

Instituto Gino Germani. Documentos de trabajo N° 22

Macri, Mariela

La descentralización educativa en la Ciudad de Buenos Aires

2001

Contenido

- 1.- Introducción : La descentralización educativa en el contexto de la Reforma del Estado.
- 2.- Campos de estudio vinculados con el Estudio de Caso.
- 3.- Estado del debate sobre centralización-descentralización de los sistemas educativos.
- 4.- Los objetivos de la política de descentralización
- 5.- Antecedentes de la política de descentralización en Argentina
- 6.- El Estudio de Caso
 - 6.1 - Las Escuelas Normales, haciendo historia
 - 6.2.- Las familias y la Escuela Normal
- 7.- La descentralización en la perspectiva de los actores sociales
 - 7.1 -La relación con el Ministerio de Educación de la Nación
 - 7.2 -La política previa a la transferencia. Estrategias de racionalización administrativa, jubilación masiva y retiros voluntarios.
- 8.- Las relaciones de las instituciones transferidas con la administración de la Ciudad de Buenos Aires
 - 8.1 - Enfrentando los procesos de *anomia y burocracia*
 - 8.2 - La descentralización y las condiciones laborales de los docentes
 - 8.3 - La descentralización y la profesión docente. Transformación de la identidad de los rectores de perfil burocrático al perfil gerencial
 - 8.4 - Construcción de la autonomía y propuestas de gobernabilidad
- 9.- El nuevo rol de las Cooperadoras.
- 10.- La descentralización desde la perspectiva de la administración local: entrevistas a los funcionarios de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
 - 10.1 - La atención de los servicios descentralizados
 - 10.2 - Creación de nuevas estructuras de gobierno y financiamiento
- 11.- Conclusiones

Contenido del Anexo Estadístico¹

Gráfico: Cantidad de alumnos, personal y remuneraciones liquidadas por D.E. (todos los niveles dependientes de la Dirección de Educación Superior)

¹Cuadros extraídos del Documento de Trabajo “Dirección de Educación Superior, Establecimientos Educativos, Cargos y Remuneraciones. Secciones de grado. Matrícula..Indicadores. Relación Presupuesto 1999. elaborado , en el marco del Proyecto Relevamiento y Actualización permanente de la información sobre la situación del personal de establecimientos de Gestión Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Elaborado en la Dirección de programación Educativa dependiente de la Dirección General de Planeamiento de la Subsecretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro 1: Establecimientos y Niveles Educativos con oferta, dependientes de la Dirección de Educación Superior de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (G.C.B.A.) Enero 2000

Cuadro 12: Cargos directivos, docentes y administrativos por Establecimiento y Nivel educativo. Prestaciones realizadas en el mes.
Dirección de Educación Superior de la Secretaría de Educación del G.C.B.A.
Agosto 1999

Cuadro 13: Remuneraciones liquidadas por Establecimiento, Nivel educativo, cargos directivos, docentes y administrativos. En pesos Prestaciones realizadas en el mes.
Dirección de Educación Superior de la Secretaría de Educación del G.C.B.A.
Agosto 1999

Cuadro 21: Total de secciones y total de alumnos por nivel
Relación de alumnos/sección, cargos/sección, alumnos/cargo
Gasto del mes/sección y gasto del mes/alumno (en pesos)
Dirección de Educación Superior de la Secretaría de Educación del G.C.B.A.
Agosto 1999

Cuadro 22.1: Edad del personal que ocupa los cargos directivos, docentes y administrativos
Dirección de Educación Superior de la Secretaría de Educación del G.C.B.A.
Agosto 1999

Cuadro 23.1: Prestadores de servicios, según función y situación de revista, dependientes de la Dirección de Educación Superior del G.C.B.A.
Prestaciones realizadas en el mes
Agosto 1999

Resumen

Este texto contiene reflexiones preliminares sobre la marcha del proceso de descentralización educativa de las Escuelas Normales en la ciudad de Buenos Aires. La presentación se basa en el estudio del caso de la transferencia de las Escuelas Normales Nacionales a la ciudad de Buenos Aires. La investigación tuvo como objetivos:

- conocer las percepciones subjetivas de los actores sociales involucrados en el proceso de transferencia de las escuelas normales y,
- detectar los procesos sociales que se inician a partir de la descentralización educativa

El estudio de caso consistió en entrevistar a actores sociales ubicados en dos de los

niveles directamente involucrados en el proceso de descentralización.

- el nivel del gobierno local (funcionarios de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires)
- el nivel de la conducción de las instituciones escolares transferidas (rectores de las Escuelas Normales transferidas).

En el documento se definen como campos teóricos de la investigación, la reforma del estado y la reforma educativa, luego se introduce el debate centralización-descentralización tal como se ha manifestado en la literatura americana y latinoamericana. Se presenta la discusión acerca de los objetivos que tuvo la descentralización en Argentina y los antecedentes de proceso. Finalmente se exponen los resultados del estudio de caso y las conclusiones preliminares.

Mariela Macri

Socióloga. Especialista en Problemática Social Infanto-Juvenil (CEA-UBA)
Doctoranda área Educación-Facultad de Filosofía y Letras UBA
Profesora Adjunta Teoría Sociológica-Carrera Ciencia Política FCS-UBA
Investigadora-Instituto Gino Germani . Facultad de Ciencias Sociales.
Universidad
de Buenos Aires
(mmacri@mail.fsoc.uba.ar)

1.- Introducción

La Descentralización educativa en el contexto de la Reforma del Estado ^{2/3}

-*Quisiera usted. decirme qué camino debo tomar para irme de aquí?*
-*Eso depende en mucho del lugar a donde quiera ir- respondió el gato.*
-*No me preocupa, mayormente el lugar - dijo Alicia*
-*En tal caso poco importa el camino - declaró el gato*
-*...Con tal de llegar a alguna parte - añadió Alicia a modo de explicación.*
-*¡Oh!- dijo el gato - puede usted estar de segura de llegar, con tal que camine durante un tiempo bastante largo.*

Lewis Carroll. Alicia en el país de las maravillas. (1865)

¿Cómo se está construyendo el camino hacia la descentralización educativa?
¿Cómo vivencian el proceso de descentralización educativa los actores sociales involucrados en él?
¿Qué nivel de conocimiento de los objetivos del mismo poseen? ¿Qué relevancia le otorgan al proceso? ¿Cómo afecta su vida laboral, y la prestación del servicio? Por último ¿Por qué es relevante la formulación estos interrogantes?

El presente texto contiene reflexiones preliminares sobre la marcha del reciente proceso de descentralización educativa de las Escuelas Normales en la ciudad de Buenos Aires .

La presentación se basa en el estudio del caso de la transferencia de las Escuelas Normales Nacionales, a la ciudad de Buenos Aires. La investigación tuvo como objetivos:

- conocer las percepciones subjetivas de los actores sociales involucrados en el proceso de transferencia de las escuelas normales y,
- detectar los procesos sociales que se inician a partir de la descentralización educativa

La relevancia de los objetivos enunciados reside en varios motivos, primero por la empatía, por ejemplo hacia los trabajadores, y los destinatarios de la educación (los docentes y los estudiantes). En segundo lugar porque creo que constituyen un medio para conocer la formación de subjetividad ante nuevas situaciones. Otra justificación es que posibilitarán el conocimiento de los efectos no previstos

²Esta investigación se articula y forma parte del proyecto *Reforma del Estado y Transformaciones del Sector Público*.²Este proyecto tiene sede en el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, esta dirigido por Dora Orlansky, y cuenta con un financiamiento de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires (UBACYT 003)

³Durante el desarrollo de la investigación realicé una pasantía (enero-marzo 2000) de formación e investigación en el Departamento de Sociología de la Universidad de California en San Diego, que fue útil para enriquecer la perspectiva teórica de la investigación. La pasantía fue parcialmente subsidiada por la Universidad de Buenos Aires.
Agradezco al Dr Carlos Waisman , director del Departamento de Sociología de la UCSD, por haberme recibido y facilitado las condiciones para realizar investigación bibliográfica

o no deseados del proceso de descentralización. Este conocimiento podría ser utilizado como insumo para efectuar ajustes en el desarrollo del proceso y reducir posibles conflictos. Detectar la conformación de nuevos arreglos institucionales, podría constituir otra justificación, aunque excede el plan de esta investigación.

El estudio de caso consistió en entrevistar a actores sociales ubicados en dos de los niveles directamente involucrados en el proceso de descentralización.

- el nivel del gobierno local (funcionarios de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires)
- el nivel de la conducción de las instituciones escolares transferidas (rectores de las Escuelas Normales transferidas)

Se optó por una metodología cualitativa. Este tipo de metodología implicó involucrarse en situación de interacción comunicativa con los participantes de la investigación a fin de reunir datos de primera fuente, que permitieron conocer el mundo empírico desde su propia perspectiva y en su propio lenguaje. A partir del análisis, de los datos provenientes de las entrevistas intenté arribar a la comprensión del sentido interno de los fenómenos sociales (Taylor y Bogdan, 1986). Me aproximé al conocimiento de la situación y las percepciones de los integrantes de la comunidad educativa involucrados en el proceso de descentralización. Utilicé la triangulación (Fielding y Fielding, 1986 y Jick, 1979) de fuentes que consistió en la complementación de la información cualitativa obtenida en las entrevistas realizadas con información proveniente de documentos⁴ y leyes.

El número total de entrevistas realizadas fue de 16 (dieciséis), distribuidas entre los rectores de las Escuelas Normales transferidas (12 rectores entrevistados) 1 (una) supervisora, y 3 (tres) funcionarios del gobierno local (la directora de Educación Superior y a la directora de Media, dependientes de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires y a una 1 profesora de la escuela de capacitación⁵ docente de la Ciudad de Buenos Aires).⁶

⁴ Utilicé información cuantitativa proveniente del Documento de Trabajo “Dirección de Educación Superior, Establecimientos Educativos, Cargos y Remuneraciones. Secciones de grado. Matrícula. Indicadores. Relación Presupuesto 1999. elaborado, en el marco del Proyecto Relevamiento y Actualización permanente de la información sobre la situación del personal de establecimientos de Gestión Pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Elaborado en la Dirección de programación Educativa dependiente de la Dirección General de Planeamiento de la Subsecretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En un anexo estadístico se presentan algunos cuadros extraídos de dicho informe.

⁵Para detectar los grupos y nombres de personas a entrevistar conté con información que me facilitó la Profesora Alicia Corti de la Escuela de Capacitación Docente de la Ciudad de Buenos Aires.

⁶ Es importante destacar en todos los casos la buena disposición para responder a las entrevistas. Así mismo fue muy importante la colaboración de la Directora de Educación Superior la Profesora Hebe García, quien autorizó mi ingreso a las escuelas por medio de una circular.

Las entrevistas no poseían un esquema predeterminado, sino estaban orientadas a descubrir los emergentes del proceso de transferencia. (Glasser y Strauss 1967). Traté de realizar una aproximación lo menos prejuiciosa posible, no obstante las limitaciones que impone la interacción comunicativa.

La riqueza y diversidad de las entrevistas, propició el descubrimiento de temas particulares en cada institución entrevistada, y la detección de cuestiones que consideré como clave debido a que aparecían mencionadas en cada una de las entrevistas.

Previamente a comenzar con la exposición de los resultados de las entrevistas, voy a definir los campos de la investigación, la reforma del estado y la reforma educativa luego voy a introducir el debate centralización-descentralización tal como se ha manifestado en la literatura americana, y latinoamericana. Seguidamente presentaré la discusión acerca de los objetivos que tuvo la descentralización en Argentina. A continuación desarrollaré los antecedentes de la política de descentralización y finalmente presentaré el estudio de caso y algunas conclusiones preliminares.

