup>

En suma, es posible señalar que en el **marco legal de la educación en la Ciudad conviven algunas contradicciones. Por una parte, existen ciertas normas "de avanzada" – como la Constitución de la Ciudad, la Ley de Consejos de Convivencia y la de Obligatoriedad del Nivel Medio- que dan cuenta de la importancia otorgada a la educación en la jurisdicción. Pero, por otro lado, el gran vacío normativo generado por la falta de una Ley de Educación así como la supervivencia de un Reglamento Escolar de neto corte militar ponen de manifiesto las deficiencias del marco legal educativo.**

---

<sup>55</sup> En relación con las condiciones laborales docentes es interesante puntualizar otras dos disposiciones que afectaron a los docentes y al personal de la Secretaría de Educación. Una de ellas fue la **Ley de Titularización** aprobada en el año 2000 ante la falta de concursos para el nivel, que convirtió en titulares a los docentes interinos de las escuelas medias y técnicas. En el 2003, se realizaría el primer llamado a concurso desde la transferencia. Por otra parte, el **Decreto 1440** de De la Rúa del año 1997 estableció la suspensión de las designaciones para el personal de planta permanente, implicando la paralización de los ascensos y de nuevos nombramientos.

<sup>56</sup> Este tema se amplía en el apartado sobre Políticas Pedagógicas y Curriculares.

## 5 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

Para estudiar el gobierno de la educación en la Ciudad de Buenos Aires resulta clave analizar la estructura central que administra el sistema – la Secretaría de Educación- y su funcionamiento, así como también los actores que participan en las distintas áreas y espacios de poder que la integran. En este sentido, esta apartado se estructura en tres partes. La primera de ellas, realiza un breve recorrido histórico señalando los principales acontecimientos en relación con las modificaciones que fue sufriendo la estructura para acompañar la evolución del sistema educativo. En segundo lugar, se realiza una descripción del organigrama de la Secretaría para pasar, por último, al análisis de su funcionamiento en relación con la presencia de espacios de poder reservados a distintos actores clave que reflejan su peso en el propio sistema educativo.

Desde una **perspectiva histórica**, en el año 1978, como consecuencia de la transferencia de las escuelas primarias a la Municipalidad de la Buenos Aires, se dio creación a la **Secretaría de Educación**. Más de 10 años después, en 1989, el Decreto 11/89 dispuso la unificación de la Secretaría de Educación con la de Cultura. Esta estructura de gobierno permaneció así hasta 1995, cuando una ordenanza<sup>57</sup> estableció nuevamente la escisión de ambas, luego de haberse concretado la transferencia de todos los niveles y modalidades educativas a la jurisdicción.

Además de estas transformaciones, hubo otras en estructuras de menor jerarquía de la administración central de la educación. Como se explicita más adelante<sup>58</sup>, la transferencia trajo aparejados distintos cambios en este aspecto. Hacia fines del '92, se realizaron modificaciones internas que implicaron la creación de la Dirección General de Educación Privada – para atender a las escuelas de todos los niveles de este sector- y el cambio de nombre de la Dirección de Educación Posprimaria, que se completó con el de Media y Técnica. Asimismo, por el aumento de las dimensiones generales del sistema educativo de la Ciudad, se creó una tercera Subsecretaría en el ámbito de la entonces Secretaría de Educación y Cultura, que concentró y jerarquizó las funciones administrativas, antes realizadas por las distintas áreas. A su vez, en aquel período y haciendo lugar a las demandas del nuevo sistema constituido se crearon regiones de supervisión para la educación media que funcionan también como delegaciones administrativas para la desconcentración de tareas<sup>59</sup>. Entre sus funciones principales se destacan los movimientos del personal docente del sector público (altas y bajas, documentaciones, licencias, inscripciones en la docencia, etc.), fundamentalmente.

Estas modificaciones se completaron con otras para acomodar la estructura de gobierno a la transferencia de la educación superior y artística, así como también a la Ley Federal de Educación. En 1995, Cultura se separó de Educación, se crearon las Direcciones de Formación Docente y de Educación artística y también se realizaron reformas en la estructura del área administrativa.

---

<sup>57</sup> Ordenanza 49.043 del año 1995.

<sup>58</sup> Ver el apartado sobre "Las Relaciones con Nación".

<sup>59</sup> La Resolución 897/93 creó las regiones para el nivel medio y, a su vez, marcó las distintas funciones que deben cumplir las delegaciones administrativas.

Con la transformación de la Municipalidad en Ciudad Autónoma, el primer jefe de gobierno –De la Rúa– propuso un reordenamiento financiero y administrativo para constituirse como modelo de gestión transparente y eficiente y, de ese modo, proyectarse como candidato presidencial. En este marco, durante la gestión de Sanguinetti se realizó una modificación en la estructura de la administración central de la educación, que disminuyó las direcciones generales de un total de 9 a 6, y se intentó la desburocratización de los trámites. Estas líneas se profundizaron hacia fines de 1997 por medio de la creación de una Unidad de Reestructuración Organizativa dependiente de la Secretaría de Educación<sup>60</sup> y a través de la disposición de caducidad de las Comisiones de Servicio, que serían dispuestas por decreto desde ese entonces. Entre esta serie de medidas, también se encuentra el Decreto 1440 del año 1997 que estableció la suspensión de designaciones para el personal de planta permanente, con la consecuente paralización de ascensos, inexistencia de nuevos nombramientos y detención de la carrera administrativa. En este sentido, en 1999, otro decreto estableció la creación de una Unidad para la Reforma de la Administración del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que apuntaba a la generación de un “*modelo de gestión moderno, flexible, eficiente y transparente*”<sup>61</sup>.

Si bien en el ámbito de la Secretaría de Educación no se implementó el programa PREGASE (Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales) -que se llevó adelante en otras provincias para modificar la administración de la educación-, en la Ciudad se hicieron distintos intentos de reformas para reordenar la estructura y adaptarse a los cambios producto de la transferencia que no alcanzaron sus metas plenamente<sup>62</sup>.

Por otra parte, y pasando ahora al análisis de la **estructura de la administración central** de la educación vigente al momento de realizar el trabajo de campo de la presente investigación, se observa que la Secretaría de Educación cuenta con dos Subsecretarías (ver **Organigrama**) entre las que se dividen las cuestiones educativas y las administrativas. De la Subsecretaría de Educación dependen cuatro Direcciones Generales: Educación, Privada, Planeamiento y Superior y de la primera, dependen las direcciones del nivel. Por otra parte, dentro del organigrama ministerial se conforman como entidades consultivas con distintas atribuciones pero sin capacidad resolutoria, delegada en la Secretaría, las Juntas de Clasificación, la Junta de Disciplina, la Comisión Permanente de Anexo de Títulos y Cursos de Capacitación y la Comisión Permanente de Evaluación y Actualización del Estatuto Docente.

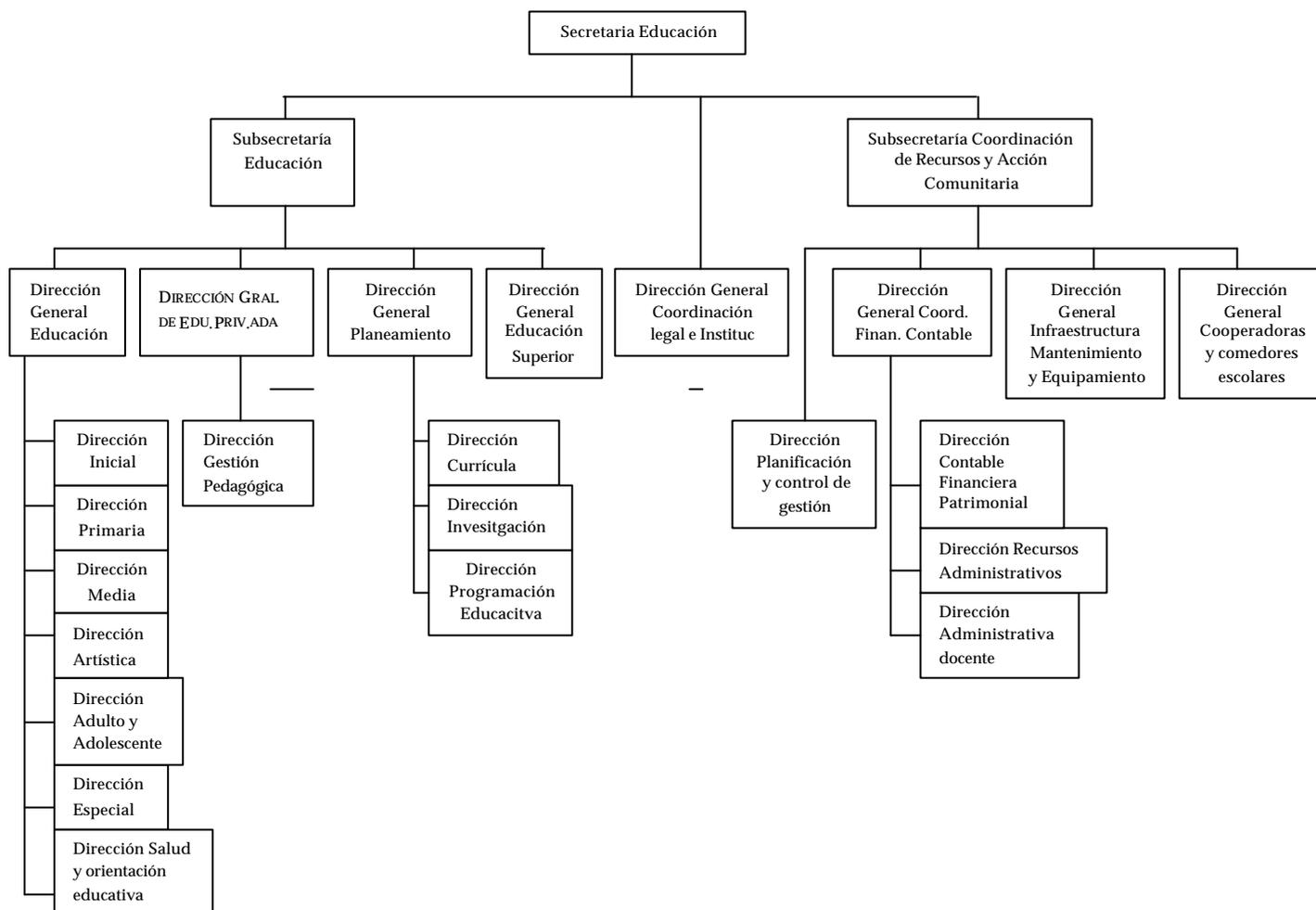
---

<sup>60</sup> Decreto 1990/97.

<sup>61</sup> Decreto 1789/99.

<sup>62</sup> Al momento de realizar el trabajo de campo se estaba desarrollando la primera etapa para la confección de un legajo único por alumno en nivel medio.

### Organigrama de la Secretaría de Educación de Ciudad de Buenos Aires



Ahora bien, en relación con el objeto principal de análisis de este eje – **las relaciones de poder en torno de la administración central de la educación** -, es posible afirmar que existen dos grandes divisiones al interior de la estructura de la Secretaría. La primera de ellas es la relacionada con las cuestiones administrativas y presupuestarias y las propiamente pedagógicas o educativas. Esta división, que se explica fundamentalmente por las funciones diferenciadas de cada una de las áreas, no presenta un quiebre entre ambas. Como señalaba una ex directora de Coordinación Financiera y Contable, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación de Recursos u Acción Comunitaria: *“Con la Subsecretaría de Educación se trabaja permanentemente en conjunto, no hay una estricta división entre ambas Subsecretarías, sino que muchas cosas empiezan en un área, pasan a otra y vuelven otra vez a la primera.”*<sup>63</sup>

A diferencia de esto, la segunda gran división en el organigrama de la Secretaría sí representa un quiebre importante que no remite solamente a la separación de estas esferas de

<sup>63</sup> Entrevista con Corina La Porta, ex directora de Coordinación Financiera y Contable, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación de Recursos u Acción Comunitaria (Marzo 2000).

poder en el organigrama sino que refleja la realidad de lo que sucede en el sistema educativo propiamente dicho. La fragmentación entre el sector público y privado en la Ciudad nos permite señalar la existencia de, prácticamente, dos subsistemas bien diferenciados. Bajo la órbita de la Dirección General de Educación de Gestión Privada están todas las instituciones de este sector de todos los niveles educativos y por sus dimensiones –46% de los alumnos de la Ciudad- concentra mucho poder. A su vez, de esta Dirección General dependen los supervisores y la administración del sector, así como también la asignación de los aportes estatales a las escuelas privadas. Todo esto le confiere a esta oficina una gran autonomía y poder. Por otra parte, el bajo grado de interacción de esta repartición con el resto de las Direcciones Generales fue señalada por múltiples entrevistados - “privada es otro mundo”<sup>64</sup>- y corroborada por los investigadores de campo del presente estudio que percibieron un gran hermetismo por parte de los funcionarios de esta Dirección.

Por otra parte, ya en el ámbito del sector público, la Dirección General de Planeamiento ocupa un espacio clave. En palabras de Graciela Frigerio: “Planeamiento es un instrumento de gobierno, centro de asesoramiento, usina de ideas y de decisión política”<sup>65</sup> y su función es, según Flavia Terigi, Directora de Planeamiento: “definir, diseñar y evaluar las políticas”<sup>66</sup>. Si bien esta estructura existió desde la conformación de la Secretaría de Educación, a partir de la gestión de Giannoni cobró una importancia central que – al igual que otras líneas y políticas- se prolongó con Filmus. La particularidad de esta última gestión en este ámbito central fue la reactivación de una de las tres Direcciones dependientes de Planeamiento<sup>67</sup>: la Dirección de Programación. Esta asiste a planeamiento en la formulación de políticas, es decir, estudia las áreas de vacancia de política y su factibilidad: hace los primeros costeos de la idea, hace estudios sobre su factibilidad normativa, entre otros. La importancia de Planeamiento y de esta Dirección de Programación puntualmente hacen referencia a una particular modalidad de gestión del sistema educativo que está relacionada con la planificación y el profesionalismo a la hora de diseñar las políticas educativas.

Desde otra perspectiva, que apunta a la relación de Planeamiento con el resto de las estructuras de la administración central y no tanto a su funcionamiento interno, es posible señalar la diferenciación en el organigrama de la Secretaría entre las funciones de planeamiento y de ejecución de las políticas. Esta distribución de funciones no es una particularidad exclusiva de la Ciudad y las dificultades de articulación entre ambas tampoco. La directora general de Planeamiento afirmó: “Hay problemas de disociación entre planeamiento y ejecución. Planeamiento es ajeno al gobierno del sistema, que está en manos de las Direcciones de Área”<sup>68</sup>. Pero a diferencia de otras jurisdicciones, la Ciudad ha problematizado esta cuestión y ha avanzado en medidas concretas y diversas para abordarla. Para subsanar estas distancias se constituyeron mesas de trabajo conjunto, entre otras acciones, que permitieron una fuerte articulación con las Direcciones que gobiernan el sistema y con la Dirección

---

<sup>64</sup> Entrevistas realizadas a funcionarios de la Secretaría de Educación (Junio 2003).

<sup>65</sup> Entrevista con Graciela Frigerio, asesora del secretario de educación Giannoni en temas de capacitación docente y el programa Zonas de Acción Prioritaria (Junio 2003).

<sup>66</sup> Entrevista con Flavia Terigi, directora de la Dirección General de Planeamiento (Junio 2003).

<sup>67</sup> Como se observa en el organigrama, de la Dirección General de Planeamiento dependen tres direcciones – Currícula, Investigación y Programación Educativa – y una Unidad Ejecutora de Programas nacionales e internacionales

<sup>68</sup> Ídem 71.

General de Educación. En este sentido, la directora general de Planeamiento dijo: "Antes, la relación de Planeamiento con las Direcciones de nivel era más puntual y formal, en esta gestión se dio fuerte articulación con la Dirección de Media, importante con Inicial y Primaria y menor con Especial, Artística, Adultos y Superior"<sup>69</sup>. Asimismo, una asesora de la Dirección General de Educación afirmó: "La articulación de la Dirección General de Educación con el área de Planeamiento es constante. Por ejemplo, las Direcciones (de nivel) ven la necesidad de servicios en algún distrito y la elevan a la Dirección General. A partir de ahí, Planeamiento hace todos los estudios de viabilidad y necesidad y lo pasa al área financiero contable."<sup>70</sup>

A propósito de lo anterior, resulta interesante destacar que al frente de las Direcciones de nivel se encuentran funcionarios provenientes del sistema educativo: supervisores. Este hecho – que los directores sean docentes que han alcanzado el cargo de supervisor y, por lo tanto, conozcan acabadamente el sistema- es clave para comprender la fluidez de las relaciones entre este nivel de dirección y decisión política y el último escalafón de la carrera docente, es decir entre los directores y los supervisores. A su vez, la modalidad de gestión de los directores de nivel y de la Dirección General de Educación colabora para que no existan fracturas entre el nivel político y la supervisión. En este sentido, los supervisores tienen participación en la organización de la capacitación y tienen que generar proyectos regionales en conjunto con las Direcciones, sin descuidar la atención de cuestiones más administrativas. Este rasgo también es una particularidad de la Ciudad ya que en otras jurisdicciones existe una fractura entre los niveles de decisión política y el cuerpo de los supervisores, que se posicionan como un actor de poder con peso propio.

Por otra parte, en una gran parte de las provincias, otros actores que detentan espacios de poder en las respectivas administraciones centrales de la educación son los sindicatos. En este sentido, la Ciudad no representa una excepción. En el organigrama de la Secretaría, las Juntas de Clasificación y de Disciplina, así como también las Comisiones, tienen amplia representación de los gremios y de los docentes. Las Juntas de Clasificación son 10 y están compuestas por 9 miembros cada una, de los cuales 3 son designados por la Secretaría y 6 son elegidos por voto directo de los docentes titulares. A ellos se suma un colaborador designado por el gremio ganador en las elecciones. La Junta de Disciplina, a diferencia de las de Clasificación, es una sola pero su constitución es idéntica a las anteriores. Por otro lado, cada una de las Comisiones están integradas por 14 miembros y ante la inexistencia de normativa que establezca criterios académicos para su conformación esta se basa en la propia estructura gremial de la Ciudad. De los 14 miembros que las integran, 12 son representantes gremiales y 2 son designados por la Secretaría<sup>71</sup>. Resulta interesante destacar este hecho dada la gran responsabilidad que tienen las Comisiones, sobre todo la de Títulos que se encarga de analizar los planes de estudio y la profundidad pedagógica en general de la oferta de cursos de capacitación para los docentes. En cuanto a la formación específica de los integrantes de la Comisión, la división está dada por el propio fraccionamiento por niveles y modalidades educativas de los gremios de la Ciudad. El representante de cada gremio en la Comisión se convierte entonces en un especialista, designado por el propio gremio en una decisión anual,

---

<sup>69</sup> Ídem 71.

<sup>70</sup> Entrevista con Alcira Orsini, asesora de la Dirección General de Educación (Junio 2003).

<sup>71</sup> El Decreto 7775 del año 1984 dispone que la Secretaría debe designar un miembro por cada dirección de nivel en la Comisión permanente de Títulos y Cursos de Capacitación. Recién en el año 1999 se designaron dos, relegando este espacio al poder.

en materia de valoración académica de los programas presentados como respaldo de los distintos títulos y cursos de capacitación evaluados que, en muchos casos, son dictados por la entidad a la que ellos representan. Como es posible observar, el espacio reservado al poder gremial y docente en el gobierno del sistema educativo de la Ciudad es amplio.

A través del desarrollo del presente apartado fue posible observar que en la administración central de la educación de la Ciudad se evidencian algunas características y problemas comunes a los demás estructuras de gobierno de la educación en las mayoría de las provincias. Entre ellos pueden distinguirse la presencia de espacios de poder reservados a ciertos actores ya señalados, la separación entre el ámbito público y el privado, entre la esfera administrativa y pedagógica y entre la planificación y la ejecución de políticas. Pero a diferencia de otras jurisdicciones, la Ciudad ha problematizado algunas de estas cuestiones y ha desarrollado ciertas estrategias para afrontarlas. Esto ha sido posible en el marco de una decisión y voluntad política para hacerlo así como también gracias a la existencia de ciertas condiciones distintivas de la Ciudad. Entre ellas se encuentran el alto grado de formación y profesionalismo -tanto de los equipos de gestión como de los mismos secretarios- y la continuidad de los equipos y políticas a través de las distintos gobiernos.

## **6 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN**

### **6.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES**

El perfil económico de la Ciudad está definido por ciertos rasgos estructurales. Uno de ellos señala que es la jurisdicción con menor porcentaje de ingresos de origen nacional del país (8%, año 2000), lo que le otorga una mayor autonomía en cuanto a la disposición de sus recursos y la posibilidad de planificar su asignación. Por otra parte, en relación con lo anterior, la Ciudad es una de las 3 jurisdicciones con menor stock de deuda acumulada per capita y la que menos incrementó su stock de deuda entre 1996 y 2000. CBA es la jurisdicción más rica del país y el alto nivel de gasto educativo de la década se explica en este contexto.

Entre 1991 y 2000, tanto el ingreso como el gasto total de la Ciudad de Buenos Aires prácticamente se duplicaron y la tendencia fue de crecimiento pero oscilante. Durante los dos primeros años de la década –gobierno del intendente peronista Carlos Grosso-, los gastos se mantuvieron por encima de los ingresos dando lugar a un alto déficit. Esta brecha deficitaria comenzó a achicarse en el año 1993 y finalmente se revirtió en 1994 con la llegada de Saúl Bouer al gobierno de la Ciudad, que realizó una reducción de los gastos totales – incluidos los gastos en educación- bajo una tendencia levemente creciente de los ingresos.

El año 1995 fue un año particular a partir de los efectos de la crisis financiera de México -denominada "efecto tequila" - que repercutió a nivel nacional y regional por medio de la desaceleración de la actividad económica. Una gran parte de las provincias argentinas se vieron obligadas a reducir sus gastos para afrontar la disminución de los recursos y muchas de ellas lo hicieron a partir de la reducción de los salarios docentes. La Ciudad de Buenos Aires, al contar con recursos propios, no debió realizar este ajuste por medio de los salarios.

Pero en 1996 - año de elecciones para Jefe de Gobierno porteño- el déficit volvió a aumentar como consecuencia de un aumento en el gasto total.

Con el triunfo del radical De la Rúa en la Ciudad, que pretendía desarrollar una gestión que pusiera en orden las cuentas de la Ciudad previendo su proyección presidencial, y en el marco de un clima nacional de recuperación económica, los años 1997, 1998 y 1999 fueron positivos en términos macroeconómicos para la CBA. Estas condiciones se prolongaron en los comienzos de la gestión de Aníbal Ibarra, hasta la crisis nacional que se desató en el año 2001 y repercutió en el 2002. Si bien las condiciones desmejoraron, la situación de la Ciudad no resultó tan grave como en otras jurisdicciones del resto del país<sup>72</sup>.

**Cuadro 13 – Evolución de ingresos y gastos (en millones de pesos corrientes), déficit y deuda.**

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingreso total	1.483,9	2.119,0	2.691,5	2.760,7	2.678,5	2.736,7	2.895,2	3.215,8	3.187,6	3.222,9	2.935,6	2.893,1
Gasto total	1.653,0	2.580,9	2.819,5	2.684,3	2.687,5	2.973,5	2.986,0	2.868,0	3.138,8	3.107,9	3.183,0	3.003,3
Gasto en Servicios Sociales	1.185,1	1.867,2	2.069,2	1.899,0	2.020,3	2.243,1	2.236,3	2.208,6	2.401,3	2.370,5	2.425,6	2.342,1
Gasto en Educación y Cultura	451,1	711,8	807,9	778,3	832,7	922,1	924,6	956,1	1.015,6	999,4	1.025,3	1.007,5
Déficit*	-11,4	-21,8	-4,8	2,8	-0,3	-8,7	-3,1	10,8	1,5	3,6	-8,4	-3,8
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	78,1	27,2	22,4	22,4	22,0	24,8	69,7

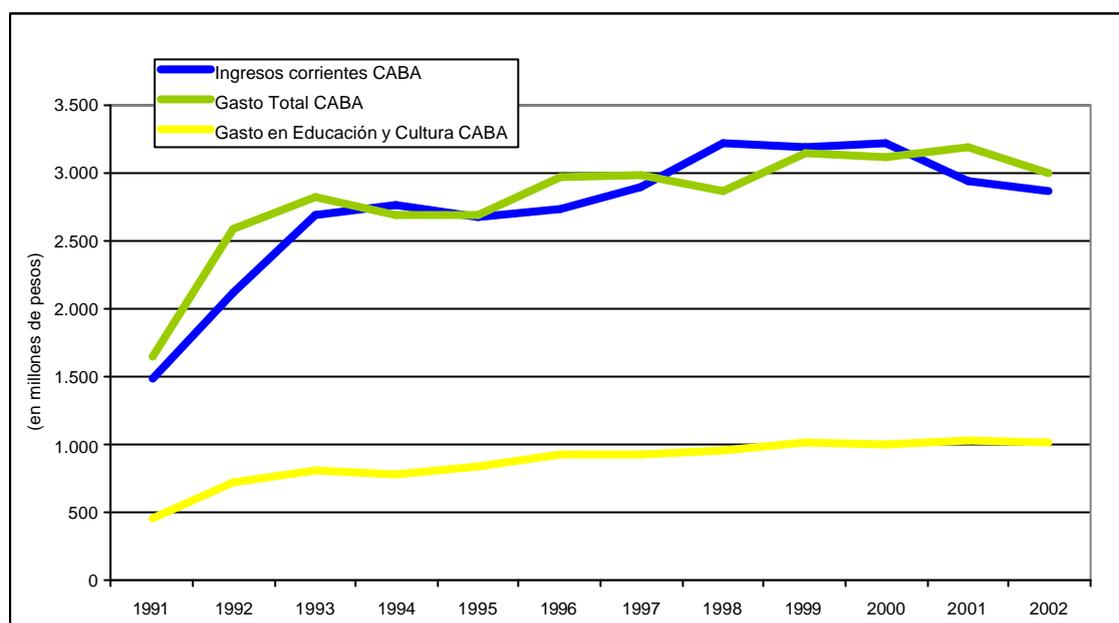
\* % del ingreso total

Nota: Los datos de Gasto en Servicios Sociales, y Gasto en Educación y Cultura del año 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía. Se utilizaron datos preliminares de stock de deuda publicados por el Ministerio de Economía.

s/d = sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; y Stock de deuda provincial; en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir\\_coord.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm), abril de 2003.

<sup>72</sup> Como se explica en el apartado sobre el Salario Docente en el año 2002 se derrumbó el poder adquisitivo de los salarios reduciéndose en una proporción cercana al 34% en la Ciudad. A pesar de lo anterior, este fenómeno no repercutió tan seriamente en la relación entre los salarios y la canasta alimentaria en la Ciudad como en otras provincias (esta jurisdicción fue la sexta que menor derrumbe del poder adquisitivo sufrió entre 1995 y 2002).

**Gráfico 3 – Evolución del ingreso corriente, gasto total y gasto en educación y cultura (1)**

(1) **Gasto en Educación y Cultura** se refiere a al gasto consolidado de las provincias utilizado como fuente el Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias. **Gasto Educativo Total** (utilizado en cuadros siguientes) se refiere al gasto en educación, sin considerar cultura, en la provincia. Incluye las transferencias financieras realizadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, el gasto del organismo provincial a cargo de la gestión del sistema educativo y el gasto en educación realizado por otros ministerios provinciales. La fuente en este caso es el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa de Costos del Sistema Educativo.

Nota: El Gasto en Educación y Cultura del año 2002 es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto; en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003.