2.- Campos de estudio vinculados con el caso analizado

Cómo comprender desde una perspectiva amplia el proceso de descentralización de los servicios educativos?Cuál es el marco apropiado para el análisis del proceso?

Este estudio de caso conecta con las políticas de reforma del estado nacional, con las relaciones administrativo-financieras entre el estado nacional y los estados provinciales., y con la reforma educativa.

Propongo como marco amplio de análisis del caso, la teoría cuyo supuesto básico es que el Estado es el escenario donde se expresan las confrontaciones entre las distintas fuerzas sociopolíticas.⁷ que integran las sociedades capitalistas. Esta perspectiva de análisis supone que las demandas sociales moldean el estado, el sistema educativo, las relaciones sociales, y la cultura. Las demandas se reflejan entonces en las políticas de estado y en la educación pública. La naturaleza del conflicto en cada período histórico resulta cualitativamente diferente porque la estructura de producción, y otras instituciones continúan cambiando como resultado de conflictos previos.

⁷ Este enfoque ha sido recientemente desarrollado por Offe, (1972, 72, y 74) considera a la estructura estatal como un objeto de lucha de clases. La clase capitalista pretende crear estructuras estatales que canalicen la actividad política de la clase trabajadora por vías que no amenacen el dominio político y los intereses objetivos de los capitalistas. (Offe, 1972, 72 y 74)

La perspectiva teórica, aquí adoptada , que contempla al estado como un escenario donde se produce el conflicto social , a diferencia de las teorías, pluralista⁸ o instrumental ⁹ , provee un marco de análisis dialéctico de la educación .Este supone que el sistema educativo no es totalmente obediente a los imperativos del capitalismo, ni tampoco es un instrumento de una fuerza social , sino es el producto del conflicto entre distintas fuerzas sociales.

En cuanto a la reforma del Estado nacional, marco amplio para comprender la reforma educativa, recordemos que comienza a discutirse a partir del diagnóstico de la crisis durante el primer gobierno democrático de Raúl Alfonsín . El concepto de crisis elaborado por Offe, creo resulta útil para entender el proceso de reforma del estado nacional . La crisis que afecta al estado moderno siguiendo a Offe (1990) , es de tipo “procesual” e implica la presencia de procesos que dificultan una clara separación entre los tres subsistemas que integran la sociedad capitalista , el subsistema económico, (basado en relaciones y principios de intercambio, producción y distribución de bienes) el subsistema de socialización (basado en la acción de las familias) y el subsistema político.(basado en la acción

⁸ . La heredera de la “teoría del bien común” del siglo XVII, es la “teoría pluralista” del XIX. En el estado capitalista los organismos, los programas y la legislación son respuestas sustantivas a las demandas e intereses de grupos en competencia de la sociedad en general .La competencia por el poder se da entre partidos políticos y en términos generales se asume la existencia de una disposición automática de los organismos estatales políticamente neutros. (Esping Andersen, Friedland, Olin Wright, 1985). Desde este marco se le asigna al sistema educativo la tarea de difundir la racionalidad social y política a los individuos a través de la socialización en la cultura política, y la adquisición de normas y valores para la participación en la cultura política. Esta teoría refuerza la idea de que el individuo es la unidad básica de análisis tanto económico como político y le atribuye a la posesión de educación una función relevante en relación a la participación política (Carnoy, 1985). Esta concepción piensa al poder político como separado del poder económico y por tanto deja de lado la consideración del conflicto de clases y la reproducción de los privilegios de clase entre las generaciones. La educación aparece asociada a la movilidad social y a la meritocracia. el problema de esta teoría es que deja de lado la consideración acerca de que la meritocracia no opera en un vacío social , y supone que no hay contradicciones entre la estratificación social y el logro del bien común para la mayoría de sus miembros.

⁹ La “teoría instrumentalista” o también llamado “enfoque de clase” (Carnoy,1985) ve al Estado como un instrumento de la clase en el poder o de la elite dominante. Esta concepción parte de una interpretación específica de la visión superestructural del Estado de Marx. El sistema educativo constituye la mejor organización para contribuir al proceso de reproducción del estado según las clases dominantes. Mediante la escolarización temprana los niños son sistemáticamente inducidos a adquirir las calificaciones necesarias, los valores y la ideología para ajustarse y reproducir el sistema económico.(Carnoy ,1985). La debilidad de esta teoría es que no considera importantes los movimientos de resistencia hacia la cultura dominante

legal). La crisis se produce a raíz de una situación de subordinación negativa de los subsistemas político y normativo con respecto al económico, esto implica "... que las funciones entre los tres subsistemas no son complementarias, como en el caso de la subordinación positiva. En el caso de subordinación negativa el subsistema económico debe afrontar interferencias de los subsistemas normativo y político en su propio dominio de producción y distribución de bienes..." (Offe,1990.). La crisis implica falta de capacidad del subsistema político para mediar entre el subsistema económico y el normativo.

A fin de facilitar la subordinación positiva entre los tres subsistemas las políticas implementadas desde principios de la década del noventa en nuestro país ,(la descentralización de los servicios sociales, la privatización de los servicios públicos, y la reforma de la administración pública) , tienen como objetivo principal estimular la iniciativa privada para reducir paulatinamente el gasto estatal, aliviar el déficit presupuestario, y lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y sociales en donde el Estado sea subsidiario y no proveedor. Se trata de medidas de corte neoliberal cuyos fundamentos residen en que la crisis del estado es económica e inflacionaria y está motivada por la sobrecarga fiscal derivada del déficit presupuestario federal , el desincentivo a la inversión privada derivado de las regulaciones gubernamentales y las medidas de bienestar social.¹⁰

Desde esta perspectiva analítica la crisis de la educación en Argentina se expresa en varios frentes, por ejemplo en la situación de desajuste entre la demanda de trabajadores calificados por parte del subsistema económico y los ciudadanos que forma el sistema educativo, en el marco de un subsistema político democrático..En un conflicto de tipo financiero, ya que el estado nacional reclama a los estados provinciales que se autofinancien para reducir la crisis fiscal y los gastos nacionales. Las fuerzas sociopolíticas en conflicto serían las burocracias gubernamentales provinciales, la administración nacional, los . gremios docentes, y los usuarios del sistema educativo.

En el caso Argentino esta situación de conflicto y resistencia de las fuerzas sociales frente a la política educativa de la reforma se ha manifestado a través de movilizaciones de padres y docentes por ejemplo a principios de la década en defensa de la escuela pública y ya más recientemente en la protesta del gremio docente en la "carpa blanca", conflicto que perduró por de un año , sólo recientemente levantada.(volveremos sobre este tema más adelante).

¹⁰ Por otra parte desde el marxismo l se ofrece una teoría totalmente contrapuesta para explicar la crisis del Estado de Bienestar , se sostiene que las tendencias a la sobrecarga fiscal y a la crisis fiscal han surgido como consecuencia de una crisis general de la economía que se manifiesta en la tendencia a la baja de la tasa de beneficio y que tiene como efecto la reducción de los impuestos que permiten satisfacer determinadas necesidades sociales y económicas.

Por lo anterior se puede pensar que la reforma de la administración del sistema educativo a través de la descentralización, no responde solamente a una confrontación de tipo política, basada en la demanda de mayor autonomía administrativo-educativa por parte de las provincias hacia la Nación. La transferencia de los servicios educativos no había constituido una demanda por parte de todas las provincias, si bien hay referencias a la necesidad de descentralizar el sistema educativo en la Ley Federal de Educación. Recordemos que la ley federal de educación sancionada a principios de la década del 90, y en cuyo texto se incluyen referencias a la necesidad de descentralización del sistema responde en parte a los debates sostenidos durante el Congreso Pedagógico Nacional que movilizó a buena parte de la comunidad educativa a partir de la restauración democrática a mediados de la década del 80.

Hoy existe consenso en la comunidad educativa que la política de descentralización tiene un claro componente de redistribución de los gastos entre la Nación y las provincias. El riesgo es que como salida de la crisis se tienda a mercantilizar un bien social y un derecho como la educación, bajo declarados principios de equidad y eficiencia.

3.- Estado del debate sobre Centralización - Descentralización de los sistemas educativos

Centralización-descentralización se presentan como los polos de un continuo en el reparto de los poderes de decisión entre los distintos niveles jerárquicos de una estructura. Una estructura puede definirse como centralizada cuando la toma de decisiones y la evaluación que afectan a la organización se efectúa en los niveles jerárquicos superiores dejando limitados márgenes de decisión a cargo de los niveles subordinados. Por el contrario una estructura es descentralizada cuando otorga a los niveles inferiores posibilidades de decisión y ejecución responsable.

Esta definición de los conceptos centralización – descentralización se precisa y complejiza con el agregado del concepto de desconcentración. Esta última implica acordar poder para ejercer la función pero no la instancia última de decisión. La resultante de este proceso sería que se desconcentran las funciones (se delegan, pero las decisiones finales siguen tomándose a nivel central). En la práctica estos tipos de administración (centralizada-descentralizada) no se dan en forma pura, sino que la experiencia demuestra que se dan complejas combinaciones entre los poderes y las funciones que se delegan y las que se centralizan.¹¹

¹¹ Donald Winkler (1993) describe una tipología de centralización-descentralización caracterizando tres modelos de administración educativa, (centralizado-descentralizado y mixto) en función del grado de descentralización o

Los autores americanos, por ejemplo, definen a la estructura centralizada como aquella situación en que las jerarquías superiores se reservan el privilegio de tomar en última instancia las decisiones que afectan las actividades, o conducen mecanismos de aprobación de reglamentación y de normalización, que afectan y limitan las decisiones subordinadas. En cuanto a las estructuras descentralizadas, las definen como aquellas que posibilitan a los niveles inferiores decidir su línea de acción en la ejecución de las responsabilidades. (Carnoy, Elmore, Winkler, Lewis, Weiler, Hannaway, 1993).

La historia educativa de EEUU. revela ciclos repetidos de centralización –descentralización, sin embargo, sostienen algunos investigadores, hasta hoy, no han podido aislarse efectos claramente discernibles de ambas políticas, sobre la eficiencia, la efectividad, o la credibilidad de las escuelas públicas. (Elmore, 1993).

El debate centralización-descentralización, en EEUU. aparece polarizado entre los defensores de la descentralización, que acusan a quienes sostienen una perspectiva centralista de ocultar los intereses específicos de sus partidarios (profesionales de la educación e intereses en negocios) tras sus llamados a la amplia participación pública. En suma presentar como universales intereses particulares.

Por su parte quienes adhieren a la perspectiva reformista que propicia la centralización del sistema educativo, acusan a los descentralizadores de hacer de la educación pública un coto de intereses privados, parroquiales, a menudo corruptos, menos preocupados por el mejoramiento de la educación que por servir a sus propios intereses en dinero e influencias. La descentralización educativa, aparece conectada a políticas de desinstitucionalización, (Lewis, 1993) privatización, (Carnoy, 1993) subsidio estatal a la demanda educativa, sistema de vouchers y escuelas charter. Lo que queda en evidencia es que no hay modelo único para descentralizar los servicios educativos (Hannaway, 1993). Las tres corrientes principales de la descentralización desde la reforma de los 80, se orientan hacia la descentralización administrativa (school-site management), la libre elección de los padres (la solución del mercado) y la reforma sistémica que implica mayor centralización en aspectos como el curriculum, la formación de los docentes, la evaluación de los alumnos y el financiamiento y menor centralización en aspectos como el gobierno y las decisiones institucionales. (Elmore, 1993)

Esta cuestión acerca de la centralización o descentralización del sistema educativo no puede desvincularse del contexto de la cultura política americana sustentada en dos convicciones fundamentales: la fe en el gobierno basado en la democracia comunal directa y el temor a la amenaza

para la libertad individual que representa la concentración del poder en las instituciones gubernamentales (Elmore, 1993). Creo que en definitiva estas convicciones políticas se sustentan a su vez en la ética protestante, profundamente individualista.

Para ampliar y comprender aún más la cuestión de la descentralización y el logro de la equidad y la calidad, sería interesante considerar las distintas teorías acerca las relaciones entre sociedad-educación-democracia y capitalismo. Al respecto pueden consultarse las obras de Bowles y Gintis,(1976) , Carnoy y Levin, (1985) Kaestle (1983) Davis y Moore (1945), Swell y Hauser (1980), sobre las que no me voy a extender en este documento, pero que sintetizan los aportes del Estructural Funcionalismo, y de la teoría del conflicto para pensar las relaciones de los sistemas educativos con la democracia y el capitalismo. Relaciones que han sido formalizadas a través de diferentes teorías de alcance medio que dan cuenta de la funcionalidad entre el sistema educativo, la democracia y el capitalismo, como las teorías de adquisición de status, o de la movilidad social, y las que dan cuenta de una funcionalidad conflictual entre la educación el capitalismo y la democracia como la teoría de la reproducción social.

En Argentina el sistema educativo de tradición centralista, fue concebido en sus inicios con una función política, el logro de la integración y civilización de la población y constitución de la Nación a fines del siglo XIX, (la política de Sarmiento). A mediados del siglo XX; comenzaron a implementarse las políticas de descentralización educativa mediante la transferencia de los servicios educativos desde el nivel nacional a las provincias. La transferencia fue el medio para comenzar el proceso, pero si bien es el primer paso no es el único necesario para construir un modelo de descentralización. A ésta con el paso del tiempo y según el objetivo y la dirección que se da al proceso de descentralización se le sumarán arreglos institucionales de diverso tipo. (como modificaciones en los estatutos docentes, programas de capacitación y formación docente, etc). Resulta claro entonces que descentralizar y transferir no son sinónimos, sino que, si bien descentralizar implica transferir, es mucho más que ello y requiere de otros arreglos institucionales.

Actualmente el proceso de descentralización se está desarrollando en el contexto de un conflicto social y produce un debate de ideas entre el discurso que sostiene la necesidad de la descentralización en el marco de la reforma del Estado, las políticas de ajuste y la reforma educativa y las argumentaciones de la oposición crítica de las organizaciones de trabajadores de la educación.

La descentralización de los servicios sociales (educación y salud) remite además a la compleja relación de distribución de gastos y tributos entre la nación y las provincias. El discurso descentralizador se justifica en el mejoramiento de la calidad educativa, el logro de la equidad, la

eficiencia, transparencia y racionalidad en la administración de los recursos, y logro de la autonomía institucional.¹²

El discurso opositor se encuadra en el marco general de la crítica a las políticas neoliberales. La descentralización, la privatización, el financiamiento educativo constituyen el blanco de la oposición a la política educativa oficial.(véase Paviglianitti, Norma, 1996, Gentili, Pablo, 1996). El principal argumento de la oposición señala el riesgo de profundización de las asimetrías regionales en base a las diferencias en de capacidades sociales, de gestión y recursos humanos y materiales disponibles en las administraciones locales.

Coraggio por ejemplo , señala que existen dos grandes corrientes contrapuestas de descentralización, la propuesta neoliberal y la propuesta democratizante (1997) . La primera corporizada en las políticas de ajuste y reforma del Estado (1997) y la segunda, el proyecto democratizante, apuesta entre otros al logro de la autogestión, a un cambio cultural, a la revisión crítica de la reforma del estado y al quiebre de la lógica del mercado. (Estas últimas ideas podrían conectarse con la pedagogía de Paulo Freire 1974)

No obstante a cuatro años de iniciado el último proceso de transferencia de competencias en el ámbito educativo, se ha realizado muy poca investigación que permita conocer su desarrollo, y sus efectos en la reconfiguración, institucional-legal financiera y social de las administraciones locales y de las instituciones transferidas.

Los estudios existentes describen el proceso de descentralización educativa a través de variables estadísticas (Carciofi, 1997, Senén González, 1997, Filmus 1998), o de investigaciones de campo locales con metodologías de corte antropológico (Carro y otras, 1995,96 y 97, Dussel y Thisted,1995,). Pero resulta aún incipiente la sistematización e interpretación de los efectos de la descentralización en la reconfiguración de las relaciones sociales, ya sea al interior del sistema educativo como de la sociedad.

En relación a los efectos de las políticas de descentralización en América Latina, diversos autores señalan la necesidad de equiparar las diferencias regionales para lograr la equidad con una política activa, de lo contrario, continúan el proceso de descentralización produce un efecto inverso generando

¹² Sobre el discurso oficial, aparece una importante síntesis en el informe del Ministerio de Educación,(Desarrollo de la Educación 1996), el mensaje de elevación de la ley de transferencia , y la discusión de los proyectos de transferencia y la ley federal en la cámara de diputados.

aún más desigualdad entre provincias o regiones (Tedesco, 1989). (Thisted, Padawer y Carro, mimeo, 1995).

El debate sobre la conveniencia de centralizar o descentralizar la educación, no muestra aún evidencias concluyentes sobre los beneficios de la aplicación de uno u otro modelo. Más bien hasta el momento lo que se deriva de las distintas experiencias es la comprobación de la incompetencia del modelo único o tipo puro para dar cuenta de la complejidad de la conformación de formas institucionales destinadas a la administración y distribución equitativa del poder, los recursos humanos y materiales, los conocimientos y las funciones.

En referencia a lo anterior J.C. Tedesco, sostiene que en el caso Argentino, para que la descentralización cumpla con sus objetivos se requiere la construcción de un modelo mixto que combine variables centralizadas y descentralizadas como por ejemplo una administración central fuerte en áreas como la evaluación de resultados y la compensación de las diferencias (1988)

En este sentido creo que la comprensión del proceso de descentralización, educativa, puede profundizarse si se consideran en primer término las distintas y complejas concepciones sobre la conformación y los fines de los sistemas educativos (relaciones sociedad-educación-democracia-capitalismo), en segundo la actual política de reforma del estado, producto del diagnóstico de la crisis de los estados de bienestar y finalmente, pero no menos importante, la reforma educativa iniciada a mediados de la década del 90.

4.- Los objetivos de la política de descentralización

Los documentos y publicaciones gubernamentales destacan la importancia de la implementación de una política de descentralización con el objetivo de mejorar la calidad de la educación, lograr la equidad, la autonomía de la institución escolar, repartir responsabilidades entre los distintos componentes del sistema educativo. Asimismo señalan como ventajas que mediante la transferencia de recursos económicos de la Nación a las Provincias y de éstas hacia los Municipios, se produce la consolidación del federalismo, se preserva y se potencia la unidad nacional articulando las identidades provinciales (Revista Zona Educativa 1996). La descentralización no significa solamente la administración o propiedad de recursos sino su objetivo final es el logro de la autonomía institucional en el manejo de recursos, tanto pedagógicos como financieros para generar proyectos institucionales innovadores (Zona Educativa, año 1 nro.6, 1996). Descentralizar implica, delegar poder a las administraciones subnacionales, bajo el supuesto de que podrán hacer un uso más racional de éste y

de los recursos , desarrollando las funciones delegadas, en forma más eficiente. (Carciofi, 1996 Orlansky, 1997, Rufian Lizana,1993)

La descentralización, comienza a hacerse efectiva, entonces, vía la transferencia de recursos financieros, humanos y materiales, desde la administración central hacia las administraciones locales para ser gestionados en forma autónoma dentro del marco legal. (Novick de Senén González, 1997) . Diversas investigaciones han comprobado que en la práctica la política de descentralización afronta tensiones entre el poder delegado y los recursos para hacer efectivos los servicios transferidos a los niveles locales.(Rufián Lizana, 1993, García de Fanelli, 1997) .Las jurisdicciones ricas requieren más autonomía de la que les otorga la descentralización y las que poseen menores recursos demandan por menos funciones.

Desde una perspectiva crítica algunos autores sostienen que en el caso de nuestro país la descentralización no responde a intereses de política educativa sino a, la política fiscal, las políticas de los organismos internacionales que sostienen la reducción de la acción pública en favor del mercado (Novick de Senén González 1997) y en definitiva al diagnóstico neo-liberal de a la crisis de los estados de bienestar (Braslavsky 96, García de Fanelli 97, Carciofi 97, Novick de Senén González 97). Otros ubican el proceso en el contexto de aplicación de política social neoliberal o neoconservador, el objetivo de la descentralización supedita la democratización de los programas al alcance de mayor efectividad en el uso de recursos escasos (Carlos Vila 1997 , Paviglianiti, 1991).

Otros estudios apuntan la importancia del financiamiento y subordinan el éxito del proceso de descentralización a un alto grado de autonomía fiscal (Rufián Lizana,1993).

En síntesis mirada desde la teoría del nuevo orden social neoliberal , los objetivos de la política de descentralización ,como parte de una política general , están destinados a producir un nuevo punto de ajuste en el sistema social y superar conflictos de intereses económicos (disputas acerca de gastos y tributos) entre la nación y las provincias, a partir del desplazamiento del conflicto hacia los niveles subnacionales. Producir una redistribución de los recursos y las funciones dentro del subsistema educativo nacional y provincial y redefinir roles e interacciones entre los actores sociales.(Carciofi, 96, García de Fanelli, 97, Braslavsky, 97) Su función última es lograr la gobernabilidad del presupuesto nacional y mejorar la calidad del sistema educativo.

Vista desde la teoría del conflicto la descentralización tendría como objetivo enmascarar el conflicto social y la puja distributiva desatada a partir de la implementación de las políticas de ajuste que requiere del ciclo de acumulación capitalista .(Paviglianitti, 1991, Vila 1997)

La posición que se sostiene en este artículo es que el actual proceso de descentralización se genera en un contexto de conflicto fiscal del estado nacional. La descentralización genera a la vez situaciones de conflicto y cooperación y como subproducto de estos procesos simultáneos de conflicto y cooperación se están construyendo nuevas relaciones y regulaciones sociales.(Giddens, 1993 Berger y Luckman, 1976). El proceso no es unidireccional en cuanto a beneficios y ganancias sino que genera pérdidas (por ejemplo para los docentes pérdida de derechos adquiridos al pasar de nivel de gobierno) y ganancias (en el caso de los docentes transferidos a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, el proceso de equiparación salarial significó la cuasi duplicación de sus haberes) para todos los involucrados.

En síntesis los efectos de la descentralización sobre la prestación del servicio educativo, son el producto de la diferente combinación jurisdiccional de aspectos, financieros, político-administrativos y de gestión y pedagógicos por lo tanto los resultados esperados (el logro de la equidad, la calidad, la eficiencia y la mayor racionalidad en el uso de los recursos económicos , materiales y humanos) serán heterogéneos.

La política de descentralización se está desarrollando en el marco de vastas asimetrías jurisdiccionales y afecta en forma desigual a un país con grandes heterogeneidades en el desarrollo jurisdiccional. Las jurisdicciones que concentran la mayor cantidad de establecimientos , alumnos y docentes afrontan su gasto con más recursos propios siendo los ejemplos más notables la provincia de Buenos Aires y ciudad de Buenos Aires.(Carciofi 1996)

5. - Antecedentes de la política de descentralización en el país

Las políticas de descentralización educativa se inician en nuestro país a fin de la década del 50 y algunos autores señalan etapas , la década del 60 y fines de los 70 (Carciofi 1996, Paviglianiti, 1991, Consudec 1991) y el medio para ejecutarlas ha sido la transferencia de los servicios educativos dependientes del estado nacional a los estados provinciales.