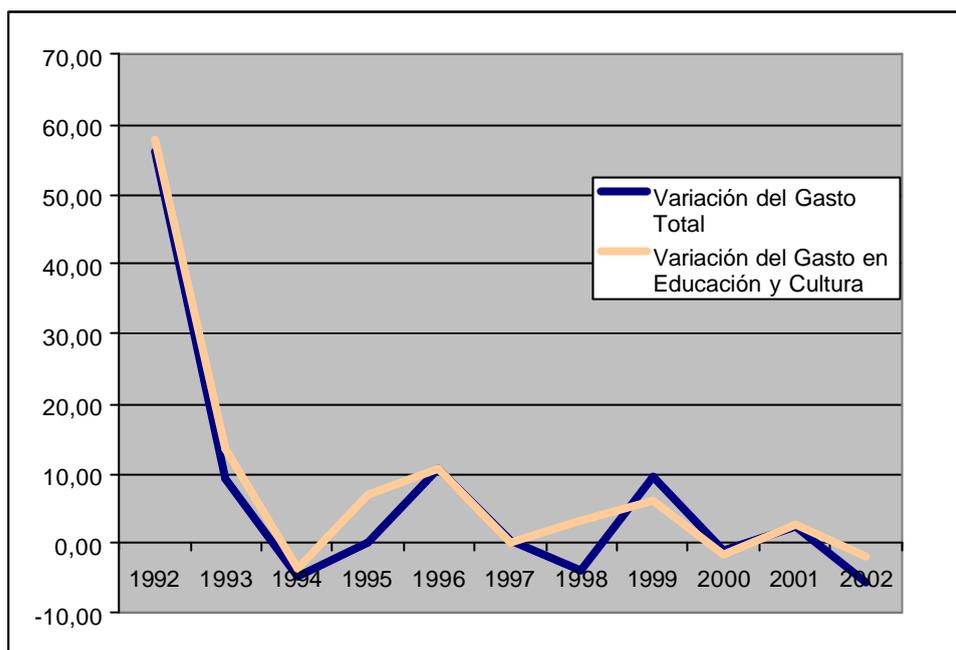
Por otra parte, poniendo en relación la evolución del gasto educativo con la del gasto y el ingreso total provincial señalado hasta aquí, se observa (**Gráfico 3** que – en términos generales- este se duplicó entre 1991 y 1996, manteniéndose relativamente estable y con un leve crecimiento desde entonces. Su evolución a lo largo de la década fue bastante similar a la del gasto total, aunque con menores oscilaciones.

Para continuar con el análisis de la evolución del gasto educativo es necesario poner el foco en la variación interanual del mismo. Si bien los **Gráficos 4 a y b** dan cuenta de esto, el **Gráfico 4 b** es más preciso porque presenta la evolución del gasto de la Ciudad en educación sin considerar el gasto en cultura, que en la Ciudad de Buenos Aires es proporcionalmente más significativo que en otras jurisdicciones. A diferencia de esto, el Gráfico 4 a considera la variación del gasto en cultura y educación sin discriminar entre estos dos conceptos. Es por esto que en los párrafos siguientes haremos referencia al Gráfico 4 b .

Con excepción de los dos primeros años de la década (1991 a 1992 y 1992 a 1993), en los que el gasto educativo aumentó un 85% y un 55% respectivamente, la **variación interanual** entre 1994 y 2000 fue mucho menor. La tendencia se orientó siempre al incremento del gasto educativo de un año a otro, salvo en 1994 –cuando este se redujo un 1% durante la gestión de

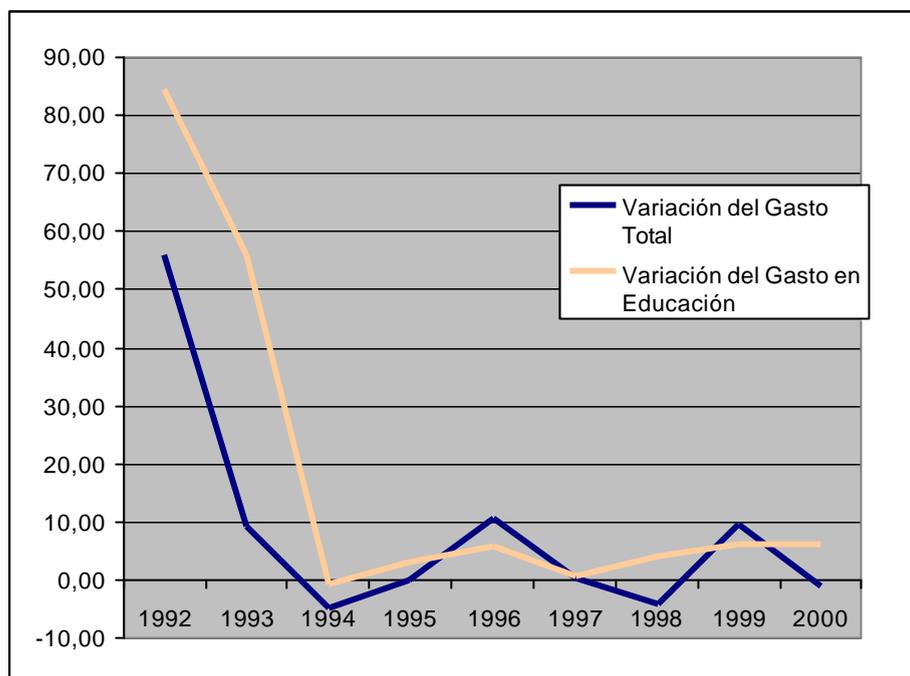
la profesora Sica de Matzkin en el marco de un ajuste de las cuentas municipales y de la educación en particular- y en 1997, año en el que el gasto educativo no sufrió incrementos. A diferencia de esto, el resto de los años de la década el gasto en educación varió positivamente entre un ejercicio y otro. En 1996 –año en el que la Ciudad comenzó a sostener con su presupuesto los servicios educativos de nivel superior transferidos-, 1998, 1999 y 2000, el gasto educativo se incrementó entre un 5 y un 8% cada uno de estos años.

**Gráfico 4a – Variación interanual del gasto total y gasto en educación y cultura**



Nota: El Gasto en educación y cultura del año 2002, que se utilizó para calcular la variación 2001-2002, es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto; en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003.

**Gráfico 4b – Variación interanual del gasto total y gasto en educación**

Fuente: Elaboración propia sobre la base Series de Gasto Público Social Consolidado por finalidad-función (1980-2002), Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Gastos Sociales Consolidados, febrero 2004.

En la línea de lo anterior, y pasando a reflexionar acerca del **esfuerzo financiero de la Ciudad por la educación**, el **Cuadro 14** presenta tres indicadores que dan cuenta que la **CBA es una de las jurisdicciones que mayor compromiso financiero tiene con la educación**. Dicho esto y antes de pasar al análisis detallado de cada uno de los indicadores, es preciso realizar algunas aclaraciones que matizan el argumento. En primer lugar, **la Ciudad no cuenta con fuerzas de seguridad propias** ya que en su territorio operan las fuerzas nacionales. Por lo tanto, a diferencia de las demás jurisdicciones, la Ciudad tiene mayor disponibilidad de recursos para destinar a los demás conceptos entre los cuales se encuentra la educación. Por otra parte, también es necesario señalar que del gasto en el área de cultura y educación considerado, casi la totalidad de las provincias tienen un bajísimo porcentaje de gasto destinado al área de cultura. La Ciudad de Buenos Aires y la provincia de San Luis son las dos únicas excepciones. Es por esto que en el alto porcentaje de gasto en educación y cultura de la Ciudad que consideran los siguientes cuadros está comprendida una proporción -que oscila entre el 8 y el 12% sobre el mismo- destinado al área de cultura.

El primer indicador del **Cuadro 14** expone la relación entre el gasto educativo en la Ciudad y el gasto total. A partir de esos datos, se observa que CBA destina un alto porcentaje de sus recursos a este fin, constituyendo **la tercera jurisdicción con mayor gasto educativo en relación con el gasto total** (30%, promedio 1991-2000). A pesar de que el crecimiento porcentual de este gasto entre 1994 y 2000 fue de los tres más bajos, en el año 2000 el porcentaje del gasto educativo sobre el gasto total fue levemente superior a la media del total

país. En comparación con la media del país, la Ciudad siempre se ubicó por encima de la misma, mientras que con la media de la región central su relación fue más oscilante.

El segundo de los indicadores que considera el **Cuadro 14** para medir el esfuerzo financiero por la educación hace referencia al **gasto por alumno del sector público**. En este sentido, Ciudad de Buenos Aires es la tercera jurisdicción con mayor gasto público por alumno del sector público (promedio 1994-2000), prácticamente duplicando la media del total país y de la región central entre 1998 y 2000. Esta afirmación podría conducir a suponer – dado que el gasto en salarios representa más del 90% del gasto educativo- que los salarios docentes de la jurisdicción son altos, cuando en realidad no lo son. El factor que explica el alto gasto público por alumno en un contexto de salarios docentes medios es que un 40% de los alumnos asisten a escuelas públicas de jornada completa, lo que implica que la CBA tiene un gran número de docentes pero con salarios medios. A diferencia de esto, la provincia de Córdoba – por ejemplo- tiene mejores salarios docentes con un menor presupuesto. Por otra parte, el alto gasto educativo por alumno también se explica por la antigüedad de la planta docente. Los docentes de la Ciudad de Buenos Aires son los más antiguos del país y esto repercute en la masa de recursos destinados a afrontar el peso de la antigüedad en los salarios. Por último, la multiplicidad de programas extraescolares contribuyen a incrementar el gasto por alumno del sector público. En contraste, el gasto público por alumno del sector privado es de los 4 más bajos del país<sup>73</sup>.

El tercer y último indicador que mide el esfuerzo financiero por la educación en la Ciudad vuelve a colocar a la jurisdicción en una posición favorable comparativamente, ya que es la segunda, después de Santa Fe, que tiene mayor **gasto público por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante** (promedio 1994-2000). Este hecho se ve facilitado porque tiene un bajo porcentaje de matrícula en relación con la población total de la jurisdicción.

---

<sup>73</sup> Este tema se profundiza en el apartado sobre “El Salario Docente”.

**Cuadro 14 - El esfuerzo financiero por la educación**

	Gasto en Educación y Cultura como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	CABA	Total Región Central	País	CABA	Total Región Central	País	CABA	Total Región Central	País
1991	27,3	27,3	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	27,6	28,8	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	28,7	29,2	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	29,0	28,5	27,2	1.619,7	914,1	996,4	215,1	185,1	174,5
1995	31,0	29,2	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	31,0	29,7	27,3	1.812,2	986,5	993,8	229,2	203,7	179,7
1997	31,0	31,4	28,5	1.763,8	1.067,3	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	33,3	30,3	27,9	1.915,7	1.118,9	1.097,9	201,3	201,9	177,1
1999	32,4	32,6	29,5	2.038,4	1.190,3	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	32,2	34,1	30,9	2.157,2	1.210,7	1.164,2	225,9	229,9	196,8
2001	31,9	33,4	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	33,5	34,1	31,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Nota: El Gasto en educación y cultura del año 2002 que se utilizó es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar/webcenso/provincias/provincias.asp>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo; y en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (1996), Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94 Resultados Definitivos, Serie A N° 1, Total país, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, Dirección General Red de Federal de Información Educativa, Buenos Aires.

En suma, la Ciudad de Buenos Aires realiza un esfuerzo financiero significativo en el gasto educativo, hecho que se enmarca en las favorables condiciones económicas mencionadas así como también en las particularidades referidas al comienzo del eje. Por otra parte, el alto gasto educativo no se traduce en altos salarios docentes sino que se explica por la gran cantidad de escuelas de jornada completa, la antigüedad de la planta docente y la multiplicidad de programas extraescolares.

## **6.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES**

Las proporciones de cada uno **componentes del gasto educativo** en la Ciudad –**Cuadro 15**- se mantuvieron estables a lo largo de la década. Un porcentaje superior al 90% se destina al pago de salarios, considerando los gastos en personal (más del 75%) y las transferencias al sector privado (15%). Ambos conceptos integran las erogaciones corrientes, a los cuales se suman los gastos en bienes y servicios no personales y las transferencias a cooperadoras. Frente a los gastos corrientes, que totalizan más del 95% del gasto educativo, se encuentran los gastos de capital que representan un porcentaje muy bajo del presupuesto. En promedio, las erogaciones de capital entre los años 1991 y 2000 en la Ciudad fueron del 3%, lo que significa que es una de las 4 jurisdicciones que menos recursos han destinado a tal fin.

**Cuadro 15 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto**

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	247,1	455,8	711,1	707,0	727,9	771,0	774,7	804,7	855,1	908,1
<i>Porcentaje</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Erogaciones corrientes (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4) como % del gasto educativo provincial total	93,7	97,8	99,2	98,3	98,5	95,8	98,0	96,9	95,8	97,9
1.1. Gastos en personal	67,8	83,7	78,1	72,8	77,4	80,6	80,2	80,0	79,8	78,1
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	6,5	3,8	3,9	4,9	5,9	2,7	2,5	2,6	2,7	3,5
1.3. Transferencias al sector privado	25,6	12,4	15,0	18,0	14,0	15,0	14,7	14,7	15,1	15,6
1.4. Otras transferencias	0,0	0,0	3,0	4,4	2,8	1,7	2,6	2,6	2,4	2,8
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	6,3	2,2	0,8	1,7	1,5	4,2	2,0	3,1	4,2	2,1

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

Atendiendo a la evolución de este componente del gasto educativo –las erogaciones de capital- se observa en el **Cuadro 15** que en los años 1991, 1996 y 1999 alcanzó su máxima participación. En 1996 esto se debió a la adquisición de bienes de capital (computadoras, muebles, laboratorios, etc.) y en 1999 a la realización de trabajos públicos (obras nuevas, refacciones) (Narodowsky, M, 2002). Por otra parte, los gastos en personal fueron en constante ascenso en términos absolutos desde 1994, a pesar de que su participación porcentual en el gasto educativo se mantuvo relativamente estable. Este crecimiento obedeció al incremento de cargos hasta 1996 y luego al aumento salarial otorgado en 1998.

En relación con el **gasto educativo por nivel** se observa el impacto de la transferencia. Como se presenta en el **Cuadro 16**, durante los dos primeros años de la década el nivel primario recibía el mayor porcentaje de los recursos (64% y 71%, respectivamente), seguido por los gastos sin discriminar – que comprenden el financiamiento de la administración central y, desde 1996, la partida destinada a la educación del adulto y del adolescente. La educación media en estos años antes de la transferencia comprendía un ínfimo porcentaje del gasto educativo y el del nivel superior era nulo.

**Cuadro 16 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje.**

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	CABA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	CABA	64,5	71,6	39,8	37,4	37,7	37,5	34,1	38,7	35,0	34,7
Primaria	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación	CABA	2,2	3,8	30,1	28,3	29,2	27,8	26,9	21,2	21,9	22,0
Media	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación	CABA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	4,1	3,9	5,7	6,3	6,3
Superior	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin	CABA	33,2	24,6	30,2	34,3	32,7	30,6	35,1	34,4	36,8	37,0
discriminar	Total País	16,9	16,2	18,4	17,9	16,4	16,8	17,1	16,4	14,1	14,2

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

En 1993, luego de la transferencia de la educación media y privada a la Ciudad, se modifican sustancialmente las proporciones asignadas a cada nivel educativo. El nivel primario pasa a ocupar un 40% de los recursos, la educación media recibe el 30% y los gastos sin discriminar completan el restante 30%. Estas proporciones se mantienen bastante constantes hasta 1996, año en el que la Ciudad comienza a sostener presupuestariamente al nivel superior transferido de Nación. Es por esto que un 4% del gasto educativo total pasa a ser destinado al nivel superior, que implica una disminución del porcentaje dedicado a la educación media y a los gastos sin discriminar. Desde 1997 en adelante, los gastos sin discriminar van en aumento, hasta alcanzar un máximo del 37% del gasto total en el 2000., así como también el porcentaje dedicado a la educación superior (6,3%, año 2000). A diferencia de esto, el porcentaje del gasto asignado a la educación media en comparación con los otros niveles desciende de un 26,9% en 1997 a un 22% en el año 2000. La suerte del gasto en educación primaria, en ese mismo lapso, asciende al 38,7% en 1998 para descender en 1999 y 2000.

De esta manera, en el año 2000, el gasto educativo por niveles en la Ciudad difería de la media del total país. En educación primaria, estaba 14 puntos porcentuales por debajo, en educación media estaba 10 puntos porcentuales por debajo, en superior estaba levemente por encima y en los gastos sin discriminar superaba a la media del total país por 23 puntos porcentuales. En cuanto al porcentaje del gasto en educación media frente a la educación primaria, CBA ocupa una posición intermedia entre todas de las provincias del país. Por otra parte, también ha sido una de las 2 que más han incrementado esta proporción entre 1991 y 1994, pero de las 5 que menos lo han hecho entre ese año y el 2000.

## **7 LAS POLÍTICAS LABORALES**

Este apartado indaga las políticas laborales desarrolladas durante la década estudiada en la Ciudad de Buenos Aires y para ello, se divide en cuatro partes. La primera aborda las condiciones laborales y la carrera docente, dejando para una segunda parte – por su importancia- el salario docente. En tercer lugar, se analiza el panorama sindical : la estructura sindical, la dinámica de acción de los principales actores y de relación entre sí y con los diferentes gobiernos, las modalidades de protesta, sus reclamos y resultados. Finalmente, una cuarta parte da cierre a este analizando la formación de los docentes porteños y las reformas operadas en este campo durante los ´90.

### **7.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE**

El análisis de las condiciones laborales de los docentes de la Ciudad a lo largo de la década del ´90 debe ser abordado teniendo en consideración las diferencias existentes entre el nivel primario y el secundario. Como consecuencia de la transferencia de los servicios educativos de media a comienzos de la década, la Ciudad debió incorporar a los docentes a las normas laborales vigentes, así como también compatibilizar con las escuelas medias porteñas ya existentes. Esta tarea fue cumpliéndose muy lentamente y las condiciones laborales de los docentes de este nivel son, en múltiples aspectos, más precarias que las de los maestros primarios.

En cuanto a las normas laborales, como ya se ha dicho, el Estatuto del Docente data de 1986, año en el que las escuelas medias dependían aún de Nación, y fue diseñado para el nivel primario. Después la transferencia, se fueron realizando sucesivas modificaciones para incorporar a los demás niveles a él y, en 1997, se realizó un reordenamiento de las normas laborales de los docentes pos primarios.

Por otra parte, en la práctica, se presentan grandes diferencias en cuanto a la modalidad de designación. En los niveles primario, inicial y especial existen concursos regularmente, mientras que en el secundario no. En 1994, se realizó una titularización masiva, que se repitió nuevamente en los siguientes años. Ante estas leyes que titularizan a los interinos que poseen título docente, habilitante o supletorio -exigiéndoles una determinada antigüedad en cada caso-, se presentan dos posturas. La primera de ellas considera que se vulnera el Estatuto Docente pero, la contraria sostiene que de este modo se regulariza una situación de hecho y se mejoran la condición de los docentes interinos ante la falta de llamado a concurso. Dadas estas circunstancias, los distintos actores toman posición. A principios del año 2000, el Poder Ejecutivo – por ejemplo- intentó aumentar la cantidad de años requerida a los interinos para ser titularizados y de este modo poner más requisitos a la titularización. Pero esto no prosperó en la Legislatura, que sancionó la Ley de Titularización originaria.

Entre una y otra titularización, el nivel medio se maneja con actos públicos para cubrir los cargos con interinatos y suplencias. Los docentes deben inscribirse en una o dos escuelas y el director los designa siguiendo el listado por orden de mérito. Algunos entrevistados sostuvieron que esa mecánica abría un espacio de poder discrecional para los directivos de las escuelas. En el año 2000, se atendió a esta problemática disponiendo que los listados se exhiban públicamente por región.

Otra característica de las condiciones laborales docentes es la poca movilidad que existe en la carrera docente. La Secretaría de Hacienda pone límites al número de designaciones docentes y la Ciudad no ha tenido históricamente una política de jubilaciones, por lo que los docentes porteños son, en promedio, de los que tienen mayor antigüedad del país. Como resultado de este hecho, existe una gran cantidad de docentes en espera de un cargo. Durante la gestión de Filmus se otorgó la jubilación a un gran número de docentes, previa negociación y acuerdo con los gremios.

En relación con este tema, se han tomado distintas medidas para la confección de las POF (Planta Orgánico Funcional). A partir del impacto generado por la transferencia en el sistema educativo, pero también con la intención de realizar una reorganización y ajuste<sup>74</sup>, hacia fines de la gestión del intendente Bouer la Resolución 1416/94 dispuso la reorganización de las POF previendo criterios para la supresión de cargos o grupos de horas. Dos años más tarde, durante la administración Domínguez, otra Resolución<sup>75</sup> estableció la confección de las POF y el número de alumnos mínimos y máximos por curso. El siguiente gobierno de De la Rúa derogó un año más tarde la anterior Resolución<sup>76</sup> y determinó que la creación de las POF se realizaría a consideración de la Dirección General de Educación a propuesta de las Direcciones de Área.

---

<sup>74</sup> Durante el gobierno de Bouer se dispuso el retiro voluntario al que podían acogerse los funcionarios de la administración de la Ciudad incluidos los docentes.

<sup>75</sup> Resolución 371 del 16 de Febrero de 1996.

<sup>76</sup> Resolución 225 del 16 de Enero de 1997.

Para completar el panorama laboral docente de la Ciudad en el apartado siguiente se analizan los salarios docentes, tanto en cuanto a su evolución a lo largo de la década como en comparación con las demás jurisdicciones del país. Este recorrido pone en evidencia que las **precarias condiciones laborales de los docentes del nivel medio se agravan con el bajo salario pagado a los profesores, en contraste con la más favorable situación de los docentes primarios que también refuerza las mejores condiciones laborales de los mismos.**

## 7.2 EL SALARIO DOCENTE

Más del 93% del gasto educativo de la Ciudad de Buenos Aires se destinaba, en el año 2000, al financiamiento de los salarios docentes<sup>77</sup>. Este porcentaje es similar y algo superior al de la mayoría de las provincias argentinas, en las que más del 90% del presupuesto educativo se reserva a este fin.

Si bien los salarios docentes de la Ciudad no son en la actualidad de los más altos del país, a pesar de que es una de las jurisdicciones más ricas, hubo distintos factores que colaboraron para que no hubiera a lo largo de la década grandes conflictos gremiales por estas cuestiones. Entre ellas pueden enumerarse: el pago de los mismos en efectivo -sin que haya sido necesaria la emisión de bonos-, la inexistencia de reducciones en el monto y el mantenimiento del pago en concepto de antigüedad.

Como muestra el **Cuadro 17**, el salario docente de bolsillo de un maestro de grado con 10 años de antigüedad (\$463, año 2000) es levemente inferior a la media país y levemente superior a la media de la región central, lo que ubica a la **Ciudad en el grupo de las provincias con salarios medios**. En cuanto al salario de un director de primera categoría de nivel primario con 10 años de antigüedad (\$700), prácticamente no hay diferencia con la media de la región pero la brecha es mayor con la media país (\$772). Es por esto que la Ciudad permanece en el grupo de provincias que pagan salarios intermedios, aunque estos últimos – salarios de directivos- son comparativamente con las demás provincias más bajos que los de los docentes primarios<sup>78</sup>.

**Cuadro 17 - Salarios docentes. Nivel primario. Jornada simple, 10 años de antigüedad. Año 2000.**

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	CABA	463,2	536,1	86,4
	Media Región Centro	460,3	550,7	83,6
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	CABA	700,0	804,8	87,0
	Media Región Centro	702,7	845,9	83,1
	Media País	772,2	933,5	82,7

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

<sup>77</sup> Este porcentaje se calcula sumando los salarios docentes del sector público y las transferencias al sector privado.

<sup>78</sup> Ciudad de Buenos Aires tiene el salario docente primario número 11 del país y el salario de un directivo número 14 (Año 2002).

Por otro lado, para contextualizar el nivel salarial docente es importante marcar la relación del éste con el **salario público y privado promedio de la Ciudad**. Como se desprende del análisis del **Cuadro 18**, en el año 2000, el salario bruto de un maestro primario era la mitad del salario medio público de la Ciudad y menos de un tercio del salario privado promedio. En perspectiva con la situación de las otras jurisdicciones, el salario docente porteño es muy bajo comparado con el gasto público salarial promedio – es **uno de los tres salarios docentes más desfavorecidos del país en esta relación**-.

**Cuadro 18 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica, en pesos corrientes**

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario bruto del docente primario	CABA	516,1	516,1	516,1	536,1	596,1	536,1
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario del empleado público promedio	CABA	1.105,0	1.194,7	1.212,6	1.149,6	1.151,2	1.169,8
	Media País	1.035,1	992,0	1.022,8	1.053,0	1.064,5	1.049,6
Salario del empleado privado promedio	CABA	1.677,5	1.605,3	1.610,1	1.641,3	1.716,8	1.748,0
	Media País	1.118,3	1.075,0	1.081,9	1.072,9	1.061,4	1.042,8
Canasta Básica Alimentaria para persona adulta	CABA	69,9	69,5	69,1	70,2	67,7	65,9
	Media País	65,4	65,1	64,7	65,8	63,4	61,7

Salario primario: Maestro jornada simple - enseñanza común - Total de remuneración con 10 años de antigüedad

Nota: La Canasta Básica Alimentaria es el conjunto de alimentos, determinado de acuerdo a los hábitos de consumo de la población, que tiene la capacidad de satisfacer los requerimientos normativos nutricionales imprescindibles que un adulto de actividad moderada tiene durante un mes. El valor de esta canasta se obtiene de valorizar sus componentes de acuerdo a los precios recopilados por INDEC a través del Índice de Precios al Consumidor.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_sal.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_sal.htm), abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>, abril de 2003; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.

Luego del análisis comparativo realizado acerca de los salarios docentes de la Ciudad en el contexto nacional, es posible recorrer los principales hitos de su historia en la década estudiada. En el año 1990, durante la gestión de Carlos Grosso como intendente y Osvaldo Devries como secretario, se dispuso por decreto la incorporación de un adicional salarial – 10% sobre el básico- para el personal docente en concepto de “*estímulo a la continuidad en el esfuerzo a la prestación del servicio educativo*”.<sup>79</sup> El mismo se perdía por múltiples causales: inasistencias, licencias (con mínimas excepciones), impuntualidad en el horario de llegada, entre otras. Claramente, este adicional salarial es una suerte de presentismo denominado de otro modo. La particularidad de la Ciudad de Buenos Aires en este tema se centra en que el llamado adicional salarial se dispuso originariamente por un plazo de tiempo determinado que fue sucesivamente prorrogado año tras año por todos los funcionarios hasta el momento de realizar la investigación. Esta mecánica otorga a los funcionarios una herramienta de presión o negociación con los gremios.

<sup>79</sup> Decreto 4748/90.

Bajo el mismo gobierno de Grosso, se otorgó el último aumento salarial significativo. En el año 1992, se incorporó una suma no remunerativa pero sí bonificable fuera del salario básico docente. A pesar de que este es recordado como el último aumento, también se remarca que es una suma “*en negro, no en el básico*”<sup>80</sup>.

De allí en adelante y hasta 1998, el salario docente permaneció sin cambios. En aquella fecha, el gobierno de De la Rúa decidió conceder -por medio de un Decreto<sup>81</sup>- un nuevo aumento salarial. Pero este aumento no estaba previsto para todos los docentes por igual, sino para los titulares, interinos y suplentes con antigüedad menor que siete años del nivel primario, inicial y especial. A su vez, el Decreto preveía un aumento del 15% al adicional salarial incorporado por Grosso. El aumento diferenciado y atado al presentismo no fue bien recibido por los sindicatos docentes que conformaron un frente común de oposición al mismo. La entonces diputada de la Ciudad y ex secretaria general de UTE afirmó: “*ese aumento diferenciado era por bandas, iba en contra del Estatuto, fragmentaba a la docencia y era la punta de lanza para comenzar el ajuste con políticas mercantilistas.*”<sup>82</sup> Como consecuencia de la férrea oposición de los 10 gremios de la Ciudad, se decidió derogar aquel decreto y reemplazarlo por otro que preveía un aumento para todos los docentes de una suma remunerativa no bonificable de \$20.<sup>83</sup>

Desde entonces, ha habido una sola modificación en el salario docente. En el año 2003, Ibarra incorporó un adicional no remunerativo bimestral de \$70. A pesar de la crisis económica e institucional a nivel nacional ya señalada, el gobierno de Ibarra logró cumplir con el pago de los salarios en efectivo y no suspendió la antigüedad, como se hizo en otras provincias.

Las sucesivas modificaciones señaladas fueron reflejándose en la **estructura del salario** bruto docente (nivel primario de jornada simple con 10 años de antigüedad), que cuenta con un salario básico de \$213, la antigüedad (que oscila entre el 0 y el 120% a lo largo de la carrera, alcanzando el 60% del básico a los 10 años y es una de las más altas del país) y una serie de conceptos adicionales. Entre ellos se encuentran: el “adicional salarial”<sup>84</sup> del 10% sobre el básico -incorporado por Grosso en 1990 por primera vez y prorrogado por todos los demás hasta la fecha-, el “complemento no remunerativo y bonificable” de \$77 -también añadido por Grosso-, un Fondo Educativo de \$18 y la suma remunerativa no bonificable de \$20 incorporada por De la Rúa. Estos conceptos totalizan \$536 de salario bruto como se muestra en el siguiente cuadro.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> Entrevista con Carlos, miembro de UTE (Enero 2004).

<sup>81</sup> Decreto 747/98.

<sup>82</sup> Entrevista con Delia Bisutti, ex diputada de la Ciudad y ex secretaria general de UTE (Mayo 2003).

<sup>83</sup> Decreto 1442/98.

<sup>84</sup> En los salarios de los docentes del nivel medio no se abona el concepto “adicional salarial” pero sí un adicional en concepto “presentismo” que equivale al 10% sobre el básico.

<sup>85</sup> A esto se suma un Fondo Estímulo, denominado Código 110, incorporado inicialmente como concepto no remunerativo bimestral de \$70 por el gobierno de Ibarra en el año 2003, que posteriormente comenzó a pagarse mensualmente (\$35)

**Cuadro 19- Estructura del salario de maestro de nivel primario, jornada simple, enseñanza común. Remuneración bruta con 10 años de antigüedad**

Básico	212,99
Adicional salarial	21,30
Complemento no R B	77,98
Fondo Educativo	18,30
Suma remunerativa no bonif.	20,00
Antigüedad (60%)	185,56
<b>TOTAL BRUTO</b>	<b>536,13</b>

En resumidas cuentas, los salarios docentes de la Ciudad no han sufrido variaciones desde 1992, con excepción del aumento de \$20 en 1998 y de \$35 en el 2003. A pesar de que el monto del incremento salarial en 1998 no es significativo, la historia que se esconde detrás de él habla de una cultura política y sindical. Si bien desde el gobierno han intentado incorporar una nueva dinámica de asignación de beneficios priorizando la menor antigüedad en la docencia para compensar el peso de la antigüedad en los salarios de los docentes mayores y dar mayor importancia al concepto de presentismo, los 10 sindicatos se han manifestado contra esta medida unidos como pocas veces en toda la década. Esta toma de posición da cuenta de que hay algunos principios – como el salario y el Estatuto- que no son negociables para los sindicatos, aún cuando se trate de un aumento en los salarios de los docentes que no se condicen con los recursos de una jurisdicción próspera como la Ciudad de Buenos Aires.

### **7.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL**

La estructura sindical en el ámbito educativo de la Ciudad de Buenos Aires se caracteriza por una **gran dispersión** y por la **ausencia de graves conflictos** a lo largo de la década del '90. Con más de 10 sindicatos en el mosaico gremial, los docentes de las distintas modalidades y niveles se vieron representados por las distintas agrupaciones.

Uno de los más importantes es la **UTE** (Unión de Trabajadores de la Educación), tanto por la cantidad de afiliados que posee –más de 10.000- como por ser la entidad de base de la CTERA en la Ciudad y por su participación en casi la totalidad de las Juntas de Calificación y en la de Disciplina, así como también en las Comisiones de Títulos. Su conformación en 1993 está relacionada con el cambio que produjo la transferencia de los servicios educativos a la Ciudad, ya que surge de la unión de la UMP (Unión de Maestros Primarios, representante de los maestros de primaria, inicial y especial) con el SUTEN Capital (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Nacional, de los docentes transferidos, en su mayoría de nivel medio, técnico, artístico y superior). La unión de estas dos organizaciones permitió acomodar el mapa sindical al estatuto de CTERA, que preveía un representante de esta entidad en cada una de las provincias y en la Ciudad.

Otra de las organizaciones sindicales de peso en la Ciudad es **SEDEBA** (Sindicato de Educadores de Buenos Aires) que cuenta con más de 7.000 afiliados. Esta organización, que representa principalmente a los docentes primarios, nació en 1988 a partir del quiebre con la

ex UMP -actual UTE-, ocasión en la que se llevaba adelante un paro por tiempo indeterminado. A partir de entonces, UTE y SEDEBA han tenido una relación de competencia. En el nivel primario, también hay otro sindicato denominado UDAM (Unión de Docentes Argentinos Municipales) con un número importante de afiliados<sup>86</sup>.

En el **nivel medio**, AMET (Asociación de Magisterio de la Enseñanza Técnica) es uno de los sindicatos de mayor peso junto a UDA (Unión de Docentes Argentinos). A diferencia de otras jurisdicciones donde AMET casi desapareció por la aplicación de la Ley Federal de Educación, que no contemplaba la enseñanza técnica, en la Ciudad este sindicato continuaba teniendo más de 10.000 afiliados en el año 2002<sup>87</sup>. Otros sindicatos más pequeños que tienen representación en este nivel son: CAMyP (Confederación Argentina de Maestros y Profesores), ADEF (Asociación de Docentes de Educación Física) y ADEMyS (Asociación de Docentes de Enseñanza Media y Superior). A su vez, en el mapa gremial de la Ciudad hay sindicatos que nuclean a los docentes de escuelas privadas (SADOP) y al personal no docente (SOEME).

Una vez presentados los distintos actores, es posible describir las relaciones entre sí y con el gobierno de turno a lo largo de los '90. Durante la **primera parte de la década**, se vivió una mayor conflictividad como consecuencia de los desajustes provocados por la transferencia. Los gremios se movilaron, pararon, tomaron edificios y ayunaron en reclamo del cumplimiento de las actas de transferencia, de equiparación salarial de los docentes transferidos en los distintos niveles y modalidades, de unidad académica de las escuelas nacionales transferidas, de titularización de docentes interinos, de apertura de concursos, de recomposición salarial, contra la reducción de presupuesto educativo y la implementación de la Ley Federal y también en apoyo a los paros nacionales convocados por la CTERA. Los gremios afiliados a CTERA –como UDM y SUTEN Capital primero, y UTE con posterioridad– fueron los más activos opositores a las políticas de los intendentes peronistas. Los demás gremios –como SEDEBA, CAMyP, ADEF, SADOP, etc.– fueron plegándose a las actividades de protesta según las consignas de cada una de ellas, con excepción de UDA y AMET que fueron más reticentes a adherir a las medidas convocadas por ellos –probablemente por su afinidad política con las autoridades de turno– y que realizaron sus reclamos de modo independiente.

La etapa que se abrió con llegada del **primer jefe de gobierno a la Ciudad**, del partido Radical, estuvo caracterizada por una menor conflictividad en el ámbito sindical porteño. Durante la gestión del secretario Sanguinetti, De la Rúa visitó a los docentes ayunantes de la "carpa blanca", símbolo de la resistencia docente liderada por la CTERA ante la política educativa del gobierno nacional. Este hecho, sumado a la política del entonces secretario de educación de dilatar la aplicación de la Ley Federal lo máximo posible en el tiempo y a la afinidad política del gobierno porteño con los dirigentes de CTERA, contribuyó a generar ese clima. Esto no impidió que los gremios docentes de la CBA adhirieran a los paros nacionales – como, por ejemplo, los realizados en noviembre de 1997 por la derogación de la Ley

---

<sup>86</sup> UDAM contaba con 2.000 afiliados en el año 2001, habiendo disminuido la cantidad desde el año 1997 en el que tenía 2.600 afiliados.

<sup>87</sup> A pesar de lo significativo de este número, entre 1998 y 2002 sus afiliados se redujeron a menos del 50%.

Federal<sup>88</sup> y en julio de 1998 para la constitución de un fondo de financiamiento educativo- , ya durante la gestión del secretario Giannoni.

A su vez, durante el gobierno de De la Rúa, se sucedieron dos conflictos que provocaron y lograron la unidad de todo el frente gremial porteño. En mayo de 1998, De la Rúa dispuso un aumento salarial que pretendía un aumento diferencial para algunos docentes y que aumentaba el peso del presentismo en el salario. Ante esta situación, los docentes se manifestaron en contra y el gobierno debió dar marcha atrás con la medida y convocar a comisiones de negociación docente con participación los gremios. Como consecuencia, el aumento se extendió a todos los docente sin modificar el presentismo<sup>89</sup>. En 1999, un nuevo frente gremial docente unido protestó contra el proyecto de Ley de Empleo Público enviado a la Legislatura por De la Rúa, que preveía dejar sin efecto el Estatuto Docente. La Legislatura aprobó esta Ley<sup>90</sup> sin que los docentes y los empleados de la salud quedaran incluidos en esta norma porque tenían un estatuto propio.

Finalmente, el recambio del titular del Ejecutivo en el año 2000 y la designación de Filmus como secretario de educación continuó con este clima no conflictivo y lo distendió más aún. Una entrevistada afirmó: "*Con Filmus no hubo confrontaciones porque no se modificaron las normas laborales ni salariales*"<sup>91</sup>.

En pocas palabras, la fragmentada y dispersa estructura gremial que responde a las distintas modalidades y niveles se ha unido excepcionalmente a lo largo de la década. La primera parte de los '90 se ha presentado más conflictiva que la segunda, como consecuencia de la transferencia de los servicios educativos de la Nación y de la sanción de la Ley Federal, así como también por la oposición de los gremios afiliados a CTERA a los intendentes peronistas. En una segunda etapa, con la llegada del radicalismo al gobierno local, los gremios mantuvieron una postura menos conflictiva pero siguieron adhiriendo a los paros convocados por CTERA nacional y respondiendo ante algunas medidas del gobierno de la Ciudad que afectaban sus intereses.

## **7.4 LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LOS DOCENTES**

La formación y capacitación de los docentes es generalmente analizada como parte de un mismo proceso. En la Ciudad de Buenos Aires, la capacitación docente como responsabilidad del gobierno local antecede a la de formación, ya que la primera de ellas fue considerada como una responsabilidad de la CBA desde la creación del sistema educativo municipal con la transferencia de las escuelas primarias en 1978. La formación docente recién fue incorporada a la Ciudad en 1994 con la transferencia de los institutos de nivel superior,

---

<sup>88</sup> El 28 de noviembre de 1997, la CTERA realizó un paro nacional por la derogación de la Ley Federal de Educación. Según el Diario La Nación , el paro tuvo un amplio acatamiento en CBA (Diario La Nación, 28 de Noviembre de 1997).

<sup>89</sup> En ocasión de este conflicto se conformó una Federación de Sindicatos Docentes de la Ciudad integrada por SEDEBA, CAMyP, UDAM, ADEMIS, AEP y AMED con el objetivo de coordinar estrategias en común y en base a los decretos de aumento de salario de 1998. Miembros de la UTE consideran que esta Federación se conformó para poder "enfrentar a la UTE y a CTERA" (Entrevista realizada en Marzo de 2000).

<sup>90</sup> Ley 471 de 1999.

<sup>91</sup> Entrevista con Delia Bisutti, diputada de la Ciudad y ex secretaria general de la UTE (Mayo 2003).

que hasta ese entonces estaban bajo la órbita del gobierno nacional. En la mayoría de las provincias, en aquel período y con la sanción de la Ley Federal –que dispuso la obligatoriedad de la capacitación- las jurisdicciones comenzaron a brindar formación y capacitación para sus docentes. El caso de la Ciudad fue distinto porque su trayectoria en capacitación tenía, para ese momento, alrededor de 15 años. En este sentido, el **Recuadro 1** presenta a la historia de la institución que desempeñó esta función en el marco de los distintos gobierno educativos.

### **Recuadro 1**

#### **La Escuela de Capacitación (CePA) de la Ciudad(\*)**

La Ciudad de Buenos Aires institucionalizó, a través de los años, un espacio propio para la capacitación docente. La creación del Ceba a menos de dos años de la constitución del sistema educativo municipal y su desarrollo en el tiempo ubica a la Ciudad una posición pionera en el país en este aspecto. Más allá de las continuidades que pueden identificarse a lo largo de la historia de la institución, también es posible periodizar distintas etapas en el gobierno de la educación que tuvieron su correlato en los diferentes “climas de época” de la Escuela.

Una primera etapa se abre el 17 de enero de 1980 con la creación de la Escuela – denominada entonces Escuela Superior de Capacitación- bajo el gobierno de facto del intendente municipal Osvaldo Cacciatore. Su función principal consistía en formar a los cuadros intermedios de conducción docente – directores, vicedirectores y supervisores- del recientemente creado sistema educativo municipal, en sintonía con las políticas educativas tecnocráticas y verticalistas de la dictadura. Por otra parte, la Secretaría de Educación venía desarrollando desde 1979 un Programa de Capacitación y Apoyo al Docente (PROCAD), dependiente de la Dirección de Planeamiento de la Educación, que consistía en una actividad de capacitación docente en servicio y a distancia mediante módulos y que otorgaba puntaje a los docentes que los aprobaban. En consonancia con lo anterior, en 1981 se sancionaron los diseños curriculares que la capacitación debía difundir. Esta visión tecnocrática concebía a la capacitación como un arma fundamental de implementación de la propuesta curricular para lograr la modernización uniformizadora deseada. La capacitación difundiría lo estipulado como correcto desde el gobierno del sistema hacia los docentes. En 1982, se unificaron estas dos instancias –la Escuela Superior de Capacitación y el PROCAD- por medio de la creación de la Dirección de Capacitación y Perfeccionamiento en las dependencias de la Dirección General de Planeamiento Educativo.

Con el advenimiento de la democracia en el 1983, se abrió una nueva etapa en la historia de la Escuela en la que la capacitación se *“inscribió en una concepción más amplia de educación permanente, que desbordaba lo estrictamente escolar sobre temas técnico-pedagógicos y se extendía al ancho mundo de la oferta cultural de la época. (...) El clima de época tenía un fuerte componente de utopía cultural”*(Gagliano y Pineau, 2000). De este modo, se pasó de una concepción de capacitación como “bajada” de los lineamientos curriculares a otra más cercana a la idea de innovación y experimentación. Así, y con una nueva denominación – Escuela de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización-, pasando a depender directamente de la Secretaría de Educación y mudanza mediante, la Escuela se convirtió en un importante espacio de debate y difusión cultural de la salida de la dictadura. En este marco, la respuesta de los docentes fue favorable.

Este espacio de innovación y experimentación pedagógica sufrió una nueva transformación a mediados de los '90, cuando comenzaron a implementarse políticas educativas que desplazaron a la Escuela de su situación de privilegio y dieron paso al surgimiento de otros actores que disputaban su lugar. Uno de ellos fue la Red Federal de Formación Docente Continua, creada en 1993 bajo dependencia nacional en conexión con la reforma educativa llevada adelante por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nacional. En este contexto, la Red Federal tuvo una cabecera en la jurisdicción diferente de la Escuela en la Ciudad, por lo que se generó competencia entre ambas. A su

vez, los Institutos de Formación Docente cobraron importancia en relación con la capacitación, ya que se preveía que desarrollaran esta función junto a la formación y a la investigación educativa.

Otro de los actores que ganaron espacio en el terreno de las capacitaciones fueron los sindicatos, que en 1992 obtuvieron la posibilidad de dar cursos de capacitación reconocidos a nivel oficial. La Escuela de Capacitación tuvo hasta 1995 algún poder de contralor de esta oferta, pero en aquel año la Secretaría de Educación habilitó la autorización plena a los sindicatos. De este modo, no sólo se amplió la oferta de capacitación por la presencia de nuevos actores, sino que se hizo presente una nueva dinámica en la que los docentes se veían obligados a capacitarse para acumular puntaje para ascender o conservar el cargo.

Con la llegada de Jorge Domínguez a la Intendencia y de Armando Blasco a la cartera educativa en 1994, la Ciudad intentó avanzar en la adecuación de su política educativa a los designios nacionales, por lo que la Escuela comenzó a perder su carácter de innovación y experimentación para pasar a convertirse en vía de implementación de la reforma educativa y de la Ley Federal. Sumado a esto, la lógica mercantilista de cursos que se generó en torno de las capacitaciones contribuyó para que la institución sufriera un gran crecimiento.

Como sostienen Galiano y Pineau, 1996 es recordado como “*el año del mayor enojo*”. La llegada de Sanguinetti a la Secretaría de Educación de la mano del nuevo jefe de gobierno, De la Rúa, abrió un período crítico para la Escuela. Las nuevas autoridades percibían a la institución como ineficiente y pretendían transparentarla. En este sentido, se decidió llevar adelante una evaluación externa que fue entendida por los miembros de la Escuela como una estrategia para encontrar justificativos y disponer su cierre. La comisión evaluadora, del Departamento de Ciencias de la Educación de la UBA, elaboró un informe ampliamente positivo. Este hecho, sumado al recambio de autoridades en la cartera educativa, despejaron los fantasmas de su cierre.

El nuevo secretario de educación, Mario Giannoni, y su equipo trabajaron para contrarrestar el escepticismo existente en la institución y avanzaron con propuestas de cambio. Entre ellas, puede señalarse la modificación del nombre de la Escuela, que pasó a tener el nombre vigente al momento de realizar esta investigación: Centro de Pedagogías de Anticipación (CePA). Durante los casi tres años que duró su mandato, se diseñaron iniciativas innovadoras como, por ejemplo, el reordenamiento de los cursos en tramos y núcleos problemáticos, la renovación temática, la articulación con otras experiencias de la Secretaría de Educación como las Zonas de Acción Prioritaria y una nueva política de publicaciones. El impacto de estas iniciativas en la práctica fue dispar y convivieron con una serie de conflictos laborales.

La llegada de Filmus a la Secretaría de Educación implicó la posibilidad de reflexionar sobre la historia de la Escuela de Capacitación de la Ciudad para conocer sus logros y deficiencias y, de este modo, repensar su proyección sin desconocer la historia recorrida. Esto permitió ir más allá de las rupturas entre una gestión y otra y retomar algunas experiencias y las líneas de trabajo que hacen a la continuidad y que fueron las hicieron del Cepa una institución prestigiosa.

*El presente recuadro fue elaborado en base al texto producido por Rafael Gagliano y Pablo Pineau por iniciativa de Alejandra Birgin, coordinadora del CePA hasta mediados del 2003, que se publica en la web de la institución: [www.buenosaires.gov.ar/cepa](http://www.buenosaires.gov.ar/cepa)*

En relación con la formación docente en el ámbito público de la Ciudad de Buenos Aires, ésta se encuentra a cargo de 21 Institutos de Formación Docente, teniendo en cuenta las Escuelas Normales Superiores (12)<sup>92</sup> y los Institutos de Educación Superior (9)<sup>93</sup>, que dependen administrativa y pedagógicamente de la Dirección General de Educación Superior de la Secretaría de Educación. A su vez, las universidades nacionales presentes en la jurisdicción –dependientes del Ministerio de Cultura y Educación nacional– y los institutos privados (50) –bajo la órbita de la Dirección General de Educación de Gestión Privada de la Secretaría de Educación porteña– colaboran en la formación de docentes para la Ciudad. De esta manera, nos encontramos con que no hay en la administración del gobierno educativo una dirección que centralice la gestión y regulación de todos los institutos de este nivel ni que planifique las políticas de formación.

En relación con los planes de estudio de la formación docente, durante más de 30 años no habían sido modificados, motivo por el cual se hacía imperiosa una revisión. Durante la gestión del secretario Giannoni, hacia fines de la década del '90, se comenzó a trabajar en miras a una renovación de los planes de formación docente para el nivel Inicial y Primario en las 12 instituciones públicas que se ocupan de esta tarea. El proceso fue gradual y constó de diversas etapas. En 1997, se realizó un primer trabajo con las instituciones, al año siguiente se elaboró el primer documento borrador y durante los años 1999 y 2000 el documento se sometió a discusión con regentes y docentes. Ya en el 2001 se aprobaron los nuevos lineamientos curriculares que comenzaron a implementarse en el 2002.

A pesar de la particular relación de la Ciudad con la reforma educativa – que no implementó– y de que este proceso de cambio estuvo orientado a saldar una deuda pendiente de la propia CBA, se tuvo en cuenta que los lineamientos curriculares contuvieran lo indispensable para cumplir con los requisitos necesarios para que los títulos tuvieran validez nacional<sup>94</sup>. Además de lo previsto por los Contenidos Básicos Comunes, la Ciudad incorporó sus líneas propias, incluso algunas valoradas como positivas que ya se estaban desarrollando por fuera de los planes en las escuelas normales.

En concreto, algunos de los principales puntos de la reforma de la formación docente en la Ciudad se relacionan con el incremento de la carga horaria, inserción en la práctica docente desde el principio de la carrera, el acento puesto en la didáctica y la cuatrimestralización para que los planes contengan menor cantidad de materias por cuatrimestre pero con mayor cantidad de horas cada una. A su vez, también hubo modificaciones a nivel institucional en la

---

<sup>92</sup> Las escuelas normales superiores son aquellas instituciones que originariamente eran escuelas medias normales, es decir, escuelas que formaban maestros en el nivel medio. Cuando en 1968 se suprime el magisterio a nivel secundario y establece que los docentes deben formarse en el nivel terciario, surgieron estas escuelas que contemplan los diferentes niveles de la educación básica (inicial, primario y secundario) y el nivel superior no universitario (profesorados de nivel inicial y primario).

<sup>93</sup> Los institutos de educación superior son aquellos que desde su origen fueron de nivel terciario. En la Ciudad son 9 y ofrecen formación docente para los distintos niveles educativos (inicial, primario, medio, superior y educación especial). Algunos también ofrecen formación técnica en idiomas extranjeros y actividades relacionadas con las actividades físicas.

<sup>94</sup> Las carreras ya están acreditadas desde 1999 y al momento de realizar el trabajo de campo se aguardaba la validación nacional a partir del cumplimiento de los requisitos del Documento A 14.

estructura de gobierno de los institutos: se crearon Coordinaciones de los 3 o 4 trayectos del plan de estudios de cada escuela<sup>95</sup>.

Por otra parte, se han realizado asimismo algunas modificaciones en los planes de estudios para la formación de docentes de idiomas y educación física y se ha comenzado a trabajar en la renovación de los planes de los institutos que preparan para varios niveles o disciplinas. Allí, se han fijado criterios para que las instituciones mismas elaboren sus planes, mientras que a la Dirección de Currícula sólo le cabe un rol de evaluación y asesoramiento a partir de lo requerido por cada institución.

Resulta interesante señalar que estos cambios afectan directamente al sector público del nivel superior no universitario, pero no así al sector privado. Como nos dijo la Directora de Currícula: “*algunos privados cambiaron a tono con esto*”<sup>96</sup>, pero no resulta obligatorio para ellos atenerse a estos cambios. Todas las escuelas del sector privado de los diferentes niveles y modalidades dependen de otra Dirección General en el organigrama de la Secretaría, incluso el superior. Esto puede dar lugar a obvias dificultades, como por ejemplo, que las titulaciones emitidas por estos institutos no tengan validez en la Ciudad. La ex subsecretaria de educación, Roxana Perazza, señaló: “*el tema de las titulaciones es complicado, el sector privado ha desarrollado profesados en EGB 1 y 2, pero con estos títulos no se puede enseñar en CBA.*”<sup>97</sup>

Resta señalar que si bien se está trabajando para mejorar la formación docente en la Ciudad, la falta de normativa precisa y clara continúa dificultando aquel objetivo. La carencia de una Ley de Educación para la CBA y de un Estatuto apropiado son dos razones que dan cuenta de lo anterior<sup>98</sup>.

## **8 RELACIONES CON LA NACIÓN**

### **8.1 LAS RELACIONES MACRO-POLÍTICAS ENTRE LA PROVINCIA Y LA NACIÓN**

Las relaciones entre la Nación y las jurisdicciones estuvieron atravesadas por dos hechos fundamentales en la década estudiada: la transferencia de las escuelas de educación media, privada, terciaria y artística de la Nación a las jurisdicciones<sup>99</sup>, a comienzos de los ´90, y la Ley Federal de Educación que planteó una reforma educativa que fue acompañada por diversos planes con financiamiento nacional e internacional, desde 1993 en adelante. Cada una de las jurisdicciones receptionaron estas políticas nacionales de un modo particular que moldeó las relaciones entre los distintos niveles de decisión gubernamentales.

---

<sup>95</sup> Los planes tienen tres trayectos: Formación General, Formación centrada en la Enseñanza del Nivel (Inicial o Primario) y Construcción de las Prácticas.

<sup>96</sup> Entrevista con Silvia Mendoza, directora de Currícula de la Secretaría de Educación (Junio 2003).

<sup>97</sup> Entrevista con Roxana Perazza, subsecretaria de educación al momento de ser entrevistada (Año 2002). En el 2003, cuando el secretario Filmus fue nombrado ministro de Cultura y Educación de la Nación, Perazza fue designada secretaria de educación de la Ciudad.

<sup>98</sup> Los docentes de educación superior fueron incorporados al Estatuto del Docente Municipal pero se usa el de Nación supletoriamente para casos en los que el Municipal no es suficiente.

<sup>99</sup> Ley 24.049 de Transferencia de los Servicios Educativos de la Nación a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

El convenio de **transferencia** de la educación media y privada produjo un fuerte impacto en el sistema educativo de la CBA por la significativa ampliación cuantitativa sufrida. La Dirección de Educación Posprimaria, que en 1989 tenía a cargo sólo 3 escuelas y que entre 1990 y 1991 incrementó esta cantidad en 19 instituciones, pasó a tener después de la transferencia 122 instituciones educativas<sup>100</sup>. Si bien la estructura de esta Dirección no se modificó sustancialmente, ella pasó a denominarse Dirección de Educación Media y Técnica. Por otra parte, en el ámbito de la Subsecretaría de Educación se creó la Dirección General de Educación de Gestión Privada para recibir a las escuelas privadas transferidas en 1993. Como esta repartición oficial concentró bajo su órbita a las escuelas privadas de todos los niveles educativos comenzó a funcionar, de este momento y en adelante, con mucho poder y autonomía frente al resto del sistema educativo de la Ciudad.

La transferencia de las escuelas no sólo implicó cambios en las dimensiones del sistema y en la estructura administrativa del gobierno del mismo sino que también puso de manifiesto una serie de problemáticas que la Municipalidad debió resolver. Una de ellas fue la demandada equiparación salarial de los docentes transferidos con los haberes de los docentes municipales, cuyos sueldos eran más elevados. A pesar del compromiso inicial de las autoridades de equiparar los salarios, este hecho no se cumplió sin que mediaran protestas y reclamos sindicales y docentes.

Otro de los conflictos conexos que actualizó a la transferencia fue la condición de empleo de los docentes de las escuelas medias de la CBA. Como los docentes de las escuelas medias nacionales habían sido titularizados antes de que se realizara la transferencia a las jurisdicciones, sus pares porteños reclamaron también su estabilidad laboral. La titularización de estos cargos tampoco se concretó sin sobrados conflictos. A diferencia de otras jurisdicciones, la condición de los docentes de las escuelas medias de la Ciudad era aún más precaria ya que casi la totalidad de ellos estaban bajo el régimen experimental de las “EMEM históricas”, lo cual implicaba que pertenecían a la planta transitoria. Una ordenanza de 1994<sup>101</sup> puso fin a esta situación titularizando a docentes y directivos de las escuelas medias de la Ciudad.

Hacia fines de 1993 se firmó el acta que completaría la transferencia de los restantes niveles y modalidades – escuelas normales, institutos del profesorado y educación artística –, previsto para 1994/1995. En el organigrama de la Secretaría de Educación se produjeron nuevas modificaciones. En un primer momento, los institutos de formación docente pasaron a depender de la preexistente Dirección de Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización – dependiente de la Dirección General de Planeamiento y, un año más tarde, creó la Dirección Educación Superior para absorber a los institutos y coordinar las acciones del programa nacional Red Federal de Formación Docente Continua. En relación con la educación de adultos se creó la Dirección de Educación Artística en el marco de la Dirección General de Educación.

A los cambios en el sistema educativo ocasionados por la transferencia se sumó, en 1993, la sanción de la Ley Federal de Educación. La misma establecía, entre otras reformas, la modificación de la estructura de niveles educativos, en especial en el nivel medio. Es decir, al nivel que mayores cambios había sufrido –y a los que todavía estaba adaptándose– se le

---

<sup>100</sup> Se transfirieron 44 escuelas técnicas y 65 escuelas medias.