En 1978 se transfieren las escuelas pre-primarias y primarias nacionales a las provincias, a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego (leyes, 21.809 y 21.810). Se transfieren también en este período los establecimientos primarios de educación de adultos.(leyes 22.367 y 22.368 de 1980) . Existen diversos estudios sobre las características de esta transferencia(Bravo 1994, Carciofi, 1996)

En 1992 se inicia el proceso de descentralización de las escuelas normales nacionales del que nos ocupamos en esta investigación. La transferencia de estas instituciones se hizo efectiva a partir de la sanción del decreto 964/junio/1992.

La política de descentralización, tiene entonces como soporte administrativo- legal la ley de transferencia, (24.049), el decreto 964 y las respectivas actas de transferencia entre nación y cada una de las provincias y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Para el caso de las Escuelas Normales Superiores, fue necesaria la sanción del decreto 964, de junio de 1992, ya que la ley de transferencia en su artículo nro. 1 exceptuaba del proceso de transferencia a las Escuelas Normales Superiores y a los Institutos de Formación Superior. En el artículo nro. 1 de la ley 24.049, se señalaba que la oportunidad y la forma (transferencia total o parcial de los servicios) en que se efectuaría dicha transferencia quedaba librada al criterio del Poder Ejecutivo Nacional, lo que si era explícito era que contaría con garantía de financiamiento.

En síntesis entonces el proceso de cuyo estudio nos ocuparemos aquí constituye la transferencia de un grupo reducido compuesto por las doce Escuelas Superiores Normales de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso de la educación lo que se transfiere (según ley 24.049, Boletín Oficial ,7 de enero de 1992 y el decreto 964, julio 1992) son los servicios educativos nacionales hacia las provincias y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y las facultades y funciones sobre los servicios de gestión privada.

La transferencia comprende los bienes inmuebles y sus accesorios y el personal que se desempeña en los establecimientos y servicios educativos oficiales , (inclusive los supervisores) que quedarán incorporados a la administración municipal.

Garantiza a su vez al personal el mantenimiento en todos los casos de la identidad, la jerarquía y las funciones, que posean al momento de efectuarse la misma. (Ley 24.049) Por su parte la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, se compromete a reconocer la antigüedad y pagar los sueldos (véase Acta de Transferencia de servicios educativos nacionales a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, mayo 1992) . Más tarde mediante el artículo 2 del decreto 964/junio, se otorga a todo el personal transferido y al comprendido por ley 24049, un adicional de emergencia no bonificable y no remunerativo conforme su permanencia en la docencia y asimismo se incrementan según el mencionado decreto los importes totales establecidos para las provincias en el artículo. 14 de la ley 24.049.

Los servicios descentralizados se financian a través de la coparticipación federal de impuestos, por lo tanto la política de descentralización remite a la distribución de los gastos entre el estado nacional y las provincias que es , puesta en tensión por el diagnóstico de la crisis fiscal. La ley de coparticipación federal (23.548/1988) otorga al estado nacional la recaudación impositiva, que luego distribuye entre

nación (42,34%) y provincias (54,66%) (distribución primaria) y posteriormente entre las provincias de acuerdo a porcentajes establecidos en la mencionada ley.(distribución secundaria)

En cuanto al financiamiento, según se desprende de la interpretación del artículo 14 de la ley, la financiación de los servicios transferidos se realizaría con fondos provenientes de la distribución de coparticipación secundaria, esto implica que las provincias estarían financiando los servicios transferidos con su coparticipación de impuestos.(las relaciones financieras entre la nación y las provincias están reguladas por la ley de coparticipación federal de impuestos (23.538) sancionada en 1988). En caso de que el monto mensual recaudado no alcanzare a cubrir el nivel promedio gobierno Nacional se compromete a financiar totalmente el costo de los servicios transferidos (véase art. 15 ley 24.049) .

Ley 24.049/Art. 14 – A partir del 1ero de enero de 1992 y hasta tanto se modifique la ley nro. 23.548, la Secretaría de Hacienda de la Nación retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total, que se incluye en la planilla anexa nro. 1 A, con detalle para cada jurisdicción, con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley y los correspondientes al costo de servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional a transferir a las provincias según se convenga oportunamente.

El caso de la ciudad de Buenos Aires, se trata en el art 17 de la ley de transferencia donde se menciona que el Poder Ejecutivo Nacional deberá fijar el marco general y los criterios particulares a seguir a efectos de brindar un tratamiento equivalente a lo dispuesto en los artículos 14,15 y 16 a la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En el caso de la ciudad de Buenos Aires, según el artículo 8 de la ley de coparticipación federal , la Nación de la parte que le corresponde conforme a la ley de coparticipación, entregará a la ciudad de Buenos Aires y al territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos .

Por último en cuanto a lo pedagógico, en la ley Federal de Educación.(24.195/93). el Ministerio de Educación de la Nación se reserva para sí la función del diseño de política educativa, seguimiento y evaluación y acreditación de la calidad educativa (véase también art. 20 y 21 de la ley 22.049) y se

hace referencia a la administración descentralizada del sistema en los títulos IX y X artículos 48,50,51,52,53 b,53d, 53f y 59^a.

La Ley Federal de Educación (ley 24.195/abril de 1993) abre una nueva etapa en la historia de la educación Argentina caracterizada por la constitución de un nuevo sistema educativo nacional, de tipo mixto en cuanto a su administración. En la ley se definen espacios de centralización y descentralización.

Se establece la administración de la educación como responsabilidad concurrente y concertada de los Poderes Ejecutivos Nacional, Provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y supone un sistema descentralizado con un ámbito de concertación de criterios entre las provincias que es el Consejo Federal de Cultura y Educación que se integra con los ministros de Educación provinciales y es presidido por el Ministro de Educación de la Nación.

El Pacto Federal Educativo (art.63 de la ley, firmado el 11-9-94), sienta las bases que orientarán la inversión pública, que requiere la aplicación de la ley. En lo concerniente a la cobertura la Ley Federal amplía la obligatoriedad escolar a diez años. Todo ello acompañado de cambios en los contenidos curriculares y en la organización del sistema de enseñanza. La nueva propuesta se estructura en tres niveles: iniciales tres años de duración, Educación General Básica (EGB) nueve años de duración (estructurada en tres niveles) y Polimodal de tres años. La obligatoriedad comienza en el último año del nivel inicial, y finaliza en el noveno año de la EGB, aproximadamente a los 15 años.

6. El estudio de caso

6.1 Las Escuelas Normales,¹³ haciendo historia

Para emprender el estudio de caso sobre la descentralización educativa en la ciudad de Buenos Aires, hemos comenzado en esta etapa de la investigación por estudiar aspectos de la transferencia de los servicios educativos, para empezar por el principio, pero conviene aclarar nuevamente que descentralización y transferencia no son sinónimos, sino que la descentralización la trasciende y se construye a partir de otros arreglos institucionales, que esperamos investigar en una segunda etapa de la investigación. En esta como lo expusimos en un principio al enunciar el objetivo general la propuesta es mostrar que está pasando en el ámbito de los actores, como están internalizando la nueva situación.

En la ciudad de Buenos Aires funcionan doce Escuelas Normales, que en su mayoría fueron fundadas hacia fines del siglo XIX. La creación de estas instituciones está ligada a la búsqueda de cohesión social del nuevo Estado nacional vía la educación de todos los habitantes del territorio.¹⁴ (Vale aclarar que a partir del momento de su transferencia, que se inició en 1992 y finalizó en 1994, cambian su denominación por la de Escuelas Normales Superiores.ENS). (ver anexo estadístico tabla 1)

Las escuelas normales han recorrido un largo camino dentro de la historia de la Educación Argentina. Creo que esta trayectoria de más de un siglo, ha sido lineal en algunos tramos, sinuosa en otros, pero es indiscutible, entre marchas, contramarchas y recodos su importante significado en la sistematización de la profesión docente y en el progreso educativo del país. La función manifiesta de las escuelas normales fue formar a los futuros maestros.

“... Todas nacimos con un objetivo que era formar maestros, pero cada una tiene sus características particulares...” (declaró una de las rectoras entrevistadas)

¹³ Para realizar el estudio de caso se utilizó una metodología cualitativa. Mediante entrevistas no estructuradas, se trató de relevar los issues o temas emergentes, (Glaser Strauss,1967) en el proceso de transferencia. La consigna para los entrevistados era hablar sobre la transferencia y las características que estaba teniendo la relación con la Secretaría de Educación. A partir de la segunda o tercera entrevista los temas comenzaron a repetirse, a lo largo de las entrevistas se logró obtener una cantidad de información sobre otros diversos aspectos vinculados al proceso. Para esta presentación se hizo una selección en función de aquellos que se reiteraban en todas las entrevistas y de los que permitían describir con mayor profundidad el caso, como sobre todo los relativos a la gestión institucional y la relación con el gobierno local.

¹⁴A la historia de las Escuelas Normales me voy a referir en forma sucinta ya que hay publicaciones varias que lo desarrollan, puede consultarse entre otros, los trabajos de Andrea Alliaud, (1993), van Gelderen ,(1995), Braslavsky,y Birgin, (1992), Narodowski, (1996) Golria Gándara y otros, "Formación docente; desafíos y Propuestas" Fundación Grupo Sophia, 1997.

En la enseñanza normal se sintetizan los contenidos de la nueva ciencia pedagógica y la normalización como disciplinamiento (Alliaud, 1994). Disciplinamiento que involucra tanto a enseñantes como a enseñados, los primeros como ejemplos moralizantes y los segundos como sujetos a formar, normalizar y civilizar.

Su protohistoria, comienza en 1825 dentro de la universidad de Buenos Aires, en una especie de escuela normal, integrada en el departamento de primeras letras, donde en dos años se formaba a los docentes. (van Gelderen, 1995). La escuela creada en Buenos Aires, en 1865 por Marcos Sastre, según el mismo autor (van Gelderen, 1995), también constituye un antecedente de la formación normal y el título de instructor de la escuela, en ese momento histórico equivalía, socialmente a un título de doctor.

Existe consenso entre diversos autores (Alliaud, 94, Birgin, 1993, Braslavsky, 1992, van Gelderen, 1995) que la etapa fundante transcurre entre 1870 año de la fundación de la primera escuela normal en Paraná, Entre Ríos, y 1885 año en que ya se ha creado por lo menos una escuela normal en cada capital de provincia. Las escuelas normales según la voz de las autoridades educativas durante la tercera década del siglo XX, son centros de cultura de considerable alcance para lograr el progreso nacional y una vía para lograr la movilidad social ascendente

“...cuántos hogares modestos, llenos de la dignidad que imprime el trabajo, iniciaron a uno de sus hijos en las aulas de la escuela normal. Ese primer paso, firme base para otro, permitió a ese joven con la ayuda económica de la profesión de maestro pasar a otros centros y después probarse en los estudios universitarios. Hijos de la escuela normal, demuestran que sin ella, acaso no habrían ascendido a alturas honrosas y fecundas...” (Prof. Juan Mantovani, Inspector General de Enseñanza Normal y Especial, 1937, Discurso pronunciado con motivo de la inauguración oficial del nuevo edificio de la Escuela Normal Mixta de Maestros Joaquín V. González en Chilecito, La Rioja).