<sup>101</sup> Ordenanza 47.597/94 del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Buenos Aires.

planteaba un nuevo desafío. Si bien hasta 1996 los intendentes municipales peronistas comenzaron a implementar medidas para la preparación de la aplicación de esta Ley, como alentar la capacitación, extender la cobertura del preescolar y prever que se comenzara con la reforma en el primer ciclo, esas acciones no tuvieron un correlato posterior con las políticas de los gobiernos de signo político distinto que los sucedieron. En ese sentido, los jefes de gobierno no aplicaron la Ley Federal. A pesar de esto, es posible distinguir matices entre las distintas conducciones a cargo de la Secretaría de Educación de la Ciudad<sup>102</sup>.

De los dos grandes hitos de la década del '90 que atravesaron las relaciones de la Nación con las jurisdicciones en materia educativa, la transferencia tuvo claramente un impacto mayor que la Ley Federal en la Ciudad de Buenos Aires. La ampliación de las dimensiones del sistema educativo así como también sus repercusiones en la estructura administrativa y en las condiciones presupuestarias y laborales determinaron un punto de inflexión en la historia de la educación porteña. Mientras que, por otra parte, la existencia de un perfil autónomo e independiente de la educación en la Ciudad y de sus equipos técnicos incidieron para que fuera posible desplegar políticas propias diferentes a lo establecido por la Ley, sobre todo en lo referido al cambio de estructura. Algunas posturas sostienen que la Ciudad fue precursora en comenzar a aplicar los grandes principios de la Ley, como la capacitación, la actualización curricular, la obligatoriedad, y que los equipos nacionales retomaron estas líneas trazadas desde la Ciudad. De todas maneras, la decisión de no implementar la modificación de la estructura prevista por la Ley estuvo relacionada con cuestiones políticas – tanto de índole local como nacional- sobre las que se avanzará en el siguiente apartado.

## **8.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES**

Durante la década del '90 se generaron una serie de programas nacionales con financiamiento del propio Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y también se gestionaron líneas de crédito internacionales. En algunos casos, las provincias implementaron las reformas previstas desde el gobierno central – algunas con mayor y otras con menor grado de compromiso real- para alentar la llegada de esos fondos.

En la Ciudad de Buenos Aires, las transferencias totales del Ministerio de Educación (**Cuadro 22**) -que comprendieron tanto los programas del mismo, los de financiamiento internacional, las transferencias por Institutos Terciarios y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) - entre 1993 y 2000 por alumno fueron superiores a la media nacional. En este caso, los dos últimos componentes mencionados tienen gran incidencia por las dimensiones del sistema educativo: al tener una gran cantidad de docentes el FONID tiene un peso representativo en el total de las transferencias, así como también el alto número de institutos terciarios influye en este sentido.

---

<sup>102</sup> Este tema se amplía en el apartado sobre “La aplicación de la reforma educativa”.

**Cuadro 20 - Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.**

	En pesos corrientes					Transferencias por alumno	
	Pacto Federal Educativo y Plan Social					Provincia	Media Nacional
	Equipamiento Escolar	Infraestructura	Becas	Capacitación	Total		
1993	508.620	550.000	0	0	1.058.620	s/d	s/d
1994	1.396.200	2.301.750	0	260.000	3.957.950	6,5	42,3
1995	1.024.359	4.608.888	0	408.000	6.041.247	s/d	s/d
1996	2.059.237	10.585.230	0	564.586	13.209.053	21,3	60,7
1997	3.179.710	4.273.411	524.050	1.004.206	8.981.377	14,6	67,7
1998	4.432.536	6.511.229	1.601.950	134.999	12.680.714	19,1	58,7
1999	2.551.000	1.490.700	1.872.500	133.000	6.047.200	9,7	36,7
<b>Total 1993-1999</b>	<b>15.151.662</b>	<b>30.321.208</b>	<b>3.998.500</b>	<b>2.504.791</b>	<b>51.976.161</b>	<b>71,9</b>	<b>252,5</b>
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorios	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	384.526	784.518	1.316.422	641.032	3.126.498	5,1	23,2
<b>Total 1993-2000</b>					<b>55.102.659</b>	<b>77,7</b>	<b>270,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información Suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa del Proyecto de Costos; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003.

**Cuadro 21 - Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000.\***

	En pesos corrientes			Pesos por alumno	
	PRISE**	Programa 41 - PRODYMES 2***	Total	Provincia	Media Nacional
1995	0	0	0	s/d	s/d
1996	0	0	0	0,0	5,0
1997	0	0	0	0,0	6,1
1998	100.000	1.049.350	1.149.350	1,7	22,7
1999	3.276.500	307.035	3.583.535	5,7	26,9
2000	3.175.500	487.817	3.663.317	5,9	13,5
<b>Total</b>	<b>6.552.000</b>	<b>1.844.202</b>	<b>8.396.202</b>	<b>13,6</b>	<b>72,4</b>

\* Incluye transferencias de los fondos de los organismos internacionales, no incluye contraparte local.

\*\* Préstamos a la provincia

\*\*\* Préstamo a la Nación

Fuente: Elaboración propia en base a información Suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa del Proyecto de Costos; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003.

**Cuadro 22- Total transferencias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.**

	En pesos corrientes					Total – Pesos por alumno	
	Programas del MCCyT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID	Total	Provincia	Media Nacional
1993	1.058.620	34.354.762	0	0	35.413.382	s/d	s/d
1994	3.957.950	41.508.360	0	0	45.466.310	74,9	66,4
1995	6.041.247	43.670.395	0	0	49.711.642	s/d	s/d
1996	13.209.053	47.888.118	0	0	61.097.171	98,6	90,2
1997	8.981.377	42.279.348	0	0	51.260.725	83,1	96,8
1998	12.680.714	42.322.238	1.149.350	0	56.152.302	84,5	102,8
1999	6.047.200	37.143.746	3.583.535	26.309.991	73.084.472	43,7	46,8
2000	3.126.498	36.542.900	3.663.317	51.579.751	94.912.466	153,6	130,0
<b>Total</b>	<b>55.102.659</b>	<b>325.709.867</b>	<b>8.396.202</b>	<b>77.889.742</b>	<b>467.098.470</b>	<b>544,1</b>	<b>505,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa del Proyecto de Costos; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003.

En cambio, considerando sólo los programas del Ministerio de Educación por alumno (**Cuadro 20**), la Ciudad es la segunda jurisdicción que menor cantidad de recursos recibió, después de la provincia de Buenos Aires. Diversas razones pueden exponerse para explicar este fenómeno. En primer término, el hecho de que la Ciudad sea una de las jurisdicciones más ricas del país da cuenta de una menor necesidad de estos fondos de programas compensatorios, en comparación con otras provincias con mayores niveles de pobreza<sup>103</sup>. En segundo lugar, podría pensarse que a juzgar por un criterio político, la Ciudad fue la segunda jurisdicción que menos fondos recibió por alumno por no haber avanzado con la reforma educativa.

En cuanto a los programas internacionales por alumno de la Ciudad (**Cuadro 21**), se observa una situación similar ya que el total de las transferencias por alumno entre 1993 y 2000 está muy por debajo de la media nacional (\$13 frente a \$72 pesos por alumno). Uno de los programas que llegaron a la Ciudad –tardíamente- fue el PRISE (Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación), pero a diferencia de otras jurisdicciones sus fondos no se utilizaron para financiar equipos técnicos que elaboraran los diseños curriculares jurisdiccionales – porque CBA tenía sus propios equipos- sino sólo para su publicación. A su vez, se destinaron fondos de este programa para infraestructura y equipamiento. Otro programa que llegó a la Ciudad fue el PRODYMES II, diseñado para el mejoramiento de los recursos del aprendizaje, la adecuación de la infraestructura escolar y el fortalecimiento de la capacidad pedagógica e institucional de las escuelas.

En cuanto a las repercusiones que los programas generaron en las estructuras y dinámicas de gobierno, no se generaron equipos paralelos y la relación con los técnicos del Ministerio de Educación nacional fue buena. En la práctica, una Unidad Ejecutora de Programas Nacionales e Internacionales -dependiente de la Dirección General de Planeamiento- ha concentrado la gestión programática y contable de los programas. A pesar de esto, algunos programas dependían total o parcialmente de otras reparticiones que ya venían funcionando en la estructura de la Secretaría para facilitar la articulación entre los programas de Ciudad y los de Nación. Por ejemplo, el programa de Becas nacional se vinculó

<sup>103</sup> El Plan Social fue uno de los programas nacionales de mayor incidencia en la jurisdicción.

al programa de Becas de la Ciudad, el PRISE dependía de la Unidad Ejecutora pero en coordinación con la Escuela de Capacitación de la Ciudad y la Dirección de Infraestructura.

En conclusión, los programas nacionales no tuvieron tanta incidencia en la Ciudad de Buenos Aires como en otras jurisdicciones ya que la CBA contaba con recursos y equipos propios. A su vez, las relaciones de oposición política históricas entre el gobierno de la Ciudad y el de la Nación enmarcaron la política educativa de la década. En el período bajo análisis, la Ciudad se convirtió en cuna de la coalición opositora que logró -a la postre- derrotar al menemismo en las elecciones nacionales. Como se analiza en el siguiente apartado, la negativa de la Ciudad a implementar la estructura de ciclos prevista por la Ley Federal fue -entre otras cuestiones- parte de una estrategia del gobierno de la CBA para diferenciarse de la política nacional. Esta decisión obtuvo como respuesta del menemismo, en el marco de un contexto próspero de la jurisdicción, un bajo flujo de fondos de los programas del Ministerio de Cultura y Educación nacional hacia la Ciudad.

## 9 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993 y de los sucesivos acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación se estableció una estructura de ciclos educativos a los que la Ciudad de Buenos Aires no se adaptó. Esto obedece a cuestiones de índole político-electorales, por un lado, y a la autonomía y poder que detenta la jurisdicción en el contexto nacional.

En primer lugar y en relación con la **cuestión política**, luego de la aprobación de la Ley Federal y antes del cambio de status político de la Ciudad, el intendente peronista de aquella etapa – políticamente afín al presidente de la Nación y designado por él- dispuso el comienzo de la implementación de la estructura pautaada por la Ley. A pesar de esto, en la práctica no se operó ningún cambio real en este sentido. En 1996, con la llegada del primer jefe de gobierno porteño, el radical De la Rúa, y la designación de Sanguinetti al frente de la Secretaría de Educación se adoptó una postura de oposición a la Ley Federal por percibirse asociada al menemismo y empapada del "neoliberalismo" que tenía aquella gestión en el nivel nacional. Si bien se dispuso reforzar la sala de 5 años, a tono con lo establecido por la Ley Federal, esto se enmarcó fundamentalmente en la obligatoriedad consignada por la Constitución de la Ciudad. A su vez, se autorizó a los colegios privados, que reclamaban la implementación de la EGB 2 completa, a avanzar sólo con el primer año de aquel ciclo. El mencionado primer titular de la cartera educativa de De la Rúa se presentaba como uno de los más fervientes opositores a la reforma.

A fines del '97, el nuevo secretario de educación de De la Rúa- Giannoni- se mostró más dispuesto a la adaptación gradual a la nueva estructura propuesta por la Ley Federal, en el marco de las intenciones del jefe de gobierno porteño de recomponer las relaciones con la Nación y motorizar la reforma. Pero en la Legislatura no había consenso suficiente para dar impulso a una Ley de Educación para la Ciudad que recogiera esta decisión. Un anteproyecto del Ejecutivo fue bajado a las escuelas, que presentaron resistencias y cuestionamientos avaladas por los gremios de la Ciudad. En aquella etapa, comenzaron a circular en la Legislatura otra serie de anteproyectos de distinta índole y procedentes de los diferentes bloques que, por razones electoralistas, no recibieron tratamiento legislativo. La

inconveniencia de dar tratamiento a la ley de educación de la Ciudad estaba íntimamente relacionada con la intención de evitar posicionarse a favor o en contra de la Ley Federal antes de una elección ya que esto hubiera implicado la apertura de un frente de conflicto ante un tema tan politizado.

Por otra parte, pero en íntima vinculación con lo anterior, es interesante considerar la proyección presidencial del entonces jefe de gobierno. El mayoritario bloque aliancista en la Legislatura especulaba con la llegada de De la Rúa a la presidencia de la Nación y la designación de un ministro de educación afín a la visión "anti-reforma" que promoviera la derogación de la Ley Federal. Estos pronósticos se cumplieron sólo en parte, ya que la designación de Llach al frente del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación implicó sólo una postergación de los plazos para la implementación obligatoria de la reforma y la eliminación de la adopción de la estructura de ciclos. En este nuevo período, en el ámbito del gobierno de la Ciudad, con Filmus como secretario de educación se decidió correr del centro de la escena la cuestión de la estructura de ciclos y hacer política educativa a pesar de la falta de una Ley de Educación para la Ciudad. La directora de planeamiento educativo de Filmus nos dijo: *"Esta gestión tomó la decisión de que no iba a dejar de hacer política educativa porque no hubiera un cambio estructural, porque no había ley. Anteriores gestiones estuvieron preparando la reforma para cuando hubiera ley de educación, pero en concreto no se hizo política educativa. Esta gestión decidió hacer una política educativa general de mejoramiento del sistema en el marco de la estructura actual, los otros pensaban que planificar era planificar la reforma."*<sup>104</sup>

En segundo término, pero en íntima vinculación con los procesos políticos de la década del '90 antes analizados, es posible señalar al menos tres características distintivas de la jurisdicción que explican **la autonomía y poder que detenta la Ciudad en el marco nacional que contribuyeron al posicionamiento contrario o independiente de la Ley Federal**. La primera de ellas está relacionada con el **bajo nivel de dependencia presupuestaria** de la Ciudad de los recursos provenientes de Nación (menos del 6% en el año 2000). Como nos relataba un actor entrevistado, otras provincias llevaron adelante una aplicación cosmética de la reforma de para recibir apoyo económico de Nación: *"Otros ministros decían: 'Decibe nos da dinero, apliquemos la Ley de manera ficticia.'*"<sup>105</sup> De esta cita se desprende que el factor económico no funcionó como un incentivo tan potente en la Ciudad como en otras provincias más pobres y dependientes de los recursos nacionales.

Por otro lado, la **proyección presidencial de De la Rúa** y la favorable expectativa respecto de la posibilidad de dar marcha atrás con la reforma a nivel nacional jugaron también- como hemos dicho- un rol importante. La auto-percepción de la clase política porteña como capaz de no sólo resistir a la implementación de la reforma educativa sino también de ir más allá y operar un cambio sobre la realidad educativa nacional ponen en evidencia la posición de poder de la jurisdicción.

La tercera y última característica que expresa la autonomía de la Ciudad y que le permitió tomar la decisión de no implementar la estructura de ciclos establecida por la Ley Federal está relacionada con la **existencia de un elenco de técnicos y profesionales en los distintos ámbitos educativos que han cuestionado lo dispuesto por la Ley**. Un actor

<sup>104</sup> Entrevista con Flavia Terigi, directora de Planeamiento Educativo de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (Junio 2003).

<sup>105</sup> Entrevista con Horacio Sanguinetti, ex secretario de educación (Marzo 2000).

entrevistado comentó: “No se hicieron locuras con la aplicación de la reforma. Más que por una cuestión política se debió a la existencia de un consenso social tácito y a la existencia de una mirada técnica más atenta en que marcaba los efectos negativos que traía la reforma tomando en cuenta la experiencia de la Provincia”<sup>106</sup> A su vez, otro entrevistado afirmó: “Los tres proyectos de ley de educación de la Alianza coinciden en su núcleo central en mantener la estructura del sistema actual. Esto es así primero por motivos sociales y políticos que tienen que ver con no tocar a los docentes y menos hacer los cambios como en Buenos Aires reconvirtiéndolos con capacitaciones. Y segundo por motivos económicos, ya que es un costo muy alto que no se justifica pedagógicamente. Esta postura está basada en lo que se vio que pasó en [la provincia de] Buenos Aires y en otras provincias. A su vez no se está de acuerdo con la nueva estructura de polimodales que eliminan a las escuelas técnicas. Es necesario cambiar, pero no así.”<sup>107</sup> Como es posible observar, si bien se enuncian diversos motivos de índole política y económica, existe un cuestionamiento de la pertinencia pedagógica de la reforma desde una óptica más técnica.

En suma, distintas razones se conjugaron en la Ciudad de Buenos Aires para que la jurisdicción se posicionara en contra de la reforma educativa pautada por la Ley Federal. En un primer plano resaltan las cuestiones políticas relacionadas con la intención de diferenciarse del gobierno nacional menemista, en el marco del cual se sancionó esta Ley, y con la decisión de no introducir este tema en las agendas de campaña electoral que implicara la necesidad de abrir el debate entorno del mismo. Por otra parte, algunas características particulares de la posición favorecida de la Ciudad en el contexto nacional también incidieron fuertemente. Entre ellas se destacan la suficiencia económica de la Ciudad en relación con los fondos nacionales, el deseo de influir en los destinos nacionales para torcer el rumbo educativo basados en la proyección presidencial de De la Rúa y la existencia de una mirada técnica que cuestionaba estructural y pedagógicamente a la Ley Federal. Este conjunto de factores, que se entramaron con resistencias gremiales a la reforma y la falta de presión social para implementarla, explican desde distintos ángulos la posición adoptada por la Ciudad.

## 10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS, SOCIALES Y CURRICULARES

### 10.1 POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y SOCIALES

Para analizar las políticas pedagógicas de la Ciudad en la última década resulta importante señalar una serie de cuestiones que han posibilitado y caracterizado el diseño e implementación de las mismas. Por un lado, entre las condiciones que han favorecido esta situación es posible mencionar la **existencia de una estructura técnico administrativa especializada y la continuidad de las líneas entre las distintas gestiones de gobierno** y, por otra parte, la **característica más destacada de las políticas pedagógicas fue la priorización de los distritos más vulnerables**. Para ver cómo funcionaron estos postulados en los '90 se presentan a continuación tres políticas relevantes de distintas gestiones de gobierno: la creación de escuelas medias –**EMEM históricas**– durante la gestión de Devries, la atención de

---

<sup>106</sup> Entrevista con Alcira Orsini, asesora de la Dirección General de Educación de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (Junio 2003).

<sup>107</sup> Entrevista con Florencia Eldorriaga, asesora de la diputada Naddeo y miembro de ADEMIS (Febrero 2000).

las desigualdades educativas por medio del **Programa Zonas de Acción Prioritaria (ZAP)** iniciado por la gestión de Giannoni y, por último, el favorecimiento de la **extensión y calidad educativa especialmente en las zonas más vulnerables** que se traduce en los distintos programas que atraviesan el gobierno de Filmus.

En relación con la **estructura de la administración central de la educación**, no es posible señalar un único espacio o equipo donde se concentran los técnicos que diseñan las políticas pedagógicas. Claramente, la Dirección General de Planeamiento es un área central en este aspecto. Para cumplir con sus funciones - diseñar, monitorear y evaluar las políticas-, cuenta con las Direcciones de Investigación, Programación y Currícula. A partir del trabajo de estas tres Direcciones, con equipos técnicos propios, la Dirección General puede planificar las políticas de manera informada, en un sentido amplio.<sup>108</sup>

Por otra parte, la Dirección General de Educación – de la que dependen seis áreas: inicial, primaria, media, adultos, artística y especial- también cuenta con un equipo de asistencia pedagógica que apoya a la mencionada Dirección General, en los proyectos que atraviesan a las distintas áreas<sup>109</sup>, y también a cada una de las Direcciones de Nivel. A su vez, en cada dirección de nivel hay equipos técnicos que trabajan en los proyectos que dependen de ellas. Asimismo, los supervisores participan en la articulación pedagógica con las escuelas.

En este sentido, es posible localizar la existencia de un espacio de peso en la generación de políticas pedagógicas en la Dirección General de Planeamiento, pero no exclusivamente allí ya que tanto en la Dirección General de Educación como en las Direcciones de Nivel existen técnicos que trabajan en los distintos programas y proyectos.

En relación con las políticas antes enunciadas que han dejado su marca en la educación de la Ciudad, se encuentra – en primer lugar- la creación de las escuelas medias durante la gestión de Devries. Luego de un diagnóstico del año '88 para detectar las zonas de la Ciudad en las que había deficiencias de escuelas medias, que arrojó como resultado que estos barrios eran los de condiciones socioeconómicas más desfavorables, se comenzó a pensar en la necesidad de *“armar un modelo diferente de escuela más ligado a la problemática social, una escuela más chica y contenedora, con un sistema de convivencia diferente, con un diseño curricular distinto y asesores pedagógicos, con talleres de tecnología.”*<sup>110</sup> En 1990, la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires creó estas escuelas experimentales –denominadas **“EMEM históricas”**- y en 1991, se abrieron otras más. Los directores fueron designados desde la Secretaría de Educación, de acuerdo a los perfiles y antecedentes, y los equipos docentes se eligieron en acto público en base a los listados elaborados por la Junta de los inscriptos en las escuelas. Ellos recibieron capacitación en servicio para trabajar en este tipo de escuelas.

Estas escuelas intentaron un cambio en el modelo institucional de la escuela media y sus principios fueron tomados por la Ley de Consejos de Convivencia Escolar de fines de los

---

<sup>108</sup> El apartado sobre la Administración Central amplía las atribuciones y funciones de las distintas reparticiones de la Secretaría de Educación enunciadas.

<sup>109</sup> El programa de Lectura apunta a fomentar la lectura placentera en alumnos y docentes entregando libros y capacitando a docentes de todas las áreas, pero especialmente en educación de adultos, especial y en centros de alfabetización. La Dirección General de Educación también trabaja en distintos proyectos como el de Informática, Ajedrez, Teatro y el de Vacaciones de Verano/Invierno en la escuela.

<sup>110</sup> Entrevista con Raúl Moroni, asesor de la legisladora Juliana Marino y ex director de Educación Media de la Secretaría de Educación (Junio 2003).

90. En esta política se verifica –por un lado- la preeminencia de la cuestión social, ya que la localización de los establecimientos responde a este criterio, y –por el otro- la continuidad de esta línea o modelo institucional en el tiempo con participación de la comunidad educativa en la vida escolar, que se vio plasmada en una Ley posterior. Aquella dispuso la creación de consejos en todas las escuelas medias públicas porteñas, desde 1999, para generar nuevas normas de convivencia con participación de los alumnos y, de este modo, evitar su expulsión del sistema y aumentar la retención.

La segunda de las políticas mencionadas comenzó en 1997, durante la gestión de Giannoni, y continuó a lo largo de la de Filmus al frente de la Secretaría de Educación. Se trata del **programa ZAP**, cuya responsable fue la misma persona desde el comienzo. La Lic. Gladys Cochen fue convocada por Giannoni para pensar en una propuesta que disminuyera el fracaso escolar y achicara las brecha de desigualdades. En base a un primer paneo sobre la atención que se estaba brindando a estas problemáticas, el intercambio con diversos investigadores y supervisores y el contacto referentes de las ZEP (Zonas de Educación Prioritaria) francesas, se decidió comenzar con ZAP. A diferencia del modelo francés, la Ciudad pensó este programa desde el trabajo intersectorial – áreas de Vivienda, Salud, Promoción Social, Cultura del gobierno de la Ciudad y organizaciones de la sociedad civil- para revertir las situaciones de desigualdad. En aquel año, 1997, se comenzó con la implementación de tres experiencias anticipatorias en tres distritos: Soldati, Lugano y La Boca, número que luego se incrementaría hasta llegar a diez. Hasta mediados de 1998, el programa funcionó con comisiones de trabajo y sin presupuesto, haciendo diagnósticos situacionales en distritos y barrios con participación de los directores de las escuelas, los supervisores y gente de los municipios. En 1998, la Legislatura aprobó presupuesto para el programa cuando ya había proyectos estaban funcionando.

El marco político sobre el que se definió el programa partía de diferentes premisas, como el trabajo articulado con otros sectores y la elaboración y desarrollo de proyectos acompañando las demandas de la comunidad. Al respecto, la encargada del programa nos dijo: *"La idea era no armar los proyectos detrás de un escritorio, ni inventar nada. Los proyectos se elaboran por demanda de la comunidad, ZAP elabora y reelabora el proyecto y capacita. La metodología es participativa donde los errores son compartidos y se ajusta año a año. El programa trabaja para generar innovaciones con una lógica de intervención sobre los problemas"*<sup>111</sup>.

Este programa tuvo dos etapas: en la primera de ellas se trabajó con una lógica de proyectos (1998 al 2001) y a partir del 2002 se comenzó con el trabajo en dos ejes, el escolar y el comunitario<sup>112</sup>. A su vez, desde la llegada de Filmus se tendió a pasar muchos proyectos del programa a las distintas áreas de la Secretaría de Educación para que se convirtieran en políticas de Estado y, así, darles mayor estabilidad y posibilidades de perdurabilidad en el

---

<sup>111</sup> Entrevista con Gladys Cochen, responsable del Programa ZAP (Junio 2003).

<sup>112</sup> El amplio número de proyectos generados en el marco de ZAP y el acotado espacio disponible hacen imposible la presentación y descripción de cada uno de ellos. A modo de ejemplo se enumerar una serie de ellos como referencia para otra potencial investigación: Maestro + Maestro, Autoconstrucción Asistida, Escuela y Cultura, Conocer la Ciudad, Alumnas Madres, Ver para Aprender, Grados de Nivelación, Conocimiento Científico, Campamento Educativo, Encuesta Educativa, Centros Comunitarios Barriales, Orquestas Infantiles, Chicos Chicos, Salud e intervención in situ, Bibliomóvil, Radio, Historia oral en las escuelas, Juegoteca, Calidad de Vida Calidad de Agua, Saneamiento, Residencias. Algunos de ellos ya han terminado y otros han pasado a depender de otras oficinas de la Secretaría de Educación.

tiempo. Es decir, proyectos que antes dependían de ZAP comenzaron a estar bajo la esfera de decisión de, por ejemplo, la Dirección de Nivel Medio. Este es el caso del proyecto “Alumnas madres”<sup>113</sup>, cuya encargada en ZAP y su equipo pasaron también a Media. Otro de los proyectos que salió de la órbita de ZAP y se inscribe en Dirección de Nivel Medio fue el de “Autoconstrucción Asistida”, siendo uno de los primeros proyectos de ZAP en el que se armó una cooperativa con los alumnos de una escuela técnica de Lugano especialista en construcción y, junto con la Comisión de Vivienda, se trabajó en la construcción de casas. A partir de ese proyecto fueron surgiendo distintas experiencias de autoconstrucción asistida. El entonces supervisor de aquella región pasó a ser, en el gestión de Filmus, Director de Nivel Medio, de quien siguió dependiendo el programa. Un tercer proyecto interesante es el de “Maestro+Maestro”. Este fue uno de los primeros proyectos de ZAP que se inició en 1997 y, al momento de la realización del trabajo de campo, continuaba desarrollándose en el eje de trabajo escolar, dependiendo de ZAP pero con el seguimiento a cargo de la Dirección de Primaria ya que “*la intención es que lo tome esta repartición y quede en la estructura*”.<sup>114</sup> “Maestro + Maestro” ha sido uno de los proyectos más exitosos y ha ido evolucionando con el correr del tiempo. Consistió en agregar un maestro que trabaje con el maestro de grado, facilitando la capacitación paga y en servicio del maestro de grado<sup>115</sup>. Este proyecto comenzó en lecto-escritura para los primeros grados de 30 escuelas de 3 distritos de zona sur, donde la repitencia era del 18% cuando en el resto de los primeros grados de la Ciudad era del 7%, y se fue extendiendo gradual y progresivamente pasando a implementarse en 78 escuelas distribuidas en 10 distritos de la Ciudad, llegando hasta el segundo ciclo e incorporando capacitaciones en matemática también.

Como es posible observar, el programa ZAP fue transformándose en el tiempo y varios de sus proyectos ganaron estabilidad al pasar a depender de, por ejemplo, las Direcciones de Nivel o de la Dirección General de Educación y sus responsables y equipos se mantuvieron. El objetivo principal del programa era “*achicar la brecha de desigualdades y darle lo mejor a los que tienen menos*”<sup>116</sup> y si bien esta línea de política se plasmó en este programa que se inició en la administración de Giannoni, la **gestión de Filmus** puso un énfasis especial en este aspecto.