No obstante no son homogéneas, por todo el país las hay grandes y modestas y en el discurso anteriormente citado el orador propone “...elevar considerablemente los estudios del magisterio y mantener las escuelas normales que en nuestro país representan una respetable tradición.” (Mantovani, 1937)

Marchas y contramarchas, van a conformar los distintos modelos de formación docente. El magisterio pasa en 1970 de estudio de nivel secundario al nivel terciario no universitario que mantiene actualmente. Sin embargo su prestigio social, y su matrícula han descendido.

De acuerdo a su organización y las funciones desarrolladas, enseñanza en cuatro niveles preescolar, primario, medio y superior no universitario, les cabe el calificativo de instituciones

complejas. La escuela normal constituye un importante espacio de socialización continua para los niños y jóvenes, ya que un estudiante puede entrar en su primera infancia y egresar de la misma institución en su juventud habiendo obtenido credenciales para efectivizar su incorporación profesional en el mercado laboral docente. Esta situación las vuelve a veces endogámicas. En el nivel terciario de las ENS, se forman los profesores de educación inicial y de primaria.

Por cada una de estas escuelas pasan cada año en promedio 2.000 estudiantes y trabajan en cada una aproximadamente 300 personas, estratificados en escalas docentes y administrativas, cuya autoridad principal es el Rector, a quien siguen en jerarquía los directores de nivel, vice directores, el regente de Formación Superior, y el Secretario.

Justamente su compleja conformación institucional, como se verá más adelante, constituye una de las fuentes de conflicto con la nueva administración local. Frases reiteradas como "*no nos entienden*" o "*la transferencia fue traumática*" dan cuenta de esto. Son instituciones que se auto-perciben como poseedoras de un status académico y una complejidad organizacional que supera al resto de las escuelas medias, tanto históricas de la Municipalidad como el resto de las medias nacionales transferidas.

El riesgo de fractura y desarticulación de la unidad académica de las Escuelas Normales, mediante una transferencia por niveles separados, que finalmente no se produjo, operó favorablemente al proceso de transferencia ya que entre los funcionarios de las normales se generaron expectativas de que la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, respetaría su unidad académica. En este dato podría residir la aceptación sin conflictos de la transferencia por parte de las autoridades de las escuelas y de los administradores locales. Otra autora (Senén González, 1997) comprobó esta situación de aceptación pasiva de la transferencia de funciones en otras provincias aunque por motivos diversos. La cuestión de la Unidad académica fue expresada por la mayoría de los entrevistados y fue percibida como una amenaza:

"... y vino la amenaza de fractura, la idea de reordenar" y luego " ... la defensa de la Unidad Académica" "... la Nación no ha sabido darle apoyo a las normales, los documentos que producían para defenderse de la desarticulación estaban llenos de blancos de ataque"

La política de transferencia de las escuelas normales comenzó por los niveles iniciales y medio y por último el nivel superior. Comenzó en 1992 y finalizó en 1994. Esto significó para las autoridades, conflictos normativos, como poseer un status de funcionario de Nación y ejercer la dirección de niveles dependientes de la administración local. Durante el proceso sesionó a nivel ministerial una comisión especial dedicada a la transferencia, que actualmente se disolvió (1999), esto significa que para Nación la primera etapa del proceso ha finalizado.

Una supervisora que había tomado parte en las comisiones de descentralización convocadas por Nación en el 91-92 se expresó en estos términos:

-- *"...Concurría personal de las distintas escuelas, un director, un tesorero, un secretario, y cada uno planteaba cuáles eran las trabas burocráticas posibles de descentralizar"*.

6.2 Las familias y la escuela normal

Una mirada a la distribución ecológica de las Normales en la Capital Federal (zonas centricas, barrios residenciales, edificios que en su gran mayoría son monumentos históricos ,bien ubicadas con respecto a las líneas de transporte, dejan en evidencia su pasado de escuelas de elites tanto intelectual como social). No obstante una de las entrevistadas niega esta condición : *"... somos diferentes pero es democrático no hay elitismo de ninguna clase"*

Actualmente son muy demandadas, y altamente diferenciadas de las escuelas de barrio..En la ciudad de Buenos Aires, la mayoría de las normales (salvo dos o tres excepciones) *"no son escuelas de barrio"* como lo expresan sus rectores. (veáse gráfico anexo con la distribución geográfica de los establecimientos)

La gran demanda hacia estos establecimientos, por parte de estudiantes provenientes de familias de sectores de clase media y media baja se explica en parte por la crisis económica, (Minujin, 1992) que obligó en los últimos años a muchas familias a volver desde el circuito de la educación privada a la educación pública, *"... hoy la escuela normal es asistencial el 50% de la población escolar proviene de hogares monoparentales"* (señaló una de las entrevistadas)

El prestigio académico que aún conservan en el marco de la deteriorada imagen de la educación pública, es otro de sus atractivos. Esta vuelta a la escuela pública se configura y justifica en un contexto de complejización de las relaciones entre educación y mercado de trabajo a causa de los devastadores cambios (con respecto a la cantidad y calidad demanda de mano de obra) que se vienen produciendo en éste ultimo, desde las últimas décadas del XX. En este escenario de competencia por la obtención de un bien escaso como el empleo, se produce la fragmentación de la clase media entre capas que aún conservan su poder económico y pueden comprar en el mercado educación de calidad para sus hijos y quienes en proceso de pauperización no disponen de recursos materiales suficientes ni del capital cultural (Bourdieu 1977) y social (Coleman 1987) para garantizar la reproducción de clase. El conflicto de intereses entre las clases medias por la distribución de recursos escasos como los puestos de trabajo.(Brown 1995) produce a la vez devaluación de las credenciales educativas.

En este contexto se resignifica entonces la demanda a la escuela normal según lo expresaron los rectores entrevistados en función de:

- el prestigio académico que aún conservan
- la posibilidad de ingresar en nivel inicial y pasar por todos los ciclos del sistema, en un mismo establecimiento (esta característica las hace endogámicas, varios casos de rectoras entrevistadas habían sido alumnas de las escuelas desde el nivel primario)
- la posibilidad de obtener diploma en lenguas extranjeras
- la ventaja que significa para una escuela primaria ser el departamento de aplicación de un Instituto de educación Superior, ya que por su propia práctica los docentes estarán más actualizados. Por otra parte los docentes del nivel medio a la vez tienen posibilidades de capacitarse y además en muchos casos, son también docentes del terciario, lo que seguramente les exige un nivel de actualización permanente.

7. La descentralización en la perspectiva de los actores sociales. Entrevistas a los rectores de las escuelas

A continuación se presenta una síntesis de los temas emergentes en las entrevistas, según lo relatado por los rectores. Agrupé las observaciones en los siguientes conjuntos

- ▶ referencias a políticas y expresiones sobre la relación con la Nación (Ministerio de Educación) antes y durante la transferencia
- ▶ referencias a la nueva relación con la administración local
- ▶ referencias a la profesión docente (condiciones de trabajo-salarios-capacitación-funciones profesionales-calificaciones profesionales)
- ▶ administración escolar (nuevas condiciones de gobernabilidad y autonomía)
- ▶ financiamiento y presupuesto (cooperadoras)

Primero se exponen las referencias concernientes a la relación con el Ministerio de Educación y a la política de éste en el tiempo previo a la transferencia. (Las entrevistas fueron realizadas durante el mes de abril de 1998, y la transferencia había comenzado en 1992 y finalizado en 1994). En segundo lugar se mencionan las referencias a la administración local, luego lo concerniente a la profesión docente, posteriormente las referencias relativas a las propuestas de gobernabilidad y autonomía escolar y por último se desarrolla lo relativo a la administración escolar (financiamiento , rol de las cooperadoras).

7.1 La relación con el Ministerio de Educación de la Nación

La transferencia implicó una redefinición de los roles y de las relaciones de poder entre los actores político educativos. El Ministerio de Educación se reservó para sí la definición de políticas, la evaluación y asistencia técnica, y delegó funciones de planificación y seguimiento de las escuelas a las administraciones provinciales, este caso al gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Se definió a sí mismo como “*un Ministerio sin Escuelas*”. Por su parte las provincias tienen como nueva función ejecutar las políticas diseñadas por el ministerio y gestionar los recursos humanos. Se trata entonces de un tipo mixto de centralización –descentralización. Si nos atenemos a la definición de desconcentración, este caso sería un ejemplo.

Sólo 2 (dos) de los rectores entrevistados conceptualizan y articulan el proceso de descentralización con la política general de reforma del Estado, y expresan preocupación por la posibilidad de producción de asimetrías educativas derivadas de la transferencia, según las diferentes capacidades financieras y de gestión de las jurisdicciones, y además verbalizan una visión crítica en cuanto al retiro del estado de su función de lograr la cohesión social. A continuación los testimonios.

“...Cuál es la responsabilidad de los funcionarios públicos frente a los asuntos públicos? Va a responder el Estado y asegurar a todos los ciudadanos lo que está asignado por la Constitución Nacional?”

“...el Ministerio sabía que al transferir paquete cerrado transfería problemas serios (...) el Ministerio se corre pero está demostrado que usa el financiamiento para obligar a las jurisdicciones a resolver cuestiones que sabe que esa administración o las anteriores tenían que haber resuelto...”

“...En cinco años hubo cambios macro, el gobierno, la ley federal, la ley de la ciudad, estos cambios son institucionales a nivel de la jurisdicción...” El problema es que hubo un cambio profundo”

En otros casos el tratamiento de la descentralización quedó limitado al campo de la política educativa y en uno al de la política escolar.

“...Este país se lanzó a una reforma educativa en un contexto de ausencia de masa crítica para abordarla, se ha tomado acríticamente e indiscriminadamente modelos que son cuestionados hoy” (hace referencia al modelo español)

“Fue un problema pasar la educación a las provincias pero todavía no se vislumbra una decisión de conjunto hay que esperar un decenio como en España, con las comunidades autónomas de descentralización académica y presupuestaria durante el gobierno de Felipe González.”

En esta dirección el nuevo status de dependencia institucional con respecto al Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, posee significados ambiguos para los rectores de las Instituciones transferidas. La ambigüedad reside en que por una parte manifestaron que experimentan mayor celeridad en el diligenciamiento de algunas tramitaciones burocráticas por la proximidad física, con el *centro de decisión*:

“... el Ministerio era más burocrático”

pero por otra expresaron que esta proximidad resulta en mayores mecanismos de control:

“... la dependencia ahora es mayor”

Con respecto al control pero ya de la función docente Hannaway (1993) en un estudio sobre descentralización en dos escuelas de distrito, en EE.UU. sugiere como conclusión que :

“ las interacciones técnicas entre los maestros sobre la base de un efectivo proceso de control social , motivación y aprendizaje son necesarios en un sistema de descentralización que funcione bien ”
(traducción del original, M. Macri)

Esta percepción de mayor control por parte de la administración local, se contrapone a la política abandonica de la Nación en los últimos tiempos antes de la transferencia , expresada en términos de falta de contención. (por ejemplo el tiempo transcurrido sin que los supervisores de Nación visitaran las escuelas). Esta situación de abandono por parte de Nación ya fue corroborada en otras investigaciones (Filmus, 1998). Las siguientes afirmaciones espontáneas, de los entrevistados denotan la política de Nación..

“... durante largos años el nivel de control por parte del Ministerio fue bajo, antes de la transferencia los responsables no respondieron problemas serios en las jurisdicciones...”

“... cuando dependíamos de Nación los directivos tenían más autonomía ,por fuerza, porque los supervisores no iban, sobrevivían solos o se arreglaban como podían, yo fui a una escuela que hacía siete años que no iba una supervisora...”

“...eran autónomos por necesidad ahora están más controlados...”

“..en el interior la escuela frente a esa falta de Nación, está muy apoyada por la comunidad, el riesgo de eso era que dependían de la persona que tenían, si el director o la directora no eran lo óptimo...”