Siguiendo las líneas anteriores, durante esta última gestión, se puso el foco en la tensión entre la calidad y la equidad, apuntando a **favorecer a los sectores más vulnerables**, así como también a la **escuela media**. En el primer sentido, la subsecretaria de educación nos dijo: “*Queremos darle un lugar importante al tema de educación y pobreza, retomando el esquema del proyecto “Maestro + Maestro” de ZAP y extendiéndolo a todo el primer ciclo, pero intentando salir de la focalización y transformando al tema de la lucha contra la pobreza en un eje que atraviese todas las políticas*”.<sup>117</sup> En este sentido, se han continuado las líneas en curso y se han diseñado programas y proyectos específicos para atender a esta problemática – como el de Asistencia

---

<sup>113</sup> Por medio de la apertura o extensión horaria de guarderías infantiles que funcionan en las escuelas fue posible que los alumnos padres y las alumnas madres continuaran estudiando.

<sup>114</sup> Entrevista con Gladys Cochen, responsable del Programa ZAP (Junio 2003).

<sup>115</sup> La capacitación consistía tanto en líneas teóricas como en capacitación en el aula sobre lecto-escritura y conocimientos transversales para la contextualización curricular.

<sup>116</sup> Entrevista con Gladys Cochen, responsable del Programa ZAP (Junio 2003).

<sup>117</sup> Entrevista con Roxana Perazza, subsecretaria de educación (Año 2002).

Socio Educativa<sup>118</sup>, Puentes Escolares<sup>119</sup> - pero también se ha decidido "priorizar a los distritos más vulnerables con todas las ofertas."<sup>120</sup> Por ejemplo, si bien la jornada completa se viene implementando y ampliando en la Ciudad desde hace 20 años, por un lado, y la gestión Filmus ha decidido universalizar la sala de 5 años, por el otro, se ha priorizado al especialmente desfavorecido distrito 19 al momento de brindar más jardines de infantes y jornada completa. Otro ejemplo se presenta en el programa Vacaciones de Verano e Invierno en la Escuela<sup>121</sup>, en el que se favorece con vacantes a los alumnos de zonas desfavorecidas.

En el nivel primario, donde la tasa neta de escolarización es muy alta, se detectó que había 1.000 chicos que no estaban escolarizados y que el problema era de retención. En este sentido, se pensaron – desde la Dirección de Planeamiento- planes de reinserción, como por ejemplo, el Proyecto Grados de Aceleración<sup>122</sup>. A su vez, de la Dirección de Primaria dependen los programas de Padres a la Escuela<sup>123</sup>, Escuelas Bilingües<sup>124</sup> (las primeras 12 se ubicaron en los distritos más pobres), Escuelas con aulas en Red<sup>125</sup>, el de Jornada Simple Ampliada y el de Grados de Nivelación<sup>126</sup>. En la escuela media, también se ha trabajado con el objetivo de aumentar la retención escolar por medio de los programas de Becas y de Fortalecimiento de la Escuela Media, acompañando la apertura de escuelas y la actualización curricular y dando cumplimiento a la obligatoriedad de los dos primeros años dispuesta por la Constitución y su extensión hasta el final del secundario establecida por una Ley de la Ciudad en el 2002.<sup>127</sup>

---

<sup>118</sup> A pedido de los supervisores de escuelas con población vulnerable o estudiantes que han abandonado la escuela o en situación de riesgo de abandono en relación con problemáticas sociales o estudiantes, un equipo de psicólogos y asistentes sociales ayudan a las escuelas a trabajar con los distintos alumnos y a trabajar en red con otras instituciones vinculadas a la salud y a la justicia.

<sup>119</sup> Se ofrece un espacio para que concurren chicos a los que se les dificulta salir de la calle como período de transición para que puedan volver a la escuela.

<sup>120</sup> Entrevista con Graciela Krichesky, asesora pedagógica de la Dirección General de Educación (Junio 2003).

<sup>121</sup> El programa consiste en brindar colonia de vacaciones en verano e invierno en las que se ofrecen actividades recreativas y comedor. Es un programa de amplio alcance.

<sup>122</sup> Este programa intenta acelerar los aprendizajes en cuarto grado, es para los alumnos que están en la escuela y han repetido varias veces.

<sup>123</sup> Se convoca a los padres de los alumnos a participar de una jornada en la escuela de sus hijos.

<sup>124</sup> Apunta a la intensificación de las horas de una segunda lengua. Es un programa que abarca 15 escuelas y que apunta a extenderse pero es muy costoso.

<sup>125</sup> Hay 70 escuelas que tienen sus aulas de séptimo grado en red lo que permite el uso de las computadoras en la cotidianeidad escolar. Esto se inserta en un programa de Informática que provee de laboratorios y facilitadores de computación a las escuelas. Desde la gestión de Filmus, los facilitadores trabajan con los docentes, antes trabajaban con los alumnos. La idea fue armar a la escuela con herramientas para trabajar con sus propios alumnos.

<sup>126</sup> Este programa nació como un proyecto de ZAP en el distrito escolar 20 donde había una escuela que tenía un grado para chicos que habían dejado o que nunca habían ido a la escuela. ZAP apoyó este proyecto con el objetivo de la inclusión y colaboró en el reclutamiento de los alumnos en el barrio. Este proyecto pasó a la Dirección de Primaria, pero sigue habiendo apoyo de ZAP porque algunos de estos grados no funcionan en la escuela sino en comedores, por ejemplo.

<sup>127</sup> Otro programa que apuntaba a aumentar la retención fue el llamado "Tu esfuerzo vale". Éste consistió en la eliminación de los tribunales examinadores de marzo y la implementación de clases de apoyo durante 15 días

En relación con el programa de Becas de la Ciudad, a diferencia del programa de Becas nacional, sus beneficiarios no deben cumplir con ningún requisito salvo el de estar en condiciones de vulnerabilidad<sup>128</sup>. Esta iniciativa fue creciendo en cantidad de alumnos beneficiados y fondos destinados con el paso de los años <sup>129</sup>. Además, el gasto administrativo es reducido en tanto los datos son ingresados por pasantes de escuelas técnicas. Por otro lado, el otro programa mencionado -programa de Fortalecimiento de la Escuela Media- otorga horas o módulos -calculados en base a un coeficiente de vulnerabilidad, turnos, alumnos, etc.- a cada escuela para que cada una elabore sus propios proyectos institucionales, que son evaluados por la Dirección de Educación Media. Los proyectos que se convirtieron en las "vedettes" del programa fueron las tutorías, por medio de las cuales los tutores orientan pedagógicamente y trabajan con los profesores para que los alumnos completen este nivel de escolarización. Según las zonas, la tutoría se orienta más a cuestiones sociales o pedagógicas.

No es posible concluir este apartado sin antes destacar un rasgo distintivo de la política educativa de la Ciudad. Como se muestra en el **Cuadro 23**, un 40% de los alumnos de los seis primeros años de la escuela primaria del sector estatal en la Ciudad de Buenos Aires asisten a escuelas de jornada doble, posicionándose como la jurisdicción que mayor porcentaje de alumnos en jornada doble tiene. Por otra parte, un 17% de los alumnos de todos los tipos de educación son beneficiarios de almuerzo gratuito en la Ciudad, porcentaje superior a la media de la región central y a la del país.

**Cuadro 23 - Alumnos de EGB 1 y 2 en jornada doble y beneficiarios de almuerzo gratuito (en porcentaje). Sector estatal. Año 2000.**

	CABA	Total Región Central	Total país
Alumnos de EGB 1 y 2 en jornada doble	40,70	4,48	4,74
Alumnos beneficiarios (*) de almuerzo gratuito de todos los tipos de educación	17,62	11,42	13,17

(\*) Los datos corresponden a cantidad de beneficiarios (sean alumnos matriculados o no) sobre cantidad de alumnos matriculados.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2002.

del mes de febrero con una evaluación posterior durante toda la primera semana de marzo realizada por los mismos profesores.

<sup>128</sup> Para ser beneficiario del Programa de Becas nacional es necesario cumplir con una serie de requisitos de mérito en el desempeño escolar.

<sup>129</sup> En el año 2001 la Ciudad becó a 7.000 alumnos con un presupuesto de \$2.500.000; en el 2002 hubo 14.000 becados con un presupuesto de \$5.000.000 y en el 2003 se becaron 24.000 chicos con un esfuerzo presupuestario de \$7.500.000.

En suma, las políticas pedagógicas implementadas por las distintas gestiones han estado orientadas a mejorar la calidad educativa priorizando los distritos más desfavorecidos y el nivel medio. Esto se manifiesta tanto en la creación de las escuelas medias con un modelo de gestión institucional más participativo que dio origen a la Ley de Consejos de Convivencia sancionada con posterioridad, como en el programa ZAP y sus cambios en el tiempo, así como en los distintos programas y proyectos de la gestión de Filmus. A partir de estos ejemplos y de los otros programas mencionados es posible afirmar la continuidad de las líneas de política, con matices y énfasis diferentes, así como también de los equipos y sus responsables. La Ciudad de Buenos Aires se destaca por la autonomía de sus políticas y por el profesionalismo sus equipos.

## **10.2 POLÍTICAS CURRICULARES**

Al igual que en muchos otros aspectos señalados en el presente informe, la Ciudad de Buenos Aires se presenta diferente y con **mayor autonomía en la cuestión curricular** que gran parte del resto de las jurisdicciones del país. A partir de la Ley Federal de Educación y el establecimiento de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) por el Consejo Federal de Cultura y Educación, las distintas provincias avanzaron en la adecuación de sus currículos con el apoyo del PRISE (Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación). En múltiples jurisdicciones, este programa fue vital para la renovación curricular y para la conformación de equipos que la posibilitaran. A su vez, la incorporación a los diseños jurisdiccionales de lo pautado por los CBC fue, en la mayoría de los casos, determinante.

La Ciudad se distingue en varios aspectos en relación con la realidad curricular del resto de las provincias. En primer lugar, es interesante señalar que en **el organigrama de la Secretaría de Educación existe una Dirección de Currícula**, dependiente de la Dirección General de Planeamiento, con un equipo técnico estable. La directora de esta repartición está al frente de ella desde 1994, completando casi 10 años, y desde 1988 se desempeña en esta oficina. Además, el resto del equipo es bastante estable y se registra gran continuidad en las líneas de política. Este hecho, sumado a la llegada tardía del PRISE a la jurisdicción, incidió para que los procesos de definición y actualización curriculares fueran llevados adelante por personal de la propia Dirección de Currícula que venía trabajando específicamente en estas temáticas. La directora nos dijo: *"El PRISE fue tardío en Ciudad, se usó sólo para la publicación de los diseños. La elaboración fue asumida por la Dirección y el personal de línea de la Secretaría, no hubo un equipo aparte. Hay bastante continuidad de los equipos técnicos, hay tendencia a sostener las políticas y continuidad."* La permanencia de los equipos y su profesionalismo colaboraron para que el proceso de actualización curricular no presentara grandes rupturas a partir del quiebre producido en 1986 a nivel curricular. La directora de Currícula expuso esta situación en los siguientes términos: *"Trabajamos en un delicado equilibrio entre la continuidad y el cambio, el corte fue en el '86"*<sup>130</sup>.

Por otra parte, también es importante hacer referencia a la **relación de los contenidos curriculares de la Ciudad con los CBC**. Si bien hay diferencias entre los distintos niveles

---

<sup>130</sup> Entrevista con la Silvia Mendoza, directora de Currícula (Junio 2003).

educativos, es posible afirmar que la Ciudad de Buenos Aires no ha replicado a modo de espejo el currículo nacional. Esto obedece a la preexistencia de algunos diseños, a la participación de los actores de la comunidad educativa en el proceso de definición o actualización y a la utilización de los CBC como un insumo más en la producción curricular. A continuación se describe la situación curricular de cada uno de los niveles, pero en el caso de que los diseños jurisdiccionales fueran anteriores a los CBC – como en primaria – algunos actores entrevistados sostuvieron que los primeros fueron incluso tenidos en cuenta por los segundos. Es decir, la relación entre los CBC y los diseños de Ciudad no es de influencia directa y determinante de los primeros sobre los segundos sino que, por el contrario, la jurisdicción tiene una tradición curricular propia que ha incorporado a los CBC como “materia prima”, en algunos casos, y ha sido utilizada como insumo por ellos, en otros.<sup>131</sup>

Analizando cada nivel educativo en particular, se observa que el nivel inicial y primario tienen una historia curricular propia, que el nivel medio nunca tuvo currículo sino una multiplicidad de programas de las distintas asignaturas –que han transitado una reforma en la gestión de Filmus– y que el nivel superior no universitario también ha sufrido modificaciones en este aspecto.

El diseño curricular del **nivel inicial** es del año 2000 y ha sido logrado en tres etapas. En 1995 se realizó un anexo a los diseños anteriores que databan de 1989, en 1998 se logró un prediseño y, finalmente, en el año 2000 se obtuvo el producto final luego de haberlos trabajado por distrito con algunos docentes y directores y con todos los supervisores. En el caso del **nivel primario**, el último diseño es de 1986. Este potente y renovador diseño curricular implicó un momento fundacional en la historia curricular de la jurisdicción – los anteriores eran del gobierno militar de 1981–. Estos diseños fueron contemplados para la elaboración de los CBC, en tanto no había muchos otros tan actualizados en ese momento.<sup>132</sup> Desde 1995, con el cambio de status de la Ciudad, se ha venido realizando un proceso de actualización curricular área por área que consistió –en una primera etapa– en la producción de 50 documentos (5 por área) con la intervención de las oficinas de capacitación y difusión. Ya en 1999 se logró un prediseño curricular para los primeros seis años de la primaria, enfatizando el ejercicio de la ciudadanía y haciendo hincapié en los recursos culturales de la Ciudad. Al año siguiente, se realizaron reuniones con todos los supervisores y directores, por separado, de los dos tipos de gestión y, además, cuatro reuniones por área para primer ciclo y cuatro para el segundo. Asimismo, se llevaron adelante reuniones en escuelas por demanda, utilizando las dos jornadas para trabajo institucional que tienen las instituciones por año. En el 2001, se elaboró un documento de actualización curricular para séptimo grado y, a partir de esto, en el 2003 saldría el prediseño de este año integrado al

---

<sup>131</sup> En el nivel primario, los CBC fijan contenidos pero no son un instrumento curricular. La estructura de CBA es diferente de los CBC: “Informática” es un área independiente en CBA y en CBC es un bloque; “Conocimiento del Mundo” es un área en el primer ciclo en CBA que incluye “Educación tecnológica”, “Ciencias Sociales”, “Ciencias Naturales” y “Formación Ética y Ciudadana”, a diferencia de CBC.

<sup>132</sup> La directora de Currícula señaló: “Puede ser que los CBC hayan tomado cosas de acá [diseños curriculares de Ciudad], los CBC tomaron – por ejemplo– los campos de Ciudad que estaban actualizados”. Entrevista con la Lic. Silvia Mendoza, (Junio de 2003).

segundo ciclo de la escuela primaria.<sup>133</sup> En aquel año, también se elaboró un diseño curricular para lenguas extranjeras desde cuarto grado.

Por otra parte, el nivel medio es el que menos cambios ha tenido. Nunca tuvo un diseño curricular y se ha manejado con planes de estudio del Ciclo Básico Unificado (CBU) del año 1988 y 1990. Ante la detección de la problemática de retención y repitencia, pero no de pasaje de primaria a media, se ha decidido intervenir sobre el primero y segundo año del secundario. Allí se enmarcó el trabajo en este nivel que implicó la reformulación de los programas de las distintas asignaturas que integran el CBU. En el 2001, se elaboró una versión borrador de las materias existentes a partir de la discusión con aproximadamente entre 10 y 20 docentes medios pedidos al supervisor con representación de las distintas regiones. Sobre la base de esta versión preliminar, en el 2002 más de 40 docentes de las distintas regiones enviados por las escuelas elaboraron una versión definitiva para cada disciplina de primer año. En el 2003, se preparó la aplicación y al año siguiente serían obligatorios<sup>134</sup>.

El nivel superior no universitario ha sufrido un proceso de reforma similar. En el 2002 se concretó la renovación de los planes de estudio de los 12 institutos de gestión pública que formaban a docentes de nivel inicial y primario; a partir de un trabajo que viene desde 1997 con las instituciones, la elaboración de un documento borrador en 1998 y la discusión con regentes y docentes durante el '99 y '00. En el 2001, se aprobaron los lineamientos curriculares y en el 2002 se implementaron. Los privados fueron cambiando a tono con esto. Durante la realización del trabajo de campo estaban en vías de renovación los planes de los institutos que preparan para varios niveles o disciplinas. Allí se han fijado criterios para que las instituciones elaboren los planes y la Dirección de Currícula evalúe y también asesore, según lo requiera la institución. Ciudad tomó de los CBC lo indispensable para que los títulos tuvieran validez nacional.

Como es posible observar, la situación curricular de los distintos niveles educativos es diferente, siendo menos organizada en el nivel medio y superior. Por otro lado, la Ciudad se diferencia de la mayor parte de las provincias del país ya que tiene una estructura en el organigrama destinada a la elaboración y actualización curricular de la que depende un equipo que se ha mantenido a través de las distintas gestiones de gobierno, ha incorporado los CBC como un insumo más del currículo jurisdiccional y el PRISE ha llegado tardíamente y no ha financiado la conformación de equipos para modificar el currículum sino sólo para su publicación. En este sentido es posible afirmar que la Ciudad de Buenos Aires tiene una historia curricular propia y que desde el retorno a la democracia se ha venido trabajando en su actualización a partir del cambio estructural producido en 1986.

---

<sup>133</sup> El prediseño de séptimo responde a la necesidad de ser re trabajado y también a la falta de una estructura de ciclos definida en CBA.

<sup>134</sup> El mismo procedimiento se estaba llevando a cabo para el segundo año, al momento de realizar la investigación de campo.

## 11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

El peso del sector privado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es altamente significativo, tanto en relación con la cantidad de alumnos que asisten a establecimientos de este tipo de gestión como a la proporción que esto representa en la matrícula total. Como señala el **Cuadro 24**, un 46,1% de los alumnos asistían a escuelas privadas en el año 2000, lo que ubica a la Ciudad como la jurisdicción que presenta mayor porcentaje de alumnos en el sector de todo el país.

**Cuadro 24- Evolución del sector privado**

	Porcentaje de alumnos en el sector privado			Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial)			Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público		
	Media Región			Media Región			Media Región		
	CABA	Central	Total País	CABA	Central	Total País	CABA	Central	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	14,9	14,5	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	45,1	30,8	24,4	17,7	15,1	11,3	0,26	0,40	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	13,7	16,5	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	45,2	30,4	23,9	14,4	16,4	12,8	0,20	0,45	0,47
1997	43,4	29,4	23,5	14,4	15,5	12,5	0,22	0,44	0,47
1998	46,0	29,6	23,7	14,3	15,7	12,8	0,20	0,44	0,47
1999	46,0	29,0	23,2	14,4	15,8	13,1	0,20	0,46	0,50
2000	46,1	29,6	23,7	15,3	15,8	13,2	0,21	0,45	0,49

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; y en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

Sin embargo, entre 1994 y 2000, el aumento de la matrícula del sector privado fue del 2,2%, un porcentaje inferior que en el resto de las provincias del país<sup>135</sup>. A su vez, esto contrasta con la tendencia de las dos décadas anteriores que habían manifestado una pronunciada expansión. Los años 1996 y 1997 pueden ser señalados como punto de inflexión y de crisis en el que la situación económica desmejoró, produciendo el cierre de un gran número de instituciones privadas y la pérdida de matrícula. Como nos dijo el secretario general de ADEEPR: "el sector privado creció mucho hasta 1996. Cuando llegó la crisis se produjo un proceso de decantación"<sup>136</sup>. Siguiendo la evolución del **Cuadro 24** se observa que la matrícula se recuperó, en términos porcentuales, para el año 1998 y se mantuvo estable hasta el 2000.

En el organigrama del gobierno educativo de la Ciudad se pone de manifiesto también la importancia del sector privado. A partir de la transferencia de los colegios,

<sup>135</sup> La Ciudad fue una de las 10 jurisdicciones que menos crecimiento del sector privado presentaron en este período.

<sup>136</sup> Entrevista realizada a Perpetuo Lentijo, secretario general de ADEEPR (2002).

alumnos y docentes privados dependientes de la Nación a la jurisdicción en 1992, se conformó en el ámbito de la Secretaría de Educación de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires un organismo encargado de cumplir las tareas hasta el momento realizadas por la SNEP – Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada- : la Dirección General de Educación de Gestión Privada (DIEGEP). Es destacable que esta repartición reviste un rango de alta jerarquía en la estructura de la Secretaría de Educación y que detenta gran poder y autonomía. Según un funcionario de la cartera educativa porteña: "*Privada es un mundo aparte*"<sup>137</sup>. Desde esta oficina se maneja todo lo relacionado con la educación privada, incluyendo lo atinente a las cuestiones pedagógicas, a la supervisión y a los aportes que el Estado realiza a los colegios del sector.

En relación con el tema de los aportes, un Decreto presidencial (Nº 2542/91) con alcance nacional estipuló un marco general referido al tema cuando las escuelas todavía dependían de Nación. En el año '94, luego de la transferencia, un Decreto Municipal<sup>138</sup> del intendente Bouer intentó establecer una normativa propia relativa a la política de subvenciones, pero la presión ejercida por las entidades intermedias del sector privado determinaron la promulgación de un nuevo Decreto<sup>139</sup> del intendente Domínguez que aplazó la puesta en vigencia del primero, autorizando a la Dirección de Educación Privada a continuar con la aplicación del régimen anterior. Finalmente, un tercer Decreto<sup>140</sup> de la misma gestión derogó el nuevo régimen de aportes. Por otra parte, la Constitución de la Ciudad del año 1996 estableció como criterio para priorizar la asignación de aportes a aquellas instituciones que reciban alumnos de menores recursos. En este sentido, un decreto de mayo del 2003 facultó a las Secretarías de Educación y de Hacienda y Finanzas para que, conjuntamente, reglamenten las condiciones que deben cumplir los institutos educativos privados para percibir aportes estatales.<sup>141</sup>

En este marco, la consideración de los casos queda enteramente en manos del director de la DIEGEP, orientado además por las líneas políticas que propone cada administración. Durante la gestión de Giannoni, según nos dijo un entrevistado, se privilegió a las escuelas del sur de la Ciudad, mientras que en la siguiente gestión si bien no se dieron nuevos aportes se dispuso una "*política contemplativa, haciendo excepciones con el mínimo número de alumnos para recibir aportes*"<sup>142</sup> para que las escuelas que tenían subvención no la perdieran. En los hechos, la falta de un marco legal adecuado y de una Ley de Educación para la Ciudad que establezca los parámetros generales también para la educación privada redundó en la existencia de casos de establecimientos subvencionados que no justifican la recepción del aporte y de otros que necesitando no lo perciben<sup>143</sup>.

---

<sup>137</sup> Entrevista realizada a un funcionario de la Secretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003).

<sup>138</sup> Decreto municipal 480/94.

<sup>139</sup> Decreto municipal 222/95.

<sup>140</sup> Decreto municipal 632/96

<sup>141</sup> Decreto municipal 600/03.

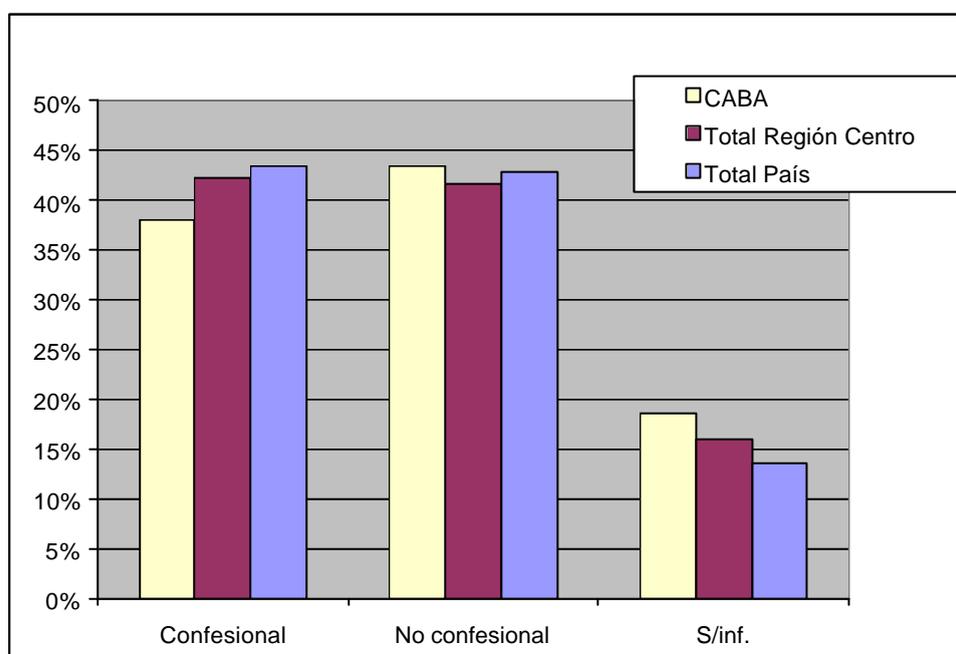
<sup>142</sup> Entrevista realizada a Perpetuo Lentijo, secretario general de ADEEPRA (2002).

<sup>143</sup> Al asumir como Secretario de Educación el Dr. Sanguinetti planteo la necesidad de revisar la política de aportes a la enseñanza privada con el objetivo primordial de transparentar el mecanismo de asignación logrando de este modo que se cumplieran los objetivos sociales presentes en esta política. Esta postura se vio apoyada por el también flamante Secretario de Hacienda de la CBA Dr. Rodríguez Giavarini, empeñado en sanear

Atendiendo a la proporción de establecimientos del sector privado que reciben aportes del Estado en comparación con las demás jurisdicciones, se observa que la Ciudad es una de las cinco que menos porcentaje de establecimientos subvenciona (48% año 2000, **Gráfico 6**). A esta afirmación es posible agregar que –como se expone en el **Gráfico 5**- un 38% de los establecimientos del sector son de carácter confesional. La proporción de los establecimientos de carácter confesional en el sector privado es una de las siete más bajas del país

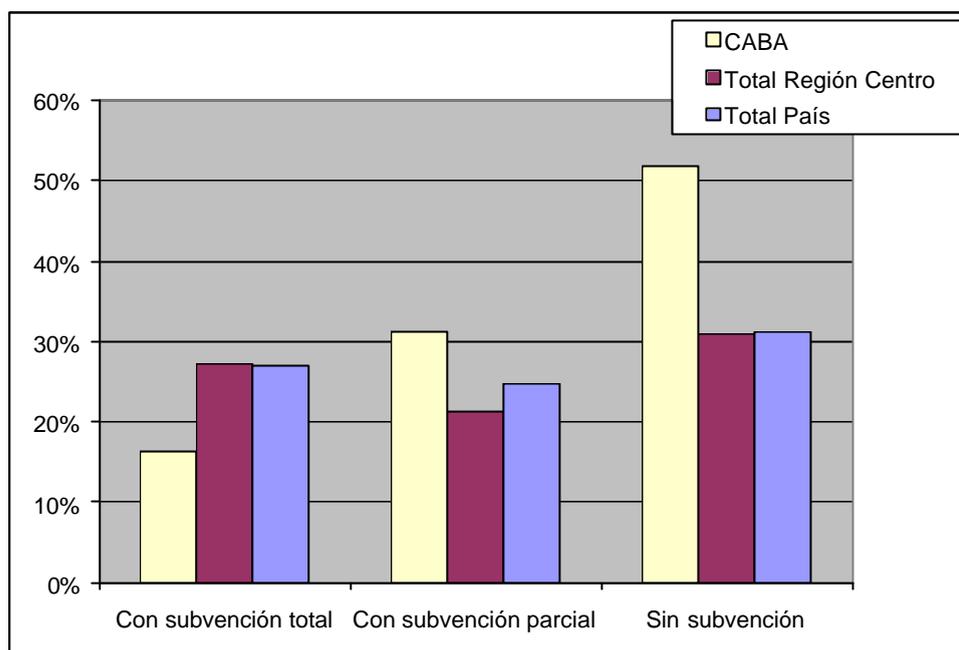
Por otra parte, es posible mencionar una relación entre la distribución de aportes y el contexto social de los distritos, verificándose una correlación positiva entre la mayor asignación de aportes en los distritos de menor NBI. Es decir, que la asignación de fondos responde a un criterio regresivo en la Ciudad (Narodowsky, 2002).

**Gráfico 5 – Porcentaje de establecimientos del sector privado según carácter confesional**



Fuente: Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en <http://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

*las finanzas públicas. Con estos objetivos se llevaron a cabo dos auditorías centradas en establecer un diagnóstico acerca de la situación en la que este tipo de políticas se encontraba. Al parecer se detectaron ciertos casos de irregularidades pero esto no derivó en medidas concretas.*

**Gráfico 6 – Porcentaje de establecimientos del sector privado subvencionado por el Estado**

Fuente: Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en <http://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

En cuanto a la proporción que estos aportes –denominados transferencias al sector privado– representan en el gasto educativo total de la jurisdicción, se observa que es el cuarto en cuanto a su magnitud porcentual en comparación con las demás jurisdicciones del país (15,3%, año 2000). Estas proporciones fueron superiores al total país durante toda la década y levemente inferiores a la media de la región central, con excepción del año 1994 en el que el porcentaje de transferencias al sector privado fue superior a ambas (17,7%). A pesar de esto, el gasto público por alumno del sector privado en relación al gasto por alumno del sector público es el más bajo del país, representando menos de la mitad que la media de la región y del total país. Por otra parte, es preciso remarcar la Ciudad es una de las dos excepciones en el país, junto con La Rioja, que registraron una caída del gasto público por alumno del sector privado en relación al gasto público por alumno del sector público entre 1994 y 2000.

Por último, resta señalar la importancia del sector privado en la educación porteña relacionada con la presencia de legisladores afines en la Comisión de Educación, a la Iglesia católica como actor de peso y a la existencia de agrupaciones<sup>144</sup> que los representan. Distintas circunstancias dan cuenta del poder del sector en el ámbito educativo. Un caso interesante para el análisis resulta el de la Ley de Consejos Escolares, cuyo proyecto inicial comprendía a las escuelas privadas para su aplicación. Esto fue percibido como una amenaza para la

<sup>144</sup> Entre estas agrupaciones del sector privado que tienen incidencia en la política educativa es posible mencionar a SADOP (Sindicato Argentino de Docentes Privados), a la COORDIEP (Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada de la República Argentina), a ADEEPRA (Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas) –entidad que agrupa a más de un centenar de instituciones privadas de todas las modalidades y niveles del país– y al CONSUDEC (Consejo Superior de Educación Católica).

autonomía de las escuelas privadas porque las obligaba a adoptar ese sistema, al respecto la COORDIEP (Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada de la República Argentina) señaló: "el proyecto en cuestión nos retrotraería hasta antes de 1964, al imponernos un régimen concebido para la actividad estatal, sin otorgarnos la posibilidad del disenso y de evaluar la necesidad o no de su aplicación en nuestros propios ámbitos" <sup>145</sup>. A partir de la presión generada por las instituciones del sector, finalmente se logró que una segunda versión de la Ley no impusiera la obligatoriedad de creación de consejos de convivencia en las escuelas privadas.

Por otro lado, específicamente la voz de la Iglesia en el terreno de las políticas educativas se escucha también desde las más altas esferas<sup>146</sup>, lo que obliga a los diseñadores de las mismas a articular con este actor o dejarle un amplio margen de autonomía. En algunos casos el gobierno de la Ciudad ha optado por lo primero y en otros tantos lo ha hecho por lo segundo. Esto obedece a que al poder del sector privado se suma la falta de normativa apropiada que lo incluya y la inexistencia de una Ley de Educación marco para la Ciudad. El resultado natural es una gran concentración de poder de aquel sector.

## 12 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y CONTROL

El Estado en la Ciudad de Buenos Aires dispone de distintos mecanismos para controlar el funcionamiento de su sistema educativo. Entre ellos, los sistemas de supervisión, de evaluación y control. Estos mecanismos están contemplados en la estructura de Secretaría de Educación y facilitan el flujo de información hacia los decisores públicos.

### 11.1 LA SUPERVISIÓN

El sistema de supervisión en la Ciudad se encuentra estructurado por tipo de gestión y por nivel educativo y los supervisores dependen de las Direcciones Generales o Direcciones que están a cargo del nivel que atienden. Es decir, los supervisores de nivel inicial, primaria y media dependen de esas Direcciones de nivel y los supervisores de nivel superior no universitario dependen de la Dirección General de Educación Superior. En el caso de la educación privada, los supervisores administrativos y pedagógicos responden a la Dirección General de Educación de Gestión Privada.

Si bien cada uno de los subsistemas de supervisión están organizados de un modo particular, los de inicial, primaria y media presentan algunos rasgos comunes. Entre ellos es posible señalar que se encuentran divididos en **regiones de supervisión**. En primaria, esta división responde a la organización del sistema educativo en 21 distritos. Por su parte, el nivel medio también se adecua a la división en regiones educativas. En este caso son 8 regiones que nuclean entre dos y tres distritos escolares. Para el nivel inicial, el sistema

---

<sup>145</sup> Diario Clarín, 23 de Abril de 1999.

<sup>146</sup> Para ejemplificar lo dicho es posible hacer mención al mensaje del Cardenal Bergoglio - arzobispo de Buenos Aires - del 25 de mayo de 1998 en el que resaltó el compromiso de los educadores católicos, denotando el peso de la Iglesia y advirtiendo con respecto al futuro tratamiento de la Ley de Educación de la Ciudad (Diario La Nación, 25 de mayo de 1998).

educativo se divide en 10 grupos que abarcan los distritos escolares geográficamente cercanos.

En conexión con lo anterior, no es posible especificar el **número de escuelas** por cada supervisor, ya que cada uno de ellos atiende a todas las escuelas de un grupo, distrito o región y ese número es variable. La cantidad de escuelas presentes en cada grupo o región, al momento de realizar el trabajo de campo, oscilaba entre 10 y 20 y en cada distrito entre 14 y 24.

Por otra parte, también se observó la existencia de **supervisores jefes** que prestaban servicios en la Dirección de nivel correspondiente – primaria y media- en la administración central. Sus funciones se orientaban a la coordinación de la supervisión y a la asistencia en el vínculo con la Dirección de nivel.

A su vez, resulta interesante destacar la presencia de **equipos de supervisión** en el nivel primario e inicial para cada región de supervisión, no así en el medio. Los mismos estaban conformados por un supervisor pedagógico y otro adjunto, cuyas funciones pedagógicas se concentraban en el primero y las administrativas<sup>147</sup> en el segundo. Abordando con mayor precisión las **funciones** de los equipos de supervisión es posible afirmar que son incluso más amplias que en otras jurisdicciones del país. En el plano pedagógico, se encuentra la asistencia pedagógica a las escuelas y en su vinculación con la comunidad en la que está inserta, el asesoramiento sobre las problemáticas surgidas con las cooperadoras, la solicitud de capacitación específica a la Secretaría o la generación de un proyecto particular o regional que dé respuesta a aquellas necesidades y el dictado de la capacitación en sí mismo. En el terreno administrativo, los supervisores tienen a su cargo, por ejemplo, la designación de suplentes –en base a una lista hecha por la Junta para cada distrito escolar-, del relevamiento de registros y de las planillas de fin de año.

En cuanto al **perfil de los supervisores**, la política se ha orientado a la priorización de las cuestiones pedagógicas por sobre las administrativas. Esto se vio facilitado por las funciones mismas que deben desempeñar, por la existencia de los equipos mencionados y por la capacitación brindada por la Secretaría de Educación por distrito y en servicio a supervisores y directores en temas de gestión que “*contribuyan a la flexibilizar la mirada a tono con los cambios de la realidad y para no perder de vista la función específica de la escuela*”<sup>148</sup>.

Otro rasgo peculiar del sistema de supervisión de la Ciudad de Buenos Aires fue la importancia asignada a las **materias especiales de educación**. En el nivel primario, revisten 5 coordinadores de materias especiales, bajo cuya órbita se encuentran los 36 supervisores curriculares y 21 supervisores adjuntos. Esta amplia estructura da cuenta de la presencia y seguimiento por parte del Estado en estas áreas (**Cuadro 25**). No sucede lo mismo en las escuelas de educación media, que no cuentan con este tipo de supervisores. Aquella falencia se agrava por las dimensiones y complejidad del sistema educativo en el nivel medio.

En cuanto a la **modalidad de acceso al cargo**, el concurso es la regla, salvo en un porcentaje menor que es cubierto por designaciones realizadas a partir del listado

---

<sup>147</sup> Las funciones del supervisor adjunto apuntan a la realización de una lectura pedagógica de las cuestiones administrativas

<sup>148</sup> Entrevista con Liliana Iribarne, directora de escuela primaria y colaboradora de la Dirección de Primaria (Julio 2003).

confeccionado por las Juntas de Clasificación en base al orden de mérito. Pero, en ningún caso, las designaciones de los supervisores estuvieron signadas por un tinte político como sucede en otras jurisdicciones. A su vez, otro rasgo a destacar es la existencia de una especie de “**carrera**” en la supervisión. Los niveles que presentan equipos de supervisores tienen como requisito para aspirar al cargo de supervisor escolar el haberse desempeñado como supervisor adjunto.

Finalmente, en lo referido a las relaciones de los supervisores con la Secretaría de Educación, se retoma lo dicho en el apartado sobre “La Administración Central”. En la Ciudad se dio una dinámica particular, ya que los directores de nivel han sido mayoritariamente supervisores. Es por esto que ambos niveles de decisión manejan códigos comunes. Por otra parte, las mismas funciones de los supervisores, su participación en temas de capacitación y su perfil profesional colaboran para que así sea.

En conclusión, el sistema de supervisión en la CBA ha presentado algunos rasgos particulares por la existencia de equipos de supervisión con una especie de “carrera”, orientación pedagógica, funciones amplias, capacitación por distrito y en servicio, perfil profesional y fluida relación con las direcciones de nivel. De este modo, las políticas educativas diseñadas en la Secretaría de Educación han tenido impacto en las escuelas, lo cual se ha visto posibilitado por la tarea del cuerpo de supervisores que funciona como bisagra entre el plano político y el escolar.

**Cuadro 25- Cantidad de supervisores y escuelas por nivel, tipo de supervisor y sector**

Sector	Cantidad de supervisores	Cantidad de escuelas por supervisor en promedio
Cantidad total de supervisores	222*	7
Supervisores generales nivel inicial	21	Entre 10 y 20, según la cantidad de escuelas en cada grupo.
Supervisores de educación primaria	43 (1 supervisora adjunta de la directora de primaria, 21 supervisores escolares y 21 supervisores adjuntos escolares)	Entre 14 y 24, según la cantidad de escuelas por distrito escolar.
Supervisores de educación materias especiales de primaria	62 (5 coordinadores de materias especiales, 36 supervisores curriculares – 10 de Plástica, 10 de Música, 10 de Arte y Técnica y 6 de Idioma- y 21 supervisores adjuntos curriculares)	Ver desarrollo del tema en el apartado.
Supervisores de educación física	10	Sin datos
Supervisores generales de educación media	21 (2 supervisores jefe y 19 supervisores)	15 en promedio, según la cantidad de escuelas por región.
Supervisores de educación superior	7	Ver <sup>149</sup>

<sup>149</sup> En el **nivel superior no universitario** se concentran 21 Institutos de Formación Docente (Escuelas Normales Superiores (ENS) -nivel inicial, primario, medio y terciario- e Institutos de Educación Superior (IES) – todos los niveles o terciario sólo) y 25 carreras técnicas en 22 Centros de Educación de Nivel Terciario (CENT). De la Dirección General de Educación Superior dependen 7 supervisores que fueron transferidos desde Nación. Dos de ellos, supervisan las tecnicaturas de los CENT, otro asesora administrativamente al nivel terciario y las tres restantes realizan la supervisión del nivel inicial, primario y medio dependientes de estas escuelas, ya que el séptimo supervisor está en tareas pasivas. No hay asesoría pedagógica para la formación de docentes. A pesar de esto, hay contacto con las instituciones por medio de reuniones con los rectores, por un lado, y de documentos y comunicaciones semanales que emite la Dirección por correo electrónico, por el otro.

Supervisores de educación privada <sup>150</sup>	44 (1 coordinador de supervisores, 16 de inicial y primaria, 12 de media, 12 de terciario y 3 supervisores financiero-contables.	19 escuelas en promedio (supervisión pedagógica) 120 escuelas subvencionadas en promedio (supervisión financiero-contable)
Supervisores de educación de adultos	12	Ver <sup>151</sup>
Supervisores de educación artística	2	5
Supervisores de educación especial	Sin información	Sin información

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en la jurisdicción.

\*Sin contabilizar los supervisores de educación especial.

## 11.2 EVALUACIÓN Y CONTROL

La Dirección General de Planeamiento es responsable por el diseño, monitoreo y evaluación de la política educativa de la Secretaría de Educación de la Ciudad. Para ello cuenta con dos direcciones que la asisten en esta función: la Dirección de Investigación Educativa y la de Programación Educativa. Con la ayuda de estas dos Direcciones, Planeamiento puede tomar decisiones informadas en relación con las políticas que diseña.

La Dirección de Investigación, como su nombre lo indica, realiza investigación educativa ligada a la detección y profundización de problemáticas que surgen del conocimiento del sistema. A su vez, trabaja en distintas líneas de evaluación. Desde 1995, la Ciudad comenzó a implementar – durante la gestión de Giannoni- un sistema de evaluación propio y diferente de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) de la calidad educativa llevados adelante por el Ministerio nacional<sup>152</sup>. Como nos dijo una asesora de esa gestión: “Las pruebas se construyen con los supervisores y directores y apuntan a evaluar el mapa curricular

<sup>150</sup> La Dirección General de **Educación de Gestión** tiene su propio sistema de supervisión financiera y pedagógica. La dependencia de los supervisores de la Dirección General de privada refuerza la autonomía de este sector y el bajo nivel de control por parte de la autoridad educativa central. En cuanto a la supervisión financiera – contable en particular, la Dirección cuenta con 3 supervisores para más de 360 establecimientos subvencionados. De ello se desprende la laxitud del control del Estado sobre el régimen de aportes.

<sup>151</sup> En la Ciudad de Buenos Aires, al momento de realizar la investigación de campo, había 5 supervisores para las 80 escuelas primarias para adultos, 5 supervisores para los 70 Centros de Enseñanza Secundaria (CENS), 1 supervisor para los Centros Educativos de Nivel Primario y un supervisor de cursos especiales. A su vez, de la Dirección de Adultos depende la Coordinación de Alfabetización –que supervisa los 60 Centros Educativos de Alfabetización-, la Coordinación de Formación Profesional – para los 28 Centros de Formación Profesional- y una Coordinación de Terminalidad a distancia.

<sup>152</sup> En 1992, la Dirección General de Planeamiento, a través de la Dirección de Investigación Educativa, comenzó con el proyecto “De la evaluación al mejoramiento: un proceso de la construcción de la calidad educativa”. El propósito de este proyecto era construir e instaurar progresivamente en las escuelas primarias y dependientes de la Municipalidad un sistema de evaluación de la calidad educativa. Para eso se comenzó evaluando el séptimo grado de algunas escuelas de la Capital.

*real, que implica dar la palabra a los docentes*"<sup>153</sup>. Es decir, primero se elabora una pre-prueba que es corregida por los docentes y ajustada y, a partir de esto, surge una prueba compleja en la que se evalúan aspectos cualitativos. La evaluación se realiza en base a lo enseñado y es utilizada para tomar decisiones respecto de lo que se debe enseñar. Su aplicación comenzó siendo voluntaria, pero con la llegada de Filmus se elaboró una muestra. Además, a diferencia de los ONE, no se evalúa siempre el mismo año y la devolución que se hace a las escuelas es tomada como una herramienta más del trabajo cotidiano.

Por otra parte, la Dirección de Investigación también trabaja en la evaluación de los docentes, directivos y supervisores con una lógica distinta a la de la evaluación del concepto profesional, sino pensando en la construcción de los procesos de evaluación desde las propias instituciones. A su vez, hay 15 experiencias de auto-evaluación institucional de escuelas voluntarias.

La última línea de evaluación en la que estaba trabajando la Dirección es la de políticas, programas y proyectos, que fue iniciada en la gestión de Filmus. Esta línea propende una evaluación específica de las políticas y programas desde el diseño hasta el fin de su implementación, así como también promueve una instancia de auto-evaluación en cada uno de ellos.

Por otra parte, la Dirección de Programación Educativa también asiste a la Dirección General de Planeamiento –de la cual depende– en la formulación de políticas a partir del estudio de la factibilidad de las mismas.<sup>154</sup> Esta Dirección realiza los primeros costeos, los estudios de factibilidad normativa y determina las áreas de vacancia de política en el sistema.

En suma, Planeamiento tiene conocimiento pleno del sistema y, en consecuencia, el diseño de política educativa de la Ciudad se realiza de manera informada en base a investigaciones y evaluaciones.

---

<sup>153</sup> Entrevista con Graciela Frigerio, asesora de Capacitación y del Programa ZAP en la gestión Giannoni (Junio 2003)

<sup>154</sup> La gestión de Filmus reactivó a esta Dirección, le otorgó presupuesto y le nombró director.

## REFLEXIONES FINALES

A través del desarrollo del presente informe, en el marco del proyecto “Las Provincias Educativas”, hemos intentado dar cuenta de la situación político educativa de la Ciudad de Buenos Aires en la década del '90. Por medio del recorrido analítico de los distintos gobiernos, hemos identificado a los principales actores claves que conformaron el mapa de poder en aquel período. El estudio de las dinámicas de relación entre ellos en los distintos ejes planteados en este trabajo nos han permitido avanzar hacia algunas reflexiones finales acerca de la política educativa porteña inscripta en este marco.

En primer lugar, la Ciudad de Buenos Aires se caracteriza por la **excepcionalidad de sus indicadores socio-económicos** que la posicionan en una situación de privilegio en el contexto nacional y al nivel de los países desarrollados. La Ciudad presenta los menores porcentajes de población con NBI y analfabetismo, así como también es la jurisdicción de mayor Índice de Desarrollo Humano e Índice de Desarrollo Humano Ampliado. A su vez, la Ciudad posee el mayor porcentaje de población con primaria y secundaria completa. Por otra parte, es la jurisdicción que menor porcentaje de ingresos de origen nacional recibe y la tercera de menor stock de deuda acumulada per cápita. Estos indicadores evidencian un contexto más que favorable que le permite a la Ciudad un alto grado de autonomía en sus políticas en relación con el gobierno nacional.

En el plano educativo, la Ciudad también se posiciona en una condición muy favorable en comparación con las demás provincias del país. En el nivel inicial y primario, es una de las dos de mayor tasa neta de escolarización y, en el nivel secundario, presenta la tasa más alta del país. Los indicadores de rendimiento la ubican, asimismo, por encima de la media del total país y regional, aunque estos son mejores para el nivel primario que para el medio. A su vez, la Ciudad de Buenos Aires ha obtenido el primer lugar en el ranking elaborado con los resultados de los ONE tanto para las pruebas de nivel primario como del secundario en todos los años, con tres excepciones (Pruebas de nivel secundario de Lengua de 1994 y Matemática de 1996, en las que salió segunda, y Lengua del '96, en la que salió séptima).

En este sentido, el compromiso financiero de la Ciudad con la educación también es alto. La Ciudad de Buenos Aires realiza un esfuerzo financiero significativo en el gasto educativo, hecho que se enmarca en las favorables condiciones económicas mencionadas así como también en algunas particularidades de la jurisdicción. Estamos haciendo referencia a que la jurisdicción no tiene gastos en concepto de Seguridad, por la presencia de las fuerzas nacionales en este territorio, y a que un porcentaje que oscila entre el 8 y 12% contemplado en el gasto educativo se destina al área de Cultura. Por otra parte, el alto gasto educativo por alumno no se traduce en altos salarios docentes sino que se explica por la gran cantidad de escuelas de jornada completa, la considerable antigüedad de la planta docente y la multiplicidad de programas extraescolares.

Por otra parte, además de la excepcionalidad de sus indicadores sociales, económicos y educativos, la CBA presenta algunas notas particulares respecto de su **posición política**. En este sentido, la historia política de la Ciudad de Buenos Aires, que enmarca y se filtra en la dinámica política de la educación, está en íntima vinculación con la de la Nación. Este hecho se debe no solo a su condición de Capital de la República sino a la convivencia en el mismo

territorio de las dos administraciones. Por otra parte, la repercusión y amplificación de las cuestiones porteñas en los medios de comunicación nacionales contribuyeron para que la Ciudad fuera vidriera de la política nacional. En este marco, la Ciudad fue cuna de la coalición opositora que derrotó al menemismo a nivel nacional en 1999, ya que los partidos que integraron la Alianza ganaron siempre –con excepción de 1993- en las elecciones de la jurisdicción desde la vuelta a la democracia en los años '80.

Más allá de estas particularidades del contexto político de la Ciudad, el cambio de status institucional –con el pasaje de su condición de Municipalidad al de Ciudad autónoma- reforzaron y explicitaron su posición de **autonomía**, que ya se venía dando de hecho en el marco de su posición privilegiada en términos socioeconómicos y políticos. Este cambio implicó también que la conducción ejecutiva de la Ciudad ya no estuviera en manos de intendentes peronistas, como sucedía a comienzos de la década de los '90 cuando el presidente peronista los designaba, sino en las de partidos de la oposición política elegidos por voto popular que –por otra parte- veían a la gestión de la Ciudad como trampolín para saltar a la conducción de la Nación. A su vez, esta reforma posibilitó la coexistencia en la Ciudad de las autoridades de los dos niveles de gobierno – nacional y local- de signos políticos contrarios.

Puntualmente, entre 1989 y 1996 se sucedieron **3 intendentes del Justicialismo: Grosso, Bouer y Domínguez**. Esta primera parte de la década fue más conflictiva que la segunda. Bajo la gestión del intendente peronista Grosso (1989-1992), cuestionado por el desorden en las cuentas municipales, se sucedieron dos Secretarios de Educación. **Devries** estuvo al frente de la Secretaría durante casi todo el mandato de Grosso y fue reemplazado por el profesor **Muzzopapa**, en el marco de una renovación del gabinete municipal. Parte de este mismo proceso fue la designación de Bouer en la Secretaría de Hacienda y Finanzas de la CBA, con el objetivo de alinear a la Municipalidad con la política económica menemista. Unos meses más tarde, producto de la agudización de la crisis en la Municipalidad y en vistas a las venideras elecciones en el Legislativo, Bouer (1992-1994) asumió como intendente municipal. La profesora **Sica de Matzkin** desembarcó en la cartera educativa y acompañó a Bouer hasta el final de su gobierno. En septiembre del '94, Domínguez fue designado intendente y el primer secretario de educación de esta gestión- el economista Blasco- permaneció sólo por seis meses en el cargo y fue sucedido por su subsecretario Martín.

Las **políticas educativas** desarrolladas durante esta primera etapa de la década estuvieron atravesadas fundamentalmente por los dos hechos claves de la política nacional: la transferencia de los servicios educativos medios, privados y superiores de Nación a las provincias y a la Ciudad y la Ley Federal de Educación. Ambos hechos generaron movilización docente y sindical, no sólo en el plano jurisdiccional sino en el nacional. A su vez, el carácter de Capital del territorio y la presencia de una fuerte oposición política al gobierno nacional colaboraron para que la CBA se adhiera a la protesta nacional encarada por la CTERA. En relación con la transferencia, ella generó un impacto significativo en el sistema educativo municipal y los sucesivos secretarios de educación debieron afrontar un clima de movilización en reclamo de la equiparación salarial y de la titularización de los docentes municipales. Pese a la ampliación del sistema, la gestión de Bouer redujo el gasto en educación en la línea del ordenamiento de las cuentas municipales. En relación con el segundo gran hito educativo de la década del '90 – la Ley Federal de Educación-, el último de los intendentes peronistas comenzó a preparar su implementación en términos de capacitación docente, elaboración de los Proyectos Educativos Institucionales, entre otros, a

tono con los designios nacionales. Pero la implementación de la Ley Federal de Educación no se concretó en la Ciudad en el período siguiente, a pesar de que algunos de sus principios ya estaban presentes en la política educativa porteña con anterioridad a su sanción.

La etapa que se abrió con la llegada de **De la Rúa** (1996-2000) -por el voto popular- al gobierno de la Ciudad, posibilitada por el cambio de status institucional de la misma, evidenció el peso de las principales fuerzas de oposición al menemismo: el radicalismo y el FREPASO. La proyección presidencial de De la Rúa y de la Alianza atravesó el discurso del gobierno porteño que apuntaba a convertirse en modelo de gestión eficiente y transparente. El siguiente período de gobierno de la Ciudad fue ocupado por el frepasista Aníbal **Ibarra** (2000 en adelante), continuando con la acentuación de la importancia de aquella fuerza política en la Ciudad.

En **términos educativos**, el primer secretario de educación fue el abogado **Sanguinetti**, amigo personal de De la Rúa y rector del Colegio Nacional de Buenos Aires. Sanguinetti, manifiesto opositor de la reforma educativa y con poca experiencia en el terreno político, permaneció en el gobierno por poco más de 15 meses. La creciente autonomía de su subsecretario –el profesor **Giannoni**- y la política del gobierno de la Ciudad de mostrarse más flexible ante la posibilidad de implementación de la reforma educativa alentaron este recambio. Las principales políticas de la gestión Giannoni se orientaron a enfatizar la capacitación docente y la articulación de las políticas educativas con el conjunto de las políticas sociales. Esta línea fue retomada y enfatizada durante el siguiente gobierno, con Ibarra en el Ejecutivo porteño y con el Lic. **Filmus** en la Secretaría de Educación. Su gestión se centró en la atención de los sectores socialmente más desfavorecidos por medio de la extensión de los programas en curso y el diseño de otros, intentando salir de la focalización y convirtiendo este tema en un eje que atravesara todas las políticas de gobierno. En este sentido, se priorizaron los distritos más vulnerables con todas las ofertas de la Secretaría de Educación. Este hecho se plasmó en la estructura de la Secretaría, ya que a ella se incorporaron de manera permanente programas que antes tenían menor estabilidad por esta misma condición. Otra de las iniciativas de esta gestión fue la atención del nivel medio.

A través de los distintos gobiernos es posible rescatar, entonces, la continuidad de las principales líneas de políticas, como puede ser la **priorización de los sectores más desfavorecidos**, así como también un **fuerte acento en lo pedagógico**. Estas dos líneas se basan en condiciones de la propia Ciudad sobre las que los gobiernos educativos decidieron posicionarse. En cuanto a la atención de los sectores vulnerables, esta política macro se basó en las grandes desigualdades existentes al interior de la CBA. Las diferencias entre el norte y el sur de la Ciudad son manifiestas y la presencia del Estado resultó clave para avanzar en su atenuación. Por otra parte, en relación con la fortaleza a nivel pedagógico, la Ciudad se destacó en el marco nacional por la existencia de equipos de profesionales capaces de planificar e implementar políticas y programas de este tipo. La continuidad de los funcionarios de la Secretaría, así como el trabajo que se vino realizando en la política curricular de la Ciudad, contribuyeron para que la voluntad política de trabajar en este aspecto pudiera concretarse en medidas concretas.

Por último, el rol del **Poder Legislativo** en la Ciudad se ha diferenciado de la mayoría de las provincias en las que este Poder no se ha establecido como un actor de poder sino que ha funcionado generalmente supeditado a las líneas que fijaba el Ejecutivo. En la Ciudad, la Legislatura se instituyó como poder independiente del Ejecutivo contribuyendo o

presentando debate, en materia educativa, con la Secretaría de Educación. En la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología se encontraron representadas las voces de los distintos sectores de la política educativa – los gremios, el sector privado, la Iglesia – ya que cada uno de los diputados que la integraban presentaban diferentes trayectorias vinculadas al ámbito educativo. En alguna medida, el conocimiento y experiencia en el sistema de los diputados favoreció el debate que se dio en esta Comisión. Por otra parte, la dinámica de trabajo misma en cada reunión de la Comisión - que abría un espacio de más de media hora para la presentación de temas y problemas por parte de los habitantes de la Ciudad- permitió la canalización de las demandas de la comunidad al sistema político en temas educativos y constituyó, de esta manera, una vía alternativa a la Secretaría de Educación. El perfil de los integrantes de la Comisión y la dinámica de trabajo influyeron para que la Legislatura se posicionara como un actor importante en la política educativa jurisdiccional, junto a la Secretaría de Educación, que – en algunos casos – avanzó incluso en temas que afectaron la dinámica interna de las propias escuelas.