“...Nación fue un descuido”

“...la última etapa de nación fue muy difícil porque no respondían..”

“...el ministerio fue débil en la contención”

7.2 La política de Nación previa a la transferencia Estrategias de racionalización administrativa, jubilación masiva y retiros voluntarios

Paralelamente a estas políticas de retiro de la nación y abandono de sus funciones, (que por otra parte no son exclusivas del ámbito de la educación sino que responden a la macropolítica de reducción de las funciones del estado en otros ámbitos como la salud, la administración y los servicios públicos, (Barbeito y LoVuolo 1992, Isuani, Lo Vuolo y Tenti 1991. Lumi, Golbert y Tenti 1993) se van gestando desde el nivel nacional otras políticas que parecen destinadas a allanar la transferencia.

En este sentido un dato significativo es , que todos los rectores entrevistados son nuevos en sus funciones, ninguno vivió la etapa de dependencia de Nación como rector , la mayoría son profesores con muchos años de antigüedad en las instituciones (20 años o más) que asumieron su cargo inmediatamente después o simultáneamente con la transferencia. Este hecho que no es casual, puede relacionarse con la política de racionalización de la administración pública (Orlansky, 1994) .El Ministerio antes de la transferencia jubiló masivamente a todos los rectores que estaban en condiciones de hacerlo y paralelamente implementó política de retiro voluntario, esto significó en términos de los entrevistados la pérdida de saberes y referentes administrativos acumulados durante años.

Esto provocó una renovación de todos los cargos. Para ser rector en las normales se requiere como mínimo tres años de ejercicio de la docencia en un Instituto de Educación Superior. Simultáneamente a la transferencia el Ministerio implementó una política de titularización de los profesores provisorios. Este paquete de medidas, jubilaciones masivas, racionalización por medio de retiros voluntarios, titularización operó como un catalizador de potenciales conflictos, pero como se verá más adelante generó otro tipo de malestares entre los trabajadores docentes.

“... el decreto 2476, jubilación masiva 57 años las mujeres y 60 los hombres. Los jubiló de oficio, se llevó a gente que tenía 24 años de ministerio, vino gente con poca experiencia, mucho funcionario político”

“... en el 90 el Ministerio hizo una jubilación masiva de un día para otro, la única que quedé fui yo...”

“... la política partidista afectó la política educativa”

8. Las relaciones de las Instituciones transferidas con la administración de la Ciudad de Buenos Aires

8.1. Enfrentando los procesos de Anomia y Burocracia

Se podría pensar que la desconcentración de funciones llevaría a contrarrestar la lentitud y la parálisis de los niveles inferiores, y hacer desaparecer procedimientos burocráticos así como a corregir la subutilización de recursos y competencias. Sin embargo la experiencia internacional ha demostrado que también son requisitos para lograr la efectiva descentralización, asegurar que aquellos a quienes se les delegan las nuevas responsabilidades las deseen y quieran hacerse cargo de ellas. Veamos que sucedió en este sentido en el caso en análisis.

En la ciudad de Buenos Aires, el proceso de descentralización se desarrolló paralelamente a la constitución de un gobierno autónomo. Esta situación está produciendo demoras en la transformación educativa, por ejemplo en la sanción de una Ley de Educación para la jurisdicción. Este hecho mantiene a la administración local sin un marco legal adecuado para la contención de las Instituciones transferidas que deben regirse por una compleja división de funciones entre el Estatuto Nacional y el Estatuto del docente Municipal. Este hecho fue corroborado también por otras investigaciones (Filmus 1998)

El vacío normativo que como ya se verá ha sido fuente de permanentes conflictos se complementa con la complejidad burocrática de la Dirección Administrativa Docente (DAD) de la Ciudad de Buenos Aires..

En este sentido los procesos de burocratización de la gestión y la anomia constituyen los temas emergentes (Glaser y Strauss, 1967) en la marcha de la transferencia.

Cuando decimos excesivamente burocrático, coincidimos con la interpretación de la conceptualización weberiana expresada por David Beetham en su libro “Max Weber y la Teoría Política Moderna”:

“....que la burocracia ha sobrepasado su función instrumental de administrador racional y que la regulación, que era un medio de

administración, se ha convertido en un fin en sí mismo. En los procesos de alta burocratización cobra más fuerza el procedimiento en sí, que el fin a alcanzar, tornándose la regla técnica, en las manos del funcionario un instrumento de expresión de poder”

En nuestro caso las cuestiones burocráticas pueden observarse a partir de las siguientes intervenciones espontáneas de los entrevistados

- “... la municipalidad es muy papelera” o “...el ministerio era más expeditivo”
- “La Municipalidad es más burocrática”
- “... se entorpeció el servicio educativo no sabíamos de quien depender...”
- “...el sistema burocrático del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es sumamente enredado, más que simplificar tiende a dificultar...”
- “...no nos movíamos en el Ministerio de Educación de la misma forma que en la Municipalidad..”,
- “... los trámites se complejizan y nos restó mucha autonomía a los directivos...”

Con relación a la anomia la definición durkhemiana de este proceso resultó de un denso valor explicativo para conceptualizar las situaciones observadas como resume la siguiente frase:

- “La transferencia había que hacerla pero en forma menos traumática ”

“La anomia es la situación de pérdida de solidaridad y en que las relaciones sociales no se hallan reglamentadas. La reglamentación no existe o no se encuentra en relación con el grado de desenvolvimiento del trabajo, esa falta de reglamentación no permite regular la armonía de las funciones, cuanto más compleja es una organización más se hace sentir la necesidad de una amplia reglamentación”.

“...Esas nuevas condiciones reclaman naturalmente una nueva organización pero como esas transformaciones se han llevado con extrema rapidez los intereses en conflicto no han tenido todavía tiempo de equilibrarse”. (Durkheim, 1985)

- “... la transferencia fue traumática por la estructura de las Normales...”
- “... pasamos a un ámbito que nos desconocía desde la normativa, la Municipalidad tenía escuelas primarias, y medias históricas, comerciales, liceos.
- “...hay un montón de cosas que quedaron sin dilucidar...”

- *“... la municipalidad no entiende del todo lo que es la secundaria y menos una normal...”*
- *“... al principio fue un choque para ellos...”*
- *“No se hizo transferencia con transición , la gestión tendría que habernos conocido antes, les cuesta entender lo que es una normal “ “...deben aprender...”*
- *“...las escuelas normales permanecen desconsideradas por el gobierno, no pertenecen a ningún estatuto...”*
- *“...había un desconocimiento de cómo funcionábamos erámos atípicas...”*
- *“no tenemos interlocutor válido”*
- *“...al no haber en la ciudad de Buenos Aires estructuras para recepcionar las escuelas normales superiores, se produjeron serios inconvenientes, se sumó al vacío normativo un no plantarse de la jurisdicción, todo se ha ido diligenciando a partir de que los demandantes tengan claro lo que están planteando y puedan entrar en diálogo con la jurisdicción, para asegurar que los problemas sean resueltos para el sistema educativo y no solo para beneficiar a particulares”.*
- *“... ante el vacío normativo hubo que litigar bastante para lograr un marco mínimo de contención...”*

Esta situación de vacío normativo aunque no se expresó en los mismos términos ya fue señalada en otras investigaciones que concluyeron con recomendaciones sobre medidas como reforma del estatuto del docente para mejorar la calidad y la racionalidad del sistema educativo, donde lo económico no aparece como central sino como un aspecto más del proceso (véase Informe Nacional de la República Argentina, Desarrollo de la Educación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1996 y Publicaciones periódicas Revista Zona Educativa año 1 nro. 6, 1996 y de la Fundación de Estudios Económicos Latinoamericanos, 1993) .

Otras investigaciones comprobaron estas tendencias a la formación de gobiernos provinciales tan burocráticos y abandonicos con respecto a los establecimientos educativos transferidos como había sido la nación y vincularon esta tendencia con la falta de articulación de la transferencia con otras políticas educativas. (Braslavsky, 1995).

-- “... falta una legislación, normas para una serie de cosas, estamos muy a la suerte de cada uno...”

Otras investigaciones ya han afirmado que en Argentina, uno de los obstáculos para el éxito de la transferencia de los servicios educativos es el bajo desarrollo organizacional y técnico de las jurisdicciones.(García de Fanelli, 1997)

8.2 La descentralización y las condiciones laborales de los docentes

Al analizar la dimensión de las condiciones laborales de los docentes se hace evidente la arena de conflicto que mencionáramos al principio del documento, el conflicto entre la nación que reduce sus gastos y el gremio docente que siente vulnerados sus derechos, e incertidumbre acerca de su futuro. Otro factor de diferencial entre la Nación y la ciudad de Buenos Aires, es la forma de contratación, horas cátedra versus cargos docentes .(véase diferencia en anexo estadístico)

Investigaciones realizadas en el ámbito internacional han comprobado que los principales riesgos que podría acarrear la descentralización de los servicios educativos, serían provocar ineficacia en las organizaciones e inseguridad en el personal. Según los entrevistados la reforma educativa genera altas cuotas de incertidumbre con respecto al desarrollo profesional docente, principalmente en lo referido a los canales de perfeccionamiento y a las condiciones laborales. Con respecto a estas últimas se mencionaron las siguientes:

- Política salarial, disparidades en la equiparación salarial de los docentes transferidos, especialmente el caso de los secretarios:

Los docentes nacionales tenían al momento de la transferencia remuneraciones inferiores a las de sus pares de la municipalidad de Buenos Aires. Esta última procedió a equiparar progresivamente, y durante el proceso que llevó casi dos años se generaron conflictos derivados de situaciones de manifiesta inequidad, como que los salarios no respetaban en sus montos las jerarquías docentes. Esta situación se relaciona con las etapas de la transferencia, ya que como mencionamos más arriba las ENS, se transfirieron por niveles, empezando por primaria y finalizando al cabo de dos años con el terciario. Esto generaba la particular situación de que durante los primeros años los rectores de las ENS, que eran de nivel terciario y por lo tanto aun pertenecían a Nación tenían a su cargo personal que ya había sido transferido como los docentes de nivel primario y medio. Al respecto subsistía en el momento de la investigación el problema de los Secretarios, quienes por complejidad burocrática administrativa no habían sido salarialmente equiparados con relación a la

responsabilidad de su cargo, y en algunos casos percibían remuneraciones inferiores a los prosecretarios.