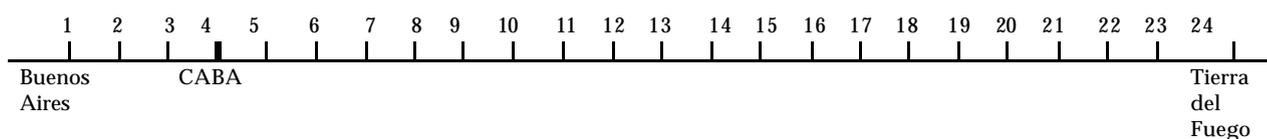
En suma, es posible afirmar que la Ciudad de Buenos Aires constituye un caso realmente excepcional, tanto por los positivos indicadores socioeconómicos como por la autonomía que esto le ha brindado en términos presupuestarios y de planificación de la política pública. A su vez, a estos factores se suman la condición de Capital de la República, la resonancia de los sucesos que allí acontecieron y la convivencia de las administraciones de los dos niveles de gobierno en el mismo territorio. Estas condiciones se tradujeron en el plano educativo, donde el esfuerzo financiero por la educación en la Ciudad fue de los más altos del país, donde hubo continuidad de políticas y funcionarios entre las distintas gestiones y donde las políticas educativas fueron producto de la planificación de equipos con formación especializada que se orientaron principalmente a cuestiones pedagógicas y a los sectores desfavorecidos.

## ANEXO: CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

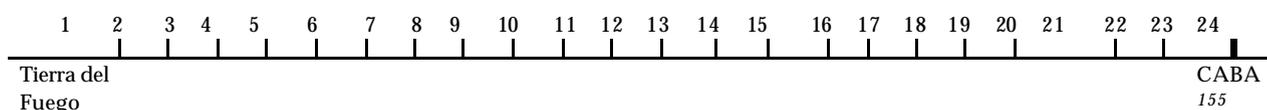
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición N°1 se otorga a la que representa el mayor valor y la N°24 a la que asume el menor en cada una de las variables. El objetivo de este anexo es sintetizar la situación de la provincia en el contexto nacional, ya que creemos que esto aporta una mirada global interesante para comprender algunas de las cuestiones que atraviesan este informe. De todas maneras remitimos a la lectura del mismo para la profundización y contextualización correspondiente de cada uno de los ejes de análisis.

### 1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

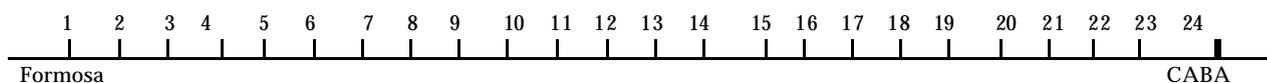
#### 1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



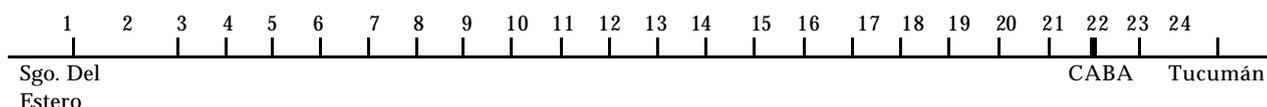
#### 1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



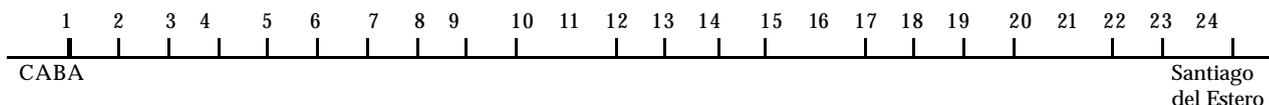
#### 1.3. Porcentaje de habitantes en edad escolar. Año 2001.



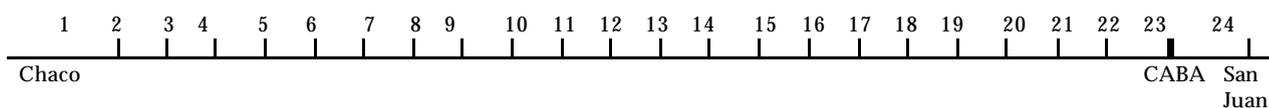
#### 1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.



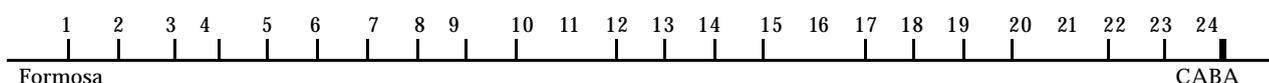
**1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.**



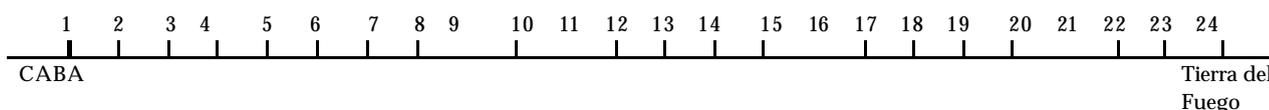
**1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.**



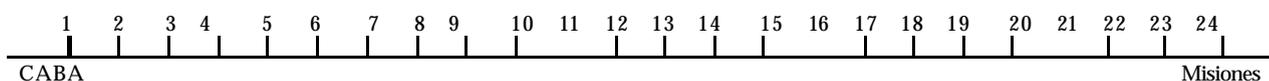
**1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.**



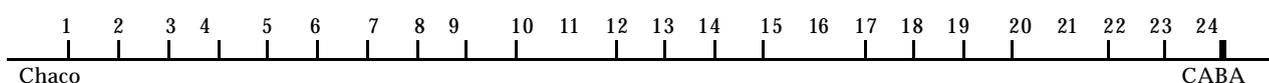
**1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.**



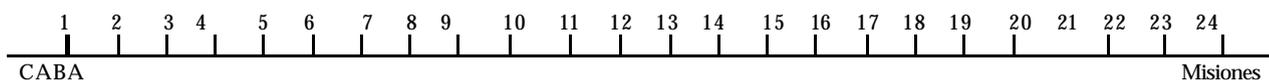
**1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.**



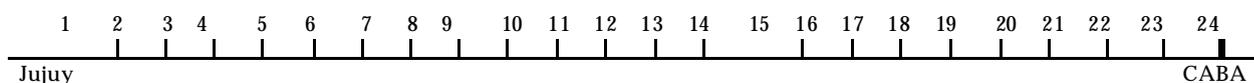
**1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.**



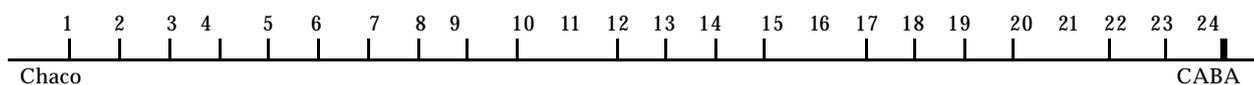
**1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.**



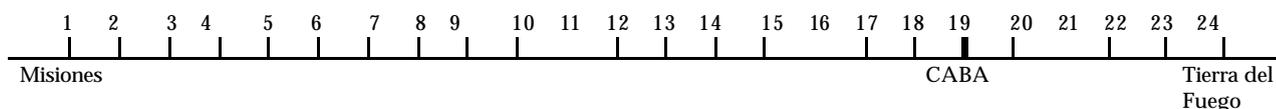
**1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.**



**1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.**

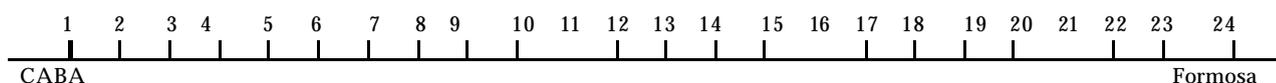


**1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.**

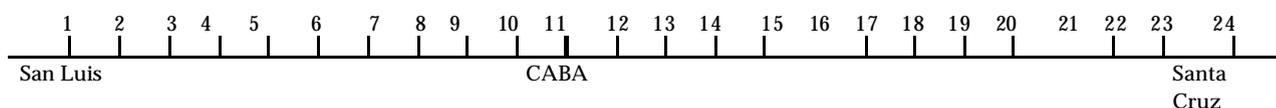


Fuente 1.1 - 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

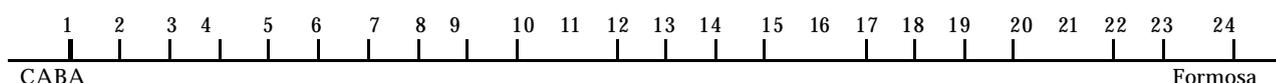
**1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.**



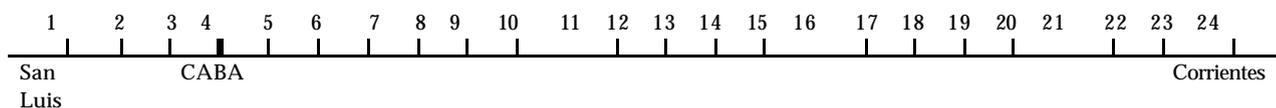
**1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.**



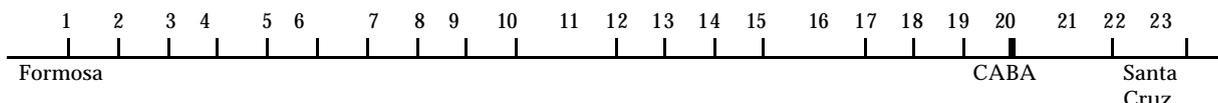
**1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.**



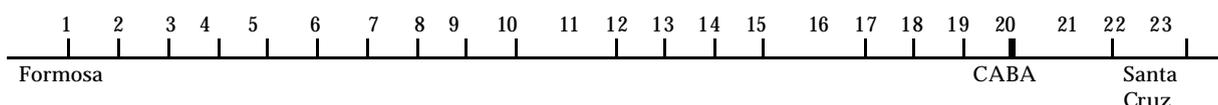
**1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.**



**1.19. Brecha de Ingresos. Año 2002. (1)**

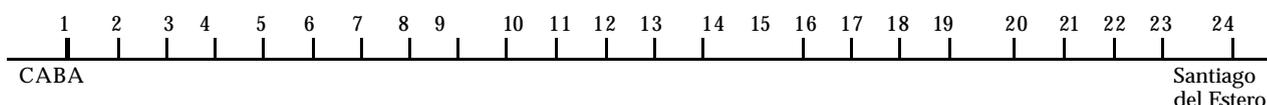


**1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)**

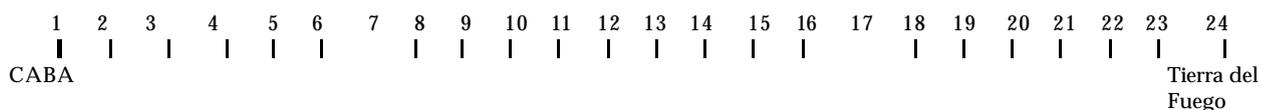


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

**1.21. PBG per cápita. Año 2000.**

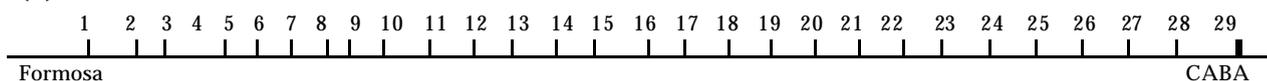


**1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.**

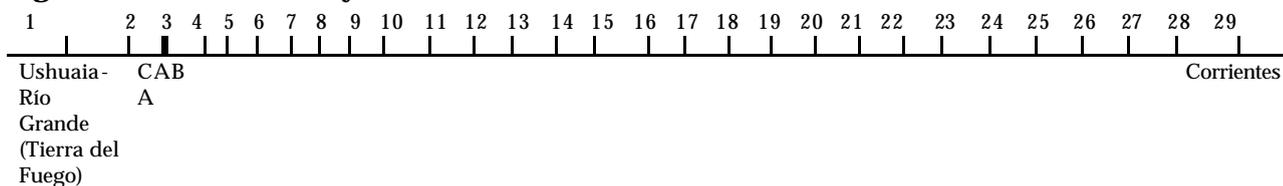


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar), abril de 2003.

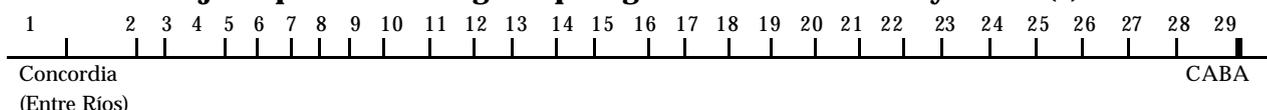
**1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)**



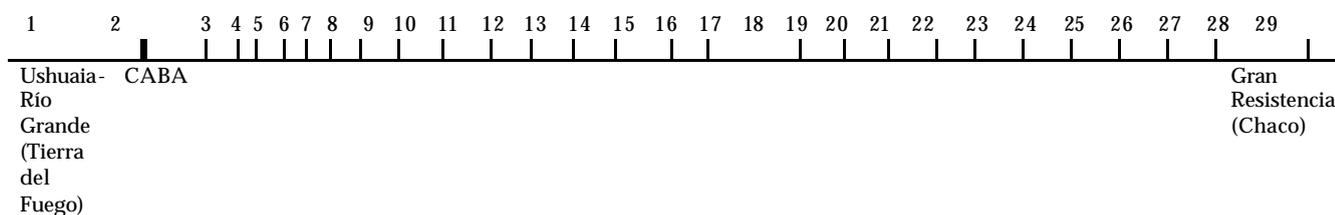
**1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)**



**1.25. Porcentaje de población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)**



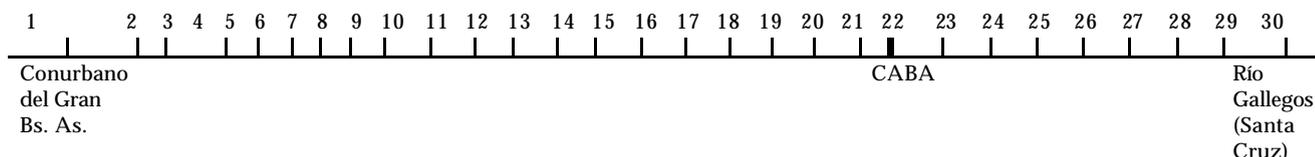
**1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)**



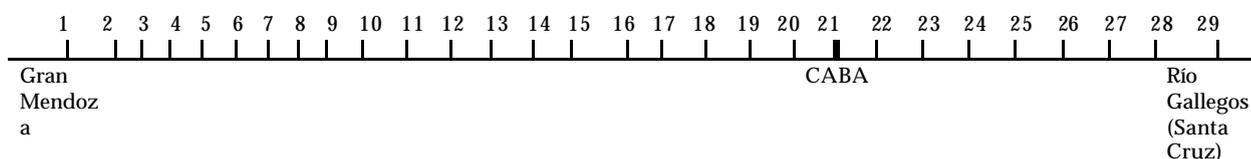
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

Fuente 1.23 – 1.26: Elaboración propia en base a INDEC, "Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas, desde mayo 2001 en adelante", en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) junio de 2003.

**1.27. Tasa de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 2002.**



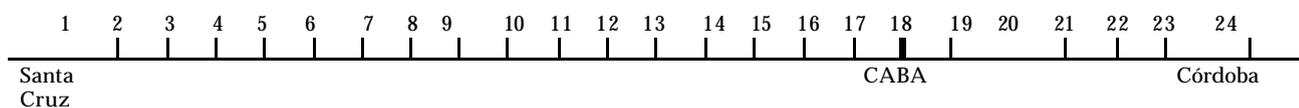
**1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (3)**



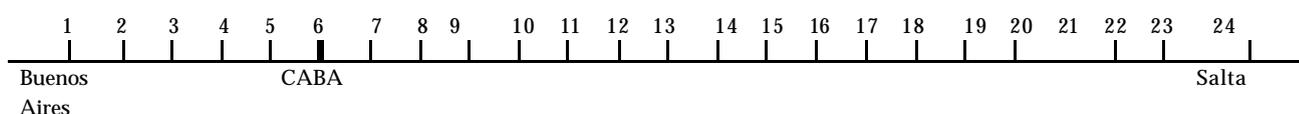
(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

Fuente 1.27 – 1.28: Elaboración propia en base a INDEC, "Tasa de desocupación por aglomerado desde 1974 en adelante", en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar) junio de 2003.

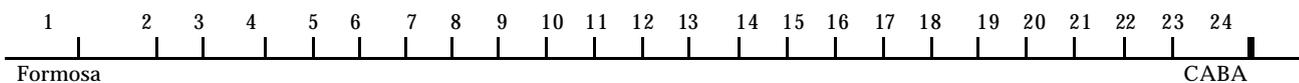
**1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.**



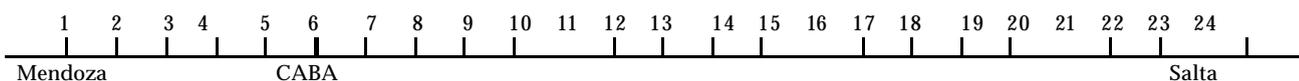
**1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.**



**1.31. Empleados públicos cada 100 empleados privados. Año 2000.**



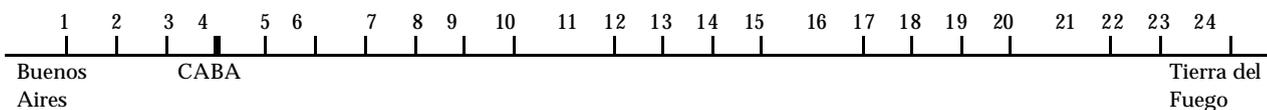
**1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.**



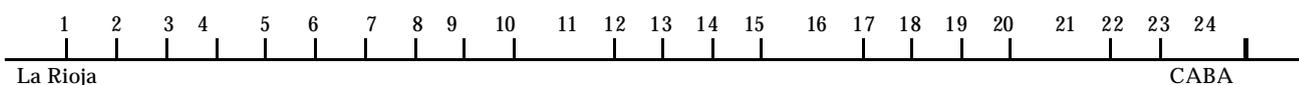
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>, abril de 2003.

**2. CONTEXTO EDUCATIVO**

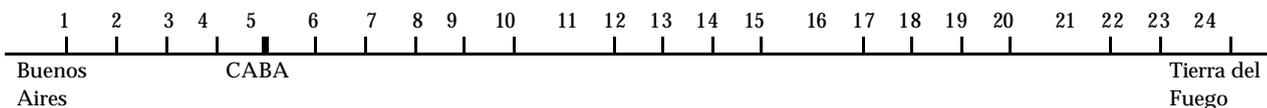
**2.1. Cantidad de alumnos 2000**



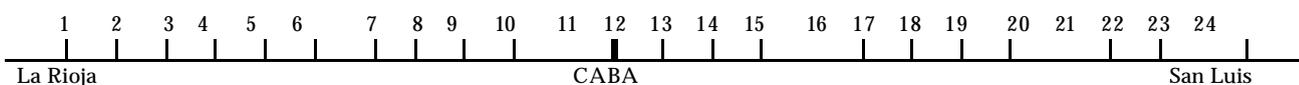
**2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.**



**2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.**

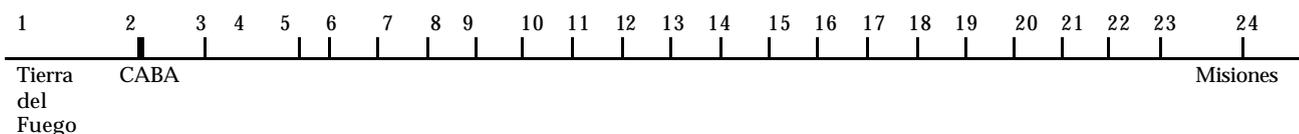


**2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.**

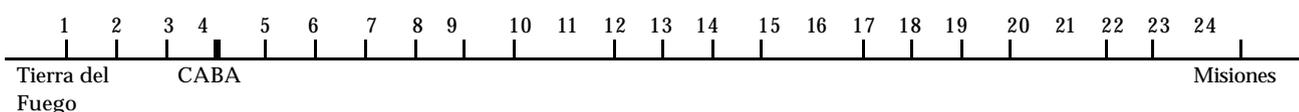


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar); abril de 2003.

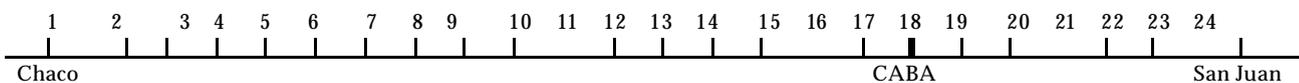
**2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.**



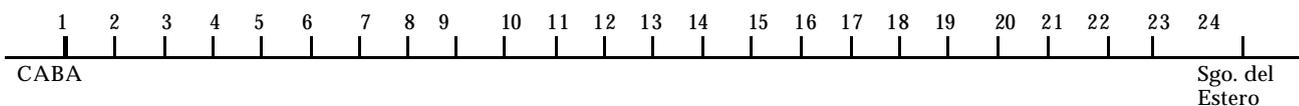
**2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.**



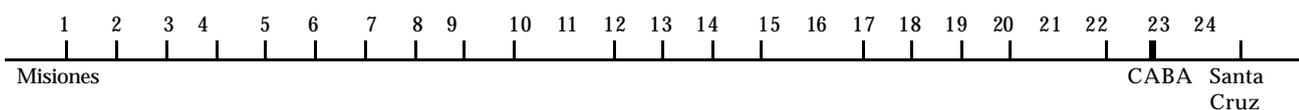
**2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.**



**2.8. Tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Año 2001.**

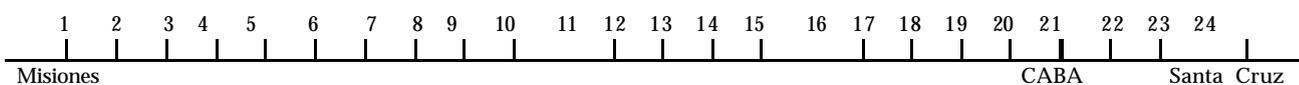


**2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.**

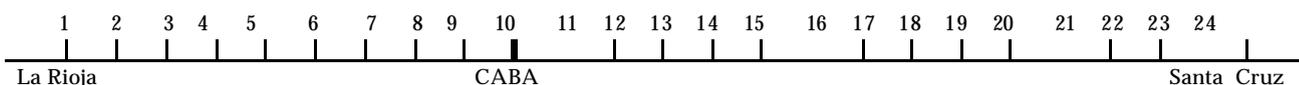


Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), abril de 2003.

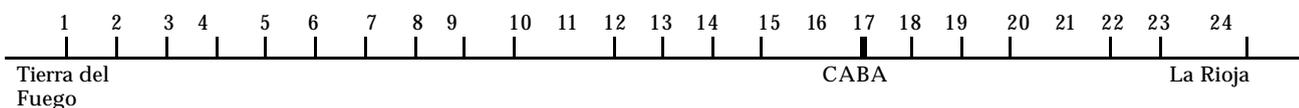
**2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.**



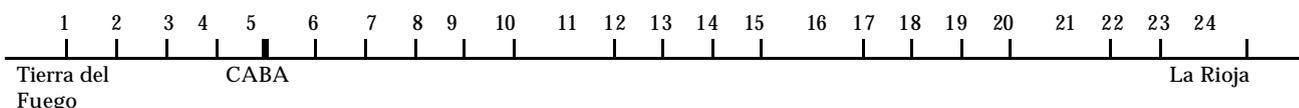
**2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.**



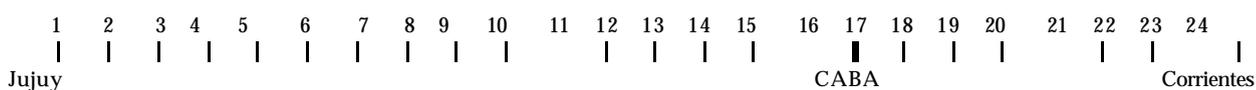
**2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.**



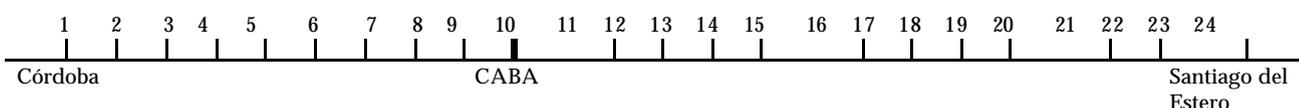
**2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.**



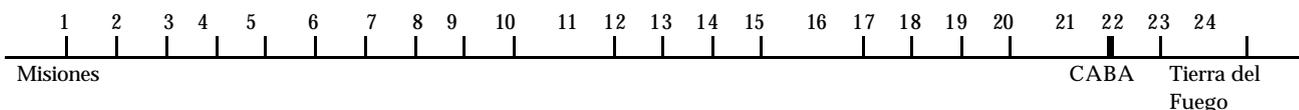
**2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.**



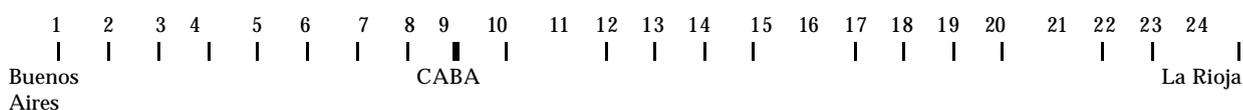
**2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.**



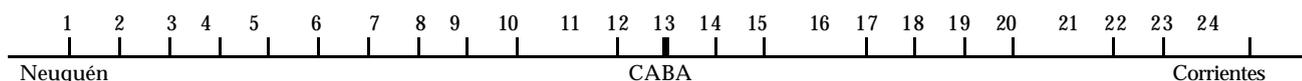
**2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.**



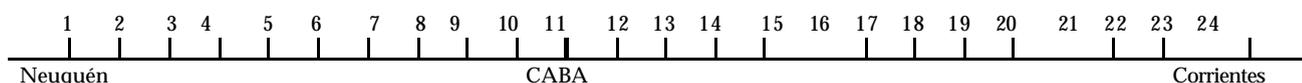
**2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.**



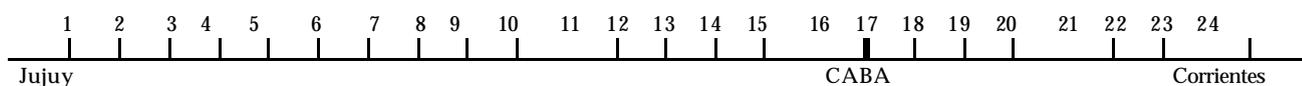
**2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.**



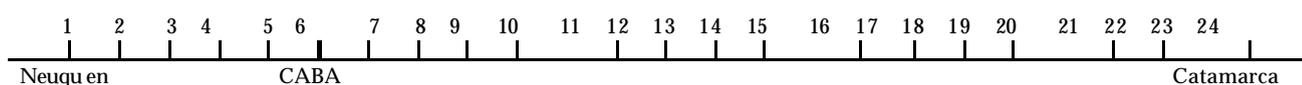
**2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.**



**2.20. Tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Año 1999.**

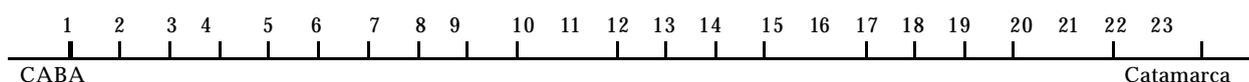


**2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.**

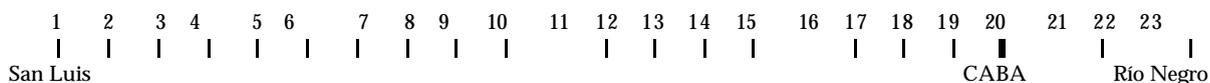


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), octubre 2002.

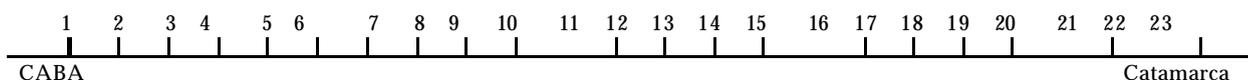
**2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000.(4)**



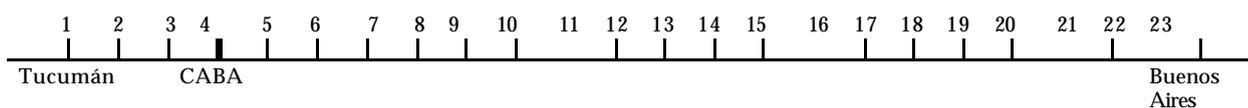
**2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6<sup>to</sup> año de EGB. Años 1996-2000. (4)**



**2.24. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 5<sup>to</sup> año del secundario y 3<sup>o</sup> del Polimodal. Año 2000. (4)**



**2.25. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5<sup>o</sup> año del secundario y 3<sup>o</sup> del Polimodal. Años 1996-2000. (4)**

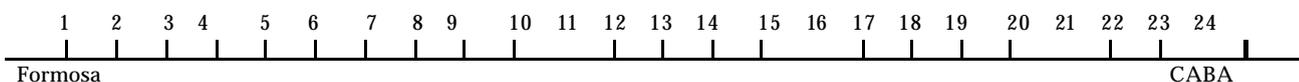


(4) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

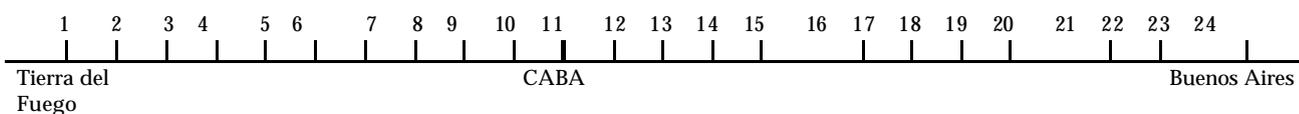
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

### 3 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

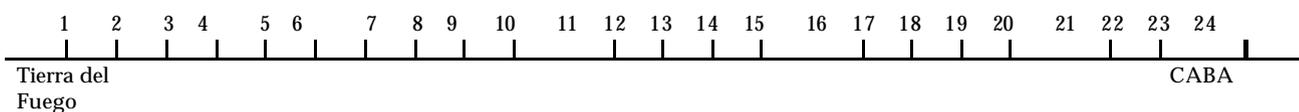
#### 3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



#### 3.2. Ingreso del Estado provincial por habitante. Año 2000.

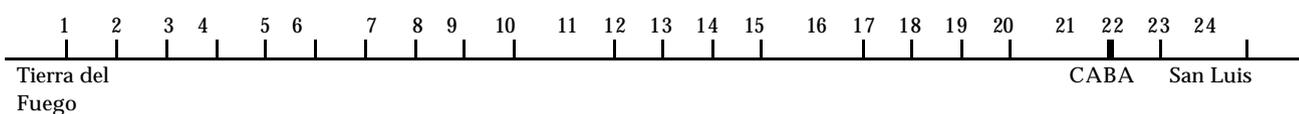


#### 3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

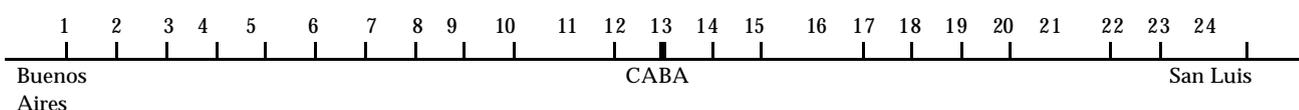


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003.

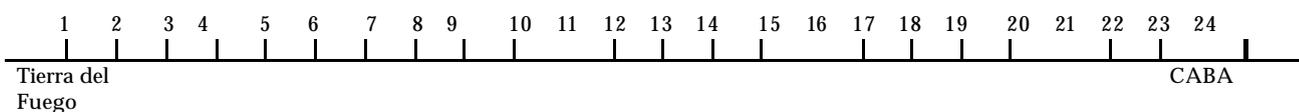
#### 3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



#### 3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

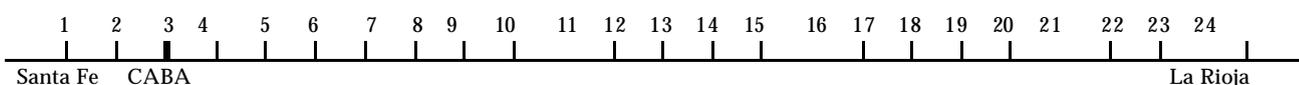


### 3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

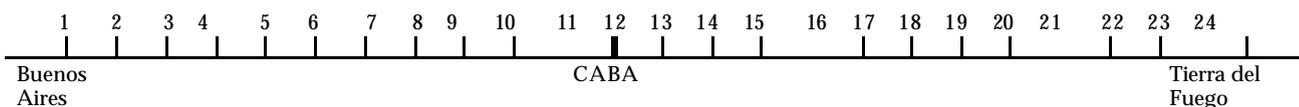


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial 2000; en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_ende.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_ende.htm), abril de 2003.

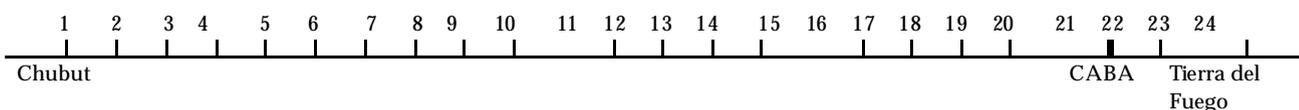
### 3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



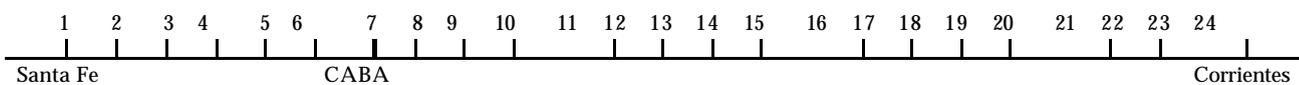
### 3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



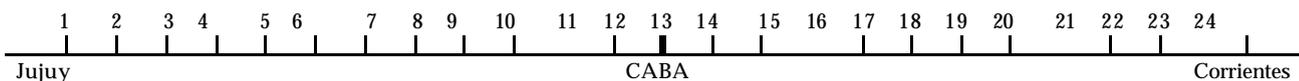
### 3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



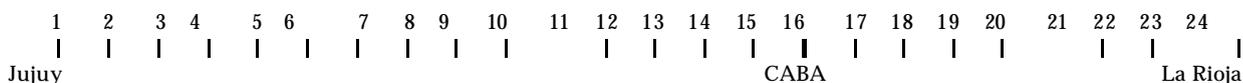
### 3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



### 3.11. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Año 2000.

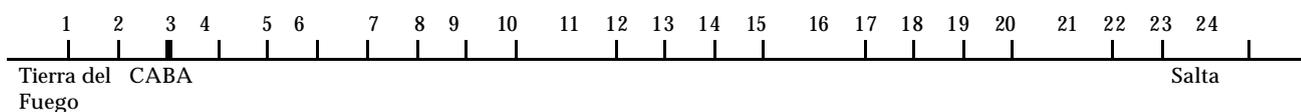


**3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.**

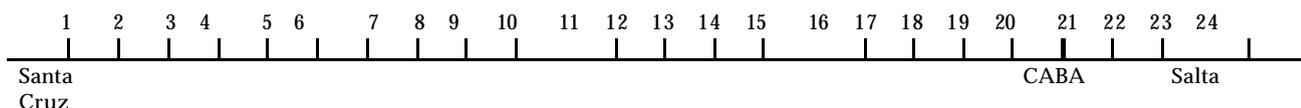


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003.

**3.13. Gasto público por alumno del sector público. Promedio de los años 1994-2000.**

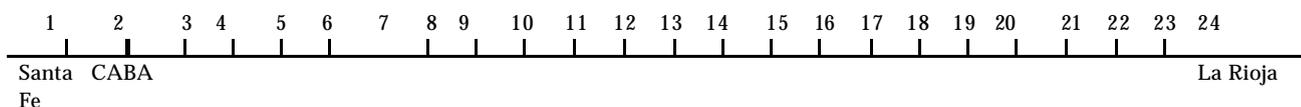


**3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.**



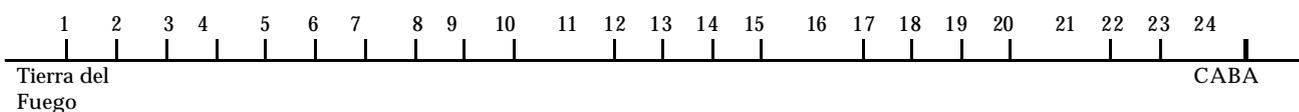
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991 -2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo; y en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (1996), Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94 Resultados Definitivos, Serie A N° 1, Total país, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, Dirección General Red de Federal de Información Educativa, Buenos Aires.

**3.15. Gasto público por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante. Promedio de los años 1994-2000.**



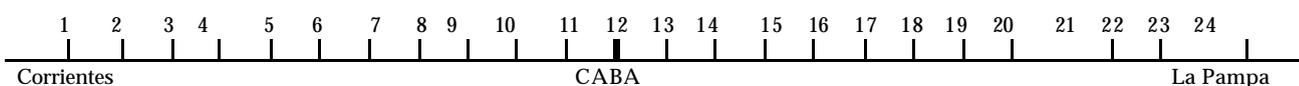
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991 -2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

### 3.16. Matrícula como porcentaje de la población. Año 2001.

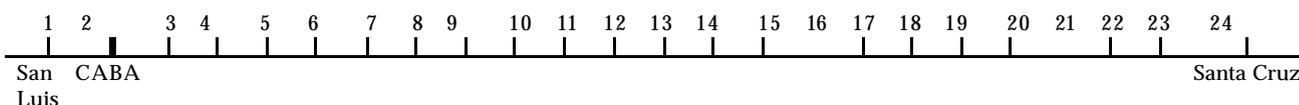


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003.

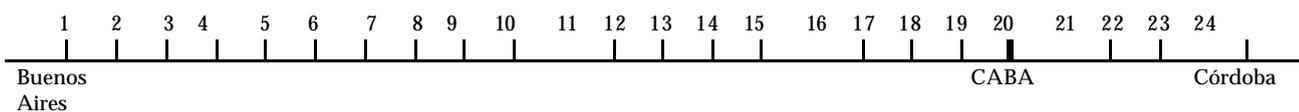
### 3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



### 3.18. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1991-1994.



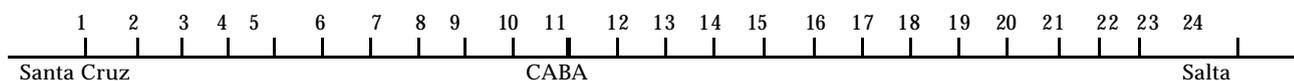
### 3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



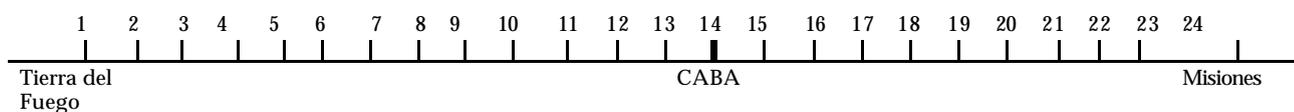
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

## 4 POLÍTICAS LABORALES

### 4.1. Salario de bolsillo de maestro de grado jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

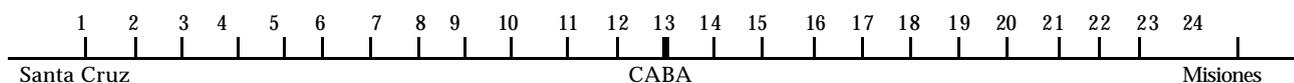


### 4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

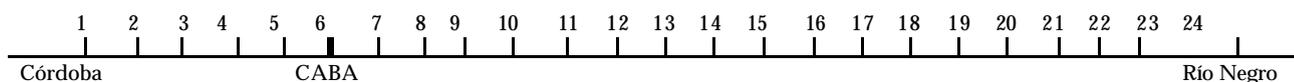


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

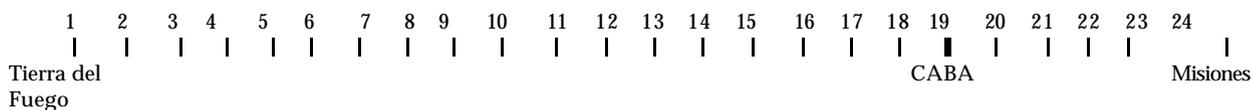
### 4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



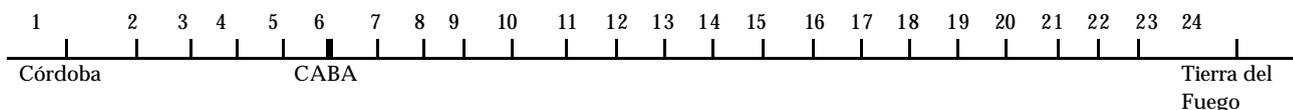
### 4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



### 4.5. Salario de director de primaria frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.

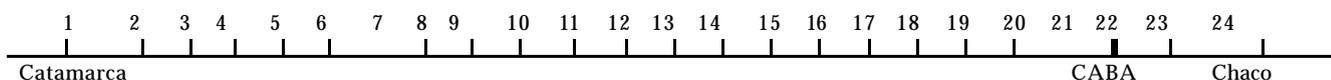


**4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.**

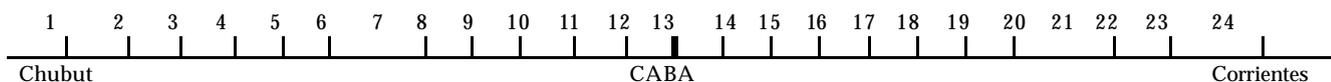


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

**4.7. Salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Año 2000.**



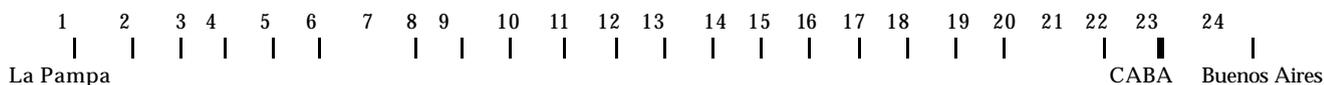
**4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.**



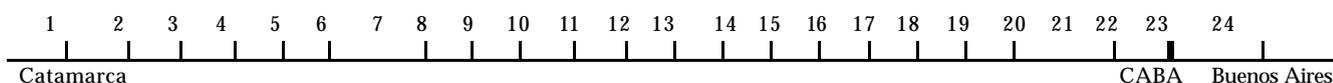
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_sal.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_sal.htm), abril de 2003.

**5. RELACIONES CON NACIÓN**

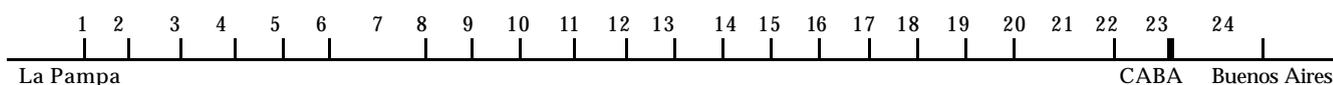
**5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)**



**5.2. Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología por cantidad de alumnos. Año 2000. (5)**



**5.3. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-2000 por alumno del año 2000. (5)**

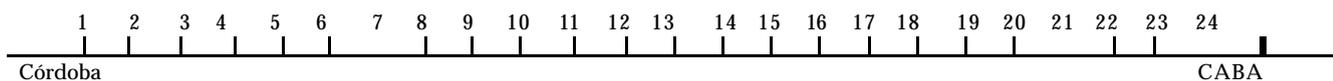


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

Fuente 5.1 – 5.3: Elaboración propia en base a información Suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa del Proyecto de Costos; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003.

**6 REFORMA EDUCATIVA**

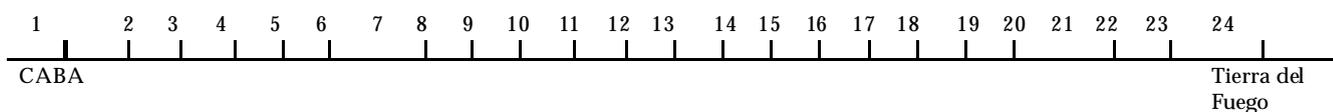
**6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7<sup>mo</sup> grado y el ex 5<sup>o</sup> año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.**



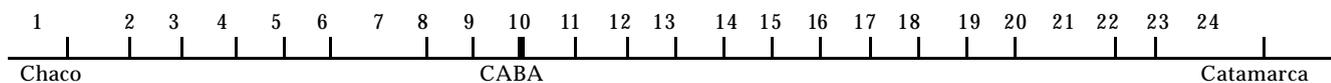
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

**7 DESIGUALDADES EDUCATIVAS**

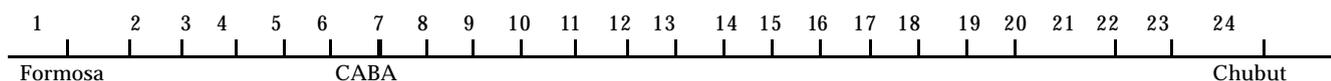
**7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.**



**7.2. Porcentaje de escuelas públicas con cooperadoras. Año 2000.**



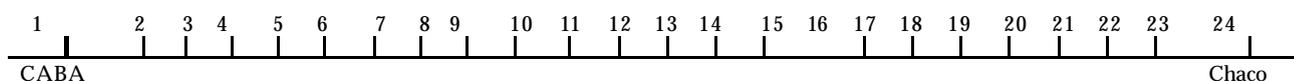
**7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.**



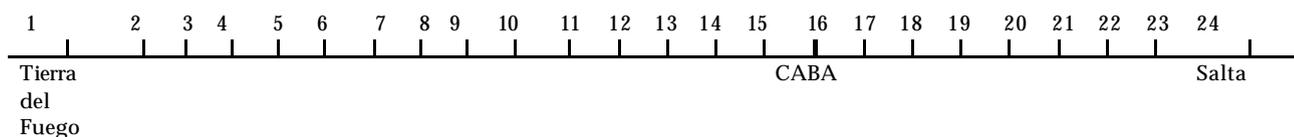
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2002.

**8. SECTOR PRIVADO**

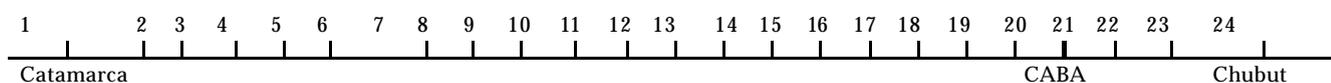
**8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.**



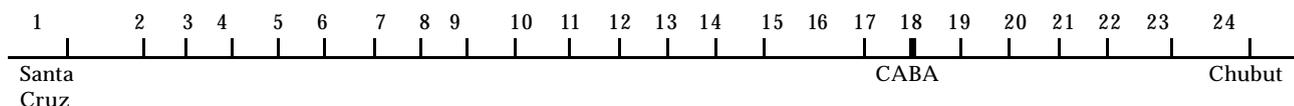
**8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.**



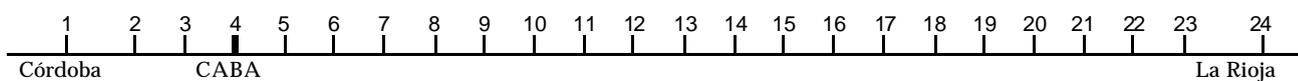
**8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.**



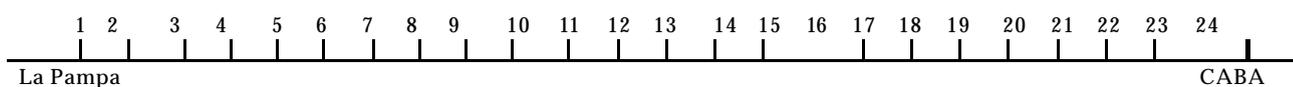
**8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.**



**8.5. Transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo. Año 2000.**



**8.6. Gasto público por alumno privado frente al gasto público por alumno estatal. Año 2000.**



Fuente 8.1 – 8.6: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 y 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; y en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

## BIBLIOGRAFÍA

- BATALLAN, Graciela (1994), *Lógicas contradictorias en la construcción del trabajo docente en Argentina*, Mimeo.
- BECCARIA, Luis y RIQUELME, Graciela (1985), "El gasto social en educación y la distribución del Ingreso". Serie de Documentos e Informes de Investigación. FLACSO, Buenos Aires.
- BIRGIN, A., DUSSEL, L, DUSCHATZTKY, S. Y TIRAMONTI, G. (1998), *La formación docente. Cultura, escuela y política. Debates y experiencias*, FLACSO-Troquel, Buenos Aires
- BRASLAVSKY, C. y KRAWCZYK, N (1998), *La escuela pública*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, Cecilia y TIRAMONTI, Guillermina (1990), *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL (1997), "El sistema educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Serie Estudios N° 20.
- CERVINI, R. (2002), "La distribución social de los rendimientos escolares" en Tenti Fanfani, E. (comp.): *El rendimiento escolar en la Argentina, Análisis de resultados y factores*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- DEVRIES, Osvaldo (1993), *¿Es posible mejorar la educación? Fundamentos y experiencia de una gestión educativa*, Editorial Troquel, Buenos Aires.
- DIKER, Gabriela y TERIGI, Flavia (1997), *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*, Piados, Buenos Aires.
- DIRECCION DE INVESTIGACION EDUCATIVA (1993), "Caracterización sociodemográfica de la Ciudad de Buenos Aires", Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- DIRECCION DE INVESTIGACION EDUCATIVA (1995), "Eficiencia interna de Primaria Común", Serie 38, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- DIRECCION DE INVESTIGACION EDUCATIVA (1995), "El Sistema educativo Municipal en 1995", Serie 37, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- DIRECCION DE INVESTIGACION EDUCATIVA (1996), “La educación primaria común en 1995. Su evolución en los últimos años”, Serie 40, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- DIRECCIÓN DE INVESTIGACION EDUCATIVA (1996), “Nivel medio y educación posprimaria en 1995. Su evolución en los últimos años”, Serie 41, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- DIRECCION DE INVESTIGACION EDUCATIVA (1996), “Nivel medio y educación posprimaria en 1995. Su evolución en los últimos años”, Serie 41, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- DIRECCION DE INVESTIGACION EDUCATIVA (1999), “Estadísticas de la educación. Nivel Inicial”, Serie B, N°, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- DIRECCION DE INVESTIGACION EDUCATIVA (1999), “Estadísticas de la educación. Nivel Primario”, Serie B, N°2, Dirección General de Planeamiento, Secretaría de Educación, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- FILMUS, Daniel (comp.) (1993), *¿Para qué sirve la escuela?*, Tesis Norma, Buenos Aires
- FRIGERIO, G., POGGI, M. y GIANONI, M. (1997), *Políticas, instituciones y actores en educación*, Ed. Novedades Educativas, Buenos Aires.
- FRIGERIO, Graciela y POGGI, Margarita (1992), *Las instituciones educativas. Cara y ceca. Elementos para su gestión*, Troquel, Buenos Aires.
- LLACH, Juan José, MONTOYA, Silvia y ROLDAN, Flavia (1999), *Educación para todos*, IERAL, Córdoba.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (1997), “La estructura salarial docente en la Argentina: conceptos, dificultades y evidencia empírica”, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (1997), “La homogeneidad como mecanismo de desigualdad en el régimen salarial docente: lineamientos y alternativas para su transformación”, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación.
- MORONI, Raúl (1997), *Normativa general para la enseñanza media*. Ciudad de Buenos Aires 1990/1996, Proveduría escolar, Buenos Aires.

- NARODOWSKI, M., “Desregulación y control local en educación. Análisis y propuesta para la Ciudad de Buenos Aires”, Documento 76, Agosto 2002.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *Hacia una integración cooperativa y solidaria del territorio nacional*, Noviembre 2002.
- SECRETARIA DE EDUCACIÓN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Relevamiento anual 1999. Dirección de Investigación Educativa, Dirección General de Planeamiento 2000.
- TIRAMONTI, G. (1995), “Continuidades y rupturas en la dinámica institucional de las escuelas medias argentinas”, en *Los condicionantes de las calidad educativa*, Filmus (comp), Ed. Novedades Educativas, Buenos Aires.

## **OTRAS FUENTES**

- Diario Clarín (desde 1992 hasta 1996)
- Diario La Nación (desde 1996 hasta 2000)
- Gagliano, R. y Pineau, P., “Una aproximación al recorrido de la Escuela de Capacitación – CePA (1980-2000)”, [www.buenosaires.gov.ar/cepa](http://www.buenosaires.gov.ar/cepa), 2002.
- Web de la ADEEPPRA (Asociación de Entidades Educativas Privadas): [www.adeepra.com.ar](http://www.adeepra.com.ar)
- Web de la Escuela de Capacitación (CEPA). [www.buenosaires.gov.ar/cepa](http://www.buenosaires.gov.ar/cepa)
- Web de la Legislatura de la Ciudad: [www.legislatura.gov.ar](http://www.legislatura.gov.ar)
- Web de la UTE (Unión de Trabajadores de la Educación) : [www.ute.org.ar](http://www.ute.org.ar)
- Web del Gobierno de la Ciudad: [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)

## **ENTREVISTAS REALIZADAS**

1. Delia Bisutti, diputada y miembro de la Comisión de Educación, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ex secretaria general de UTE.
2. Daniel Bravo, presidente de la Comisión de Educación, Legislatura de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
3. Favio Buccino, asesor de Giannoni, coordinador de la Red Porteña de Telemática Educativa, maestro municipal, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
4. Alicia Bufalari, secretaria de educación de SEDEBA, Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires.
5. Carlos Cataneo, director de Educación Media, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
6. Gladys Cochen, responsable del programa Zonas de Acción Prioritaria, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
7. Julia Cruz, miembro de la Comisión Permanente de Evaluación y Actualización del Estatuto del Docente, representante de ADICO, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
8. Osvaldo Devries, ex secretario de Educación, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
9. Florencia Eldorriaga, asesora de la diputada Naddeo y miembro de ADEMIS, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires.
10. Graciela Frigerio, asesora del secretario Giannoni en temas de capacitación y del programa ZAP, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
11. Hebe García, supervisora de Nivel Superior, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
12. Marta González Cuberes, asesora de la Dirección de Nivel Inicial, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
13. Liliana Iribarne, asesora de la Dirección de Primaria, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
14. Graciela Krichesky, Equipo de Asistencia Pedagógica de la Dirección General de Educación, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
15. Corina La Porta, directora de la Coordinación Financiera y Contable, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación de Recursos y Acción Comunitaria, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
16. Perpetuo Lentijo, ADEEPRA, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
17. Silvia Mendoza, directora de Currícula, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

18. Miembro de SADOP, (Sindicato Argentino de Docentes Privados), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
19. Miembro de UTE (Unión de Trabajadores de la Educación), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
20. Miembros de la Junta de Clasificación de Comercial, Ciudad Autónoma de la de Buenos Aires.
21. Oscar Moñino, presidente de la Junta de Disciplina, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
22. Alejandro Morduchowicz, subsecretario de Coordinación de Recursos y Acción Comunitaria, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
23. Raúl Moroni, asesor de la diputada Juliana Marino, bloque Justicialista, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires.
24. Alcira Orsini, asesora de la Dirección General de Educación, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
25. Vera Alicia de Paunero, UDAPM, Ciudad Autónoma de la Buenos Aires.
26. Roxana Perazza, subsecretaria de Educación, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
27. Horacio Sanguinetti, ex secretario de Educación, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
28. Fernando Silva, asesor del legislador Santiago de Estrada, Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
29. Supervisor de Educación Media.
30. Domingo Tavarone, director de Educación Media, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
31. Flavia Terigi, directora general de Planeamiento, Secretaría de Educación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.