-- *“...queremos equiparación salarial los maestros y preceptores transferidos cobran menos que los municipales...” “trabajan más de lo que ganan”*

-- *“... hay un aumento salarial...”*

-- *“... el gobierno de la ciudad nos paga el 40% en negro sin descuentos, las cosas no pasan por la Secretaría de Educación sino por Hacienda...”*

-- *“... las horas de trabajo no son las del cargo”*

- Política de racionalización de personal administrativo:

En virtud del congelamiento de vacantes, y la no renovación del personal que se jubila, acorde con las medidas de redimensionamiento del Estado Nacional que se vienen implementado desde la última década, a lo que se sumó la opción de traslado de los efectivos al momento de la transferencia, se ha producido una reducción del personal administrativo y de maestría. Esto ha significado para muchas instituciones una erogación por parte de las cooperadoras de fondos propios, para la contratación de personal de maestría y de seguridad y en otros casos, la delegación de personal docente hacia tareas administrativas. En el anexo estadístico puede observarse la heterogeneidad de las plantas funcionales de las Escuelas entrevistadas.(cuadro 2)

- Recomposición y reducción de las plantas funcionales:

Como producto de la informatización de algunas funciones, se produjo la desaparición de cargos por ejemplo los tesoreros, y todo el equipo administrativo que los apoyaba. Por lo tanto todas las tareas administrativas vinculadas al control de personal que llegan en promedio a 500 agentes por escuela, quedó a cargo de las secretarías.(ver anexo estadístico cuadro distribución de agentes por escuelas) (cuadro 3)

Recordemos que en la mayoría de las instituciones ni la gestión de personal, ni la gestión del alumnado (2000 alumnos en promedio por establecimiento), está informatizada. (Ver anexo estadístico alumnos matriculados por nivel y establecimiento, cuadro 4)

Actualmente la gestión de pago de los salarios es realizada directamente por el Banco Ciudad. (Ver anexo estadístico salarios promedio por cargo docente, cuadro 5)

- Pérdida de derechos laborales adquiridos:

Como ya se mencionó anteriormente, las relaciones laborales de los docentes transferidos se regulaban por el Estatuto del Docente Nacional, al momento de la transferencia, pasan a ser regulados por el Estatuto del Docente Municipal. Sin embargo al no tener la Municipalidad de Buenos Aires, Profesores, éstos pasan a regirse por ambos estatutos simultáneamente, con la consecuente pérdida de derechos adquiridos (en el caso de los profesores provisorios, al pasar a regirse por el Estatuto del Docente Municipal, pierden licencias para viajes y otras actividades académicas o de capacitación)

Este es un tema aún pendiente:

-- *“.. han lesionado los derechos adquiridos, la reconversión de los recursos humanos ha llevado a cosas graves...”*

-- *“estamos con un pie en un lado y el otro en otro lado”*

-- *“se necesitaría un estatuto que nos abarcara totalmente para no navegar entre dos aguas”*

- el cambio de status de dependencia institucional de los trabajadores: de empleados nacionales a municipales.

Esta situación ha requerido el aprendizaje de nuevas formas de gestión. La resolución por vía la institucional de estas situaciones, requiere por parte de los propios interesados una tarea en conjunto con la Legislatura porteña destinada a la constitución de un marco normativo específico, que proporcione canales operativos consensuados, ya que como se mencionó anteriormente la Ciudad de Buenos Aires por ejemplo, no posee estatutos que consideren la situación de los profesores del Nivel Superior, no universitario.

8.3 La descentralización y la profesión docente. Transformación de la identidad de los rectores de perfil burocrático al perfil gerencial

Las autoridades centrales delegaron en los agentes transferidos una autoridad de tipo funcional es decir una autoridad de influencia que se basa en su competencia y su saber.

El proceso de descentralización puede conducir a una reconversión de la profesión docente¹⁵, ya que según los entrevistados las nuevas funciones les están requiriendo incorporar capacidad de gestión y de delegación, establecer límites y espacios y tiempos entre la función pedagógica y la función de gestión institucional y financiera de las escuelas. En esta dirección se observa en el mercado de formación docente la oferta de carreras de posgrado en gestión educativa.¹⁶

La complejización de las funciones de dirección a raíz de la autogestión educativa, la masificación de los niveles medios, están dando cuenta del proceso de división del trabajo. La nueva realidad de las escuelas está produciendo modificaciones en el discurso acerca de la práctica profesional. Una de las rectoras por ejemplo, se manifestó en forma crítica acerca de los mecanismos de desarrollo de carrera docente enfatizando las deficiencias del perfil principalmente burocrático de acceso a los cargos, en el sentido weberiano (acceso a cargos a través del desempeño de una carrera escalafonada, a través de una competencia de tipo impersonal) y enfatizó la necesidad de evaluar habilidades hasta el momento no evaluadas para promover a cargos de conducción como rasgos de personalidad con capacidad de liderazgo y habilidades interpersonales de iniciativa personal o de negociación o gestión como para liderar equipos:

-- *"...a la conducción se llega por carrera docente, esto ha tenido un impacto altamente negativo en el sistema educativo, no hay evaluación de un perfil necesario para la conducción, el procedimiento para acceder a la conducción es escalafonado, burocrático"*

Expresiones por parte de otra entrevistada como *"...salimos al mercado con una oferta educativa atractiva"* dan cuenta de este cambio en el perfil de conducción.

Las nuevas calificaciones laborales requeridas podrían significar a la vez cambios en los actuales criterios de acceso a los cargos de conducción definidos en términos racional-burocráticos casi a la manera de un funcionario (actualmente puede ser rector el profesor que haya ejercido la docencia en

¹⁵Esta reconversión o especialización del trabajo no es privativa de los docentes sino afecta a todas las profesiones, una de las primeras en cambiar fue la medicina. El nivel de gerenciamiento y el desarrollo de los sistemas de salud y obras sociales, requieren de algunos profesionales médicos competencias gerenciales, lo mismo se puede afirmar de otros campos como el jurídico.

¹⁶La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO de Argentina, posee un posgrado en Gestión de la Educación

educación superior no universitaria) hacia mecanismos de selección que consideren algunos rasgos no tradicionalmente vinculados a la profesión docente como la capacidad de gerenciar. Por otra parte este proceso de complejización de funciones implica según surge en algunas de las entrevistas, la necesidad de elaborar nuevos criterios de construcción de trayectorias docentes o mayores niveles de división del trabajo a través de la especialización e interdependencia de funciones (de hecho en algunas entrevistas se menciona la necesidad de la figura de un director administrativo que acompañe la tarea del rector y le permita dedicarse específicamente al cumplimiento de funciones pedagógicas).

-- *“...Las escuelas normales tienen que tener un Director Pedagógico y paralelamente un administrador de situaciones que reducen el tiempo de trabajo pedagógico”*

-- *“...el contacto con la burocracia de la ciudad, todo documento elaborado por secretaría debe llevar la firma de Director”*

En síntesis la profundización de la división del trabajo docente vía la especialización igual que en otras profesiones está requiriendo a los docentes una fuerte reconversión laboral, sobre todo de los que están en la conducción. Los modelos de gestión más autónomos requieren a su vez la adquisición de mayor capacidad administrativa y de gestión. El requerimiento de nuevas calificaciones, obviamente como todo proceso de cambio, aparece rodeado de incertidumbre y en algunos aspectos hasta contradictorio. (La capacitación docente es un tema que merece una consideración especial, que excede este estudio). A esto puede sumarse la elevada edad promedio de los agentes docentes que en promedio poseen mas de cuarenta años y los directivos más de cincuenta. La población docente de menos de 30 años es minoría. (ver anexo estadístico edades de los agentes, cuadro 22)

La Secretaría de Educación de la Ciudad posee una Escuela de Capacitación Docente, CePA; además los docentes se pueden capacitar en servicio, concurrir a los cursos de la Red Federal, e incluso los niveles de Educación Superior, elaboran su propia oferta de capacitación, en acuerdo con la Secretaría de Educación.

La apreciación que realizan los entrevistados acerca de los programas formación y perfeccionamiento docente es ambigua, en términos de un rector *“...creo que a veces los instructores están menos capacitados que nosotros”* ..

-- *“los docentes estamos sobrexigidos, la capacitación es durante el fin de semana, ya no sabemos de donde sacar tiempo”*

-- *“la capacitación no es muy productiva para nosotros es muy académica pero...”*

-- *“vienen profesores universitarios, que no saben que es un alumno de primaria”*

En cuanto al rol de las instituciones, en las ENS, hay un reconocimiento de la crisis de la enseñanza normal evidenciada en que los egresados de las normales ya no entran a los Institutos de Educación Superior sino que buscan otras alternativas de formación o directamente la inserción laboral.

El perfil de los ingresantes a la Carrera de Formación Docente está cambiando, una de las notas es el ingreso de hombres a la Carrera de Maestros Jardineros y de Educación Primaria. Esta masculinización de la profesión seguramente se relaciona con las características del empleo docente, un sector que aún no ha sido afectado por el desempleo. Es decir no ha sido afectado por uno de los conflictos más agudos de la sociedad actual, el conflicto por la pérdida de los puestos de trabajo y el creciente deterioro de las condiciones laborales, que ha afectado con fuerza a la mayoría de los trabajadores del país.

8.4 Construcción de la autonomía y propuestas de gobernabilidad

A nivel discursivo uno de los objetivos de la descentralización es el logro de la autonomía (zona educativa, 1996). La construcción de autonomía es una etapa posterior a la transferencia de los servicios educativos, ya que ésta es solamente un instrumento para implementar la política de descentralización, pero no un fin en sí. Pero vale la pena preguntarse qué tipo de autonomía escolar se construye en el marco del proceso de descentralización que estamos analizando.

En el estudio de caso los procesos de autonomía institucional, son aún de tipo académico, en lo financiero las instituciones dependen de la administración local, (Carciofi, 1996), quien recibe los fondos de la Nación y además aporta sus propios recursos para hacer efectivo el servicio transferido. Se trata de una autonomía académica, sin autarquía financiera. No obstante la autonomía, aún la académica en las escuelas, entrevistadas aún es parcial. Este tema podría llegar a constituir una fuente de conflicto de poderes entre el estado nacional y las provincias, por un lado en caso de que éstas demanden por mayores funciones de decisión de las que el gobierno nacional esté dispuesto a conceder. Por otra parte entre las autoridades jurisdiccionales y las autoridades escolares en cuanto éstas últimas comiencen a demandar por poder de decisión en varios aspectos que como veremos más adelante aparecen mencionados en las entrevistas y que para hacerse efectivos requerirían de nuevos marcos legales:

-- *“...queremos ser más tenidos en cuenta como profesionales de la educación...”*

-- *“...autónomos no somos para todo tenemos que pedir permiso, queremos autonomía para resolver temas menores, queremos comunicación más fluida y no enterarnos por los diarios, nos llaman pero no somos tenidos en cuenta”.*

-- *“No tenemos autarquía financiera, la autonomía académica usada responsablemente nos permitirá seguir trabajando”.*

-- *“Autonomía y descentralización , no en la práctica, todas nuestras decisiones son aprobadas por las autoridades, las elevan y esperan la resolución que las apruebe”.*

-- *“El Consejo consultivo de la escuela elabora la propuesta, pero la burocracia demora tanto que cuando ud. Quiere poner en práctica el proyecto ya pasó el año”.*

-- *“Autonomía , no hay autonomía, hay una autoridad que no resuelve rápidamente”.*

-- *“Autonomía no es verdad tal vez... con el tiempo”*

La conformación del Proyecto Educativo Institucional (véase Zona Educativa, 1997) es un proceso en algunos casos complejo dada la modalidad de trabajo de los profesores, que transitan por numerosas instituciones, al respecto la concentración de horas parecería ser una condición básica para la construcción de proyectos.

Algunos rectores reclaman la posibilidad de poder seleccionar los docentes y conformar equipos.¹⁷ La concentración de horas en un mismo establecimiento favorecería la constitución de los proyectos institucionales.

-- *“Proyectos hay pero es muy difícil, la gente no trabaja en una sola escuela, es importante estar en un solo lugar, sino se siente tironeado, la gente está en tantos lugares que no puede vivir”.*

Algunos de los entrevistados plantean la necesidad de contar con mayores niveles de autonomía para seleccionar y conformar los equipos docentes.

-- *“... la gente elige donde se anota, las juntas de calificaciones elaboran listas, concursos no hay, los directivos están obligados a llamar según el orden de mérito de las listas, .llaman de acuerdo a las listas”*

¹⁷ el reclutamiento de los docentes se da a través de listados conformados por las Juntas de Calificación según orden de mérito y de acuerdo a la inscripción que se realiza cada año en los distritos escolares.

Como ya expresáramos anteriormente las instituciones con mayor desarrollo están demandando por mayores niveles de autonomía. Se trata en la mayoría de los casos entrevistados de Instituciones que poseen suficiente capacidad social acumulada para la gestión de los recursos (Vila, 1997) y para continuar prestando el servicio a los beneficiarios sin problemas mayores, aún a pesar de los inconvenientes coyunturales derivados del proceso de transferencia.

-- *“soportamos el impacto de la transferencia porque teníamos un grado de coherencia interna que le permitió afrontar y los órganos de gobierno de la institución también. pudieron hacer frente al impacto, fue muy duro”*

Algunos autores sostienen que la autonomía escolar no necesariamente , cumple con sus promesas de logro de la calidad y equidad ya que por ejemplo la calidad no depende sólo de la libertad de la escuela sino del origen social del alumnado, del trabajo pedagógico en el aula y de los recursos.(Munín 1999).

Como resultado de otras investigaciones que registraron resultados ambiguos en cuanto al logro de la autonomía escolar a partir de la descentralización se ha formulado la hipótesis de que los escasos logros de autonomía residen en la falta de una nueva regulación tendiente a la reconfiguración de los sistemas educativos. (Braslavsky, 1995). En dirección a lograr la autonomía y la gobernabilidad se sostienen reuniones de rectores, casi semanales con la Dirección de Educación Superior para consensuar un nuevo modelo de gobierno de las ENS todo ello supeditado al marco de Ley de Educación de la Ciudad.

-- *“A los directivos de las Escuelas Normales se nos solicitó dos representantes en la Comisión de Elaboración del Anteproyecto de Ley de Educación para la Ciudad a cargo de la Secretaría de Educación”*

.

9- El rol de las Cooperadoras

Las Cooperadoras Escolares han desarrollado una función vital en las instituciones escolares, en cuanto a la promoción de la participación comunitaria, y a la obtención y gestión de fondos. Son asociaciones que poseen personería jurídica. En general manejan fondos propios provenientes del pago de las cuotas (no obligatorias) de los asociados (los padres de los alumnos) y fondos obtenidos en

actividades de promoción, servicios. Con estos fondos de uso libre financian el mantenimiento de los edificios escolares, las contrataciones extraescolares y algunas sostienen proyectos de ayuda solidaria, tanto a los alumnos como destinados a otras comunidades.

Las Cooperadoras si bien son autónomas, dependen de la Dirección de la Escuela, y los gastos e inversiones se realizan en forma consensuada. La dirección no maneja dinero, todo el movimiento de fondos se canaliza por la cooperadora.

Actualmente administran subsidios de uso condicionado que les transfiere el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, destinados a la compra de equipamiento, material didáctico y transporte. El monto de los subsidios asignados va en función del número de alumnos y son aproximadamente de \$3000 ó \$4000.

Es destacado por los entrevistados que Nación no enviaba subsidios.

La obligación de rendición de cuentas periódicamente a la administración local, es percibida como fuente de transparencia en el manejo de los fondos. Con respecto a la asignación de subsidios, algunos entrevistados dejaron entrever la existencia de un tipo otorgamiento tendría características casi discrecionales, por el mecanismo de asignación, por votación. Este tipo de relaciones clientelares, ya ha sido señalado por otras investigaciones (Braslavsky, 1995).

El nuevo rol de las Cooperadoras en el proceso de transferencia se deriva muchas veces de la implementación de proyectos, que requieren fondos, y es la cooperadora la encargada de generar vía la promoción de actividades comunitarias y en algunos casos el trabajo solidario de los asociados. En otras ocasiones la cooperadora motoriza acciones para paliar situaciones derivadas de la racionalización administrativa como la contratación de personal de maestranza y personal técnico sobre todo en el área de informática que es un área aún no cubierta por el gobierno de la ciudad. El gobierno ha enviado los equipos e insumos pero falta aún el personal capacitado y los instructores. Al respecto en varias de las escuelas entrevistadas la Cooperadora se estaba haciendo cargo de la reconversión informática vía la contratación de técnicos para capacitar al personal.

10. La descentralización desde la perspectiva de la administración local. Entrevistas a los funcionarios de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

10. 1 La atención de los servicios descentralizados

La Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, recibió las Escuelas Medias, mediante el Acta de Transferencia firmada en 1992. Como ya mencionamos con anterioridad la Municipalidad recibía los establecimientos con el compromiso de administrarlos, y la Nación se hacía cargo de los salarios docentes. Sin embargo la cuestión no se limita a la simple administración. La Ley Federal de Educación estableció además de administración competencias jurisdiccionales con respecto a la aprobación del currículo, conducción de establecimientos estatales y supervisión de los de gestión privada, evaluación y adecuación del sistema a las necesidades de la comunidad y promoción de la participación de las organizaciones de los trabajadores en el mejoramiento de la calidad. Para el desarrollo de las competencias enunciadas la ley deja margen de autonomía político institucional a cada jurisdicción, en función de la propia cultura institucional y de los requerimientos de su sistema educativo.

La transferencia se realizó por etapas, y entre dos niveles de gobierno del mismo partido político. A casi seis años de producida la transferencia la situación política de la ciudad de Buenos ha cambiado, dada la obtención de su autonomía a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 (art. 129). La Legislatura porteña es por su parte el nuevo ámbito en donde se debate el esperado Proyecto de Educación para la Ciudad. (según nos informaron, la Secretaría de Educación está elaborando su propio anteproyecto mediante una comisión de expertos, y en la Legislatura circulan cinco proyectos, Nadeo, González Gass, Puiggrós, Marino, Imaz)

Esta última parte del documento intenta dar cuenta del significado de la transferencia para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Intenta dar cuenta, porque la posibilidad de acceso a la información en este nivel resultó más limitada, fue más complicado entrevistar a los funcionarios que a los docentes. Se realizaron cuatro entrevistas. Además el reciente cambio de cuadros políticos en la gestión de gobierno de la ciudad añadió otra complejidad a la posibilidad de obtener información. La transferencia tuvo impactos cuantitativos y cualitativos para la administración local.

En términos cuantitativos, para la administración local, el proceso de descentralización significó un aumento significativo de las escuelas y personal docente a su cargo. (ver anexo estadístico) En los mismos términos esto significó evidentemente una demanda mayor en competencias de planeamiento, supervisión, la multiplicación del personal docente a administrar. Además hay que recordar que el ministerio no transfiere más que escuelas, docentes y supervisores, pero no recursos humanos ni competencias en cuanto a planificación, legislación, etc. Estas son las competencias que la administración local debe desarrollar y para las que requerirá de capacidades sociales acumuladas.

Para comprender la magnitud del impacto de esta multiplicación de demandas funcionales, hay que tener en cuenta la política de racionalización que se venía implementando desde diez años atrás. La disminución de personal vía la racionalización a partir de los retiros voluntarios, se suplanta a su vez

con nuevas formas de contratación quizás más precarias pero que son utilizadas para desarrollar las nuevas funciones , además de los cargos políticos. Al respecto otras investigaciones han comprobado la aparición de un efecto no previsto en los procesos de descentralización como es el aumento de los gastos producto de contratación de equipos técnicos sin calificación adecuada y que no han producido incremento de la eficiencia. (Senén González,1994)

En términos cualitativos, lo más importante a destacar es la carencia de una estructura normativa que diera cuenta de la situación de los establecimientos transferidos cuyas plantas funcionales resultaban inéditas para una jurisdicción que tradicionalmente se había ocupado de la educación de nivel primario., como ya mencionamos la forma de contratación por cargos docentes, característica de la Ciudad de Buenos Aires difiere totalmente de las horas cátedra, que es la forma de contratación de los docentes nacionales. Al vacío normativo se suma además una estructura administrativa supuestamente más burocrática que la de la Nación.

No obstante la jurisdicción de Buenos Aires, según la perspectiva de los entrevistados ,está procesando la transferencia de las ENS sin que se deteriore el nivel de prestación del servicio educativo. Esto se relaciona con sus capacidades sociales acumuladas y su capacidad financiera. La totalidad de los edificios escolares entrevistados están siendo refaccionados . Los directivos escolares entrevistados coincidieron con las autoridades locales en que la transferencia no ha tenido efectos negativos en la calidad de la educación.

10. 2 Creación de nuevas estructuras de gobierno y financiamiento

A fin de ejecutar las funciones delegadas en forma más eficiente, la administración local , creó una nueva estructura la Dirección de Educación Superior, dependiente de la Subsecretaría de Educación. Las funciones de esta nueva dependencia están destinadas a gestionar las Escuelas Normales y los Institutos de Educación Superior que como ya se dijo superaban por su complejidad a las Escuelas Medias históricas dependientes de la Municipalidad de Buenos Aires.

Así definieron los rectores entrevistados su relación con esta Dirección

-- *“ encontramos un lugar que es la Dirección de Educación Superior, antes pasábamos de uno a otro todo era bastante complejo” la dependencia es para lo fundamental curricular, docentes, baja de cursos, pero son estructuras que aún no están bien consolidadas”*

-- *“estamos reuniéndonos con Hebe sobre el gobierno de estas Escuelas”* (La entrevistada hace referencia a la Directora de Educación Superior hasta julio de 2000, Prof. Hebe García.)

No obstante en la actualidad según la apreciación de las autoridades escolares, esta Dirección no resulta suficiente para la atención de los otros niveles de las Escuelas Normales , el Medio , el Primario y el Inicial.

Dependen de la Dirección de Educación Superior veinticinco establecimientos, y 4.383 empleados: docentes, directivos y administrativos. (Ver anexo estadístico, cuadro 7)

Aunque la Nación transfirió los salarios docentes, los edificios y los recursos materiales y se hizo cargo de la equiparación salarial, que actualmente se paga con recursos genuinos, esto no resulta suficiente frente a la magnitud de la transferencia. La situación de la Ciudad de Buenos Aires, justifica la hipótesis de quienes destacan la importancia del financiamiento de la descentralización además de las capacidades de gestión. (Rufián Lizana, 1993).

Desde la perspectiva de los funcionarios la transferencia significó el mantenimiento de relaciones más estrechas con las escuelas, el vínculo se desarrolla a través de los supervisores quienes recorren periódicamente las escuelas con la función de controlar y relevar necesidades. Sin embargo algunos rectores entrevistados señalaron que los supervisores no son suficientes y que además no pueden asesorarlos a todos los niveles, reclaman la presencia de personal especializado en todos los niveles educativos.

Esta apreciación no es coincidente con la de otras autoridades escolares, que expresaron en su momento percibir mayor control.

El discurso del Gobierno de la Ciudad es: *“descentralización administrativa y autosugestión educativa”*.

Es importante, en razón de lo que se mencionara anteriormente y con una tarea a emprender en forma conjunta por los diversos niveles (autoridades ejecutivas, Legislatura porteña e instituciones escolares), la definición de un nuevo marco normativo que facilite las relaciones laborales y clarifique la posición de los trabajadores de la educación transferidos a la Ciudad de Buenos Aires.

Para concluir es importante destacar que la descentralización recién se ha iniciado. Es un proceso que llevará unos cuantos años para su estabilización , siempre que sea sostenida como una política de Estado.

Síntesis y Conclusiones

El proceso de descentralización que se ha descrito no es generalizable al resto de las jurisdicciones del país. Buenos Aires es la ciudad que cuenta con más escuelas y más recursos financieros, con capacidades administrativas y de gestión y con experiencia pedagógica acumulada como para lograr la culminación satisfactoria del proceso, de larga duración.

La reforma del Estado y la reforma educativa constituyen el telón de fondo del caso de descentralización educativa presentado en este informe.

En lo concerniente al modelo de gestión he comprobado que la nueva configuración de relaciones dentro del sistema educativo resultante del proceso de descentralización de los servicios, en cuanto a la distribución de poderes, es de tipo mixto ya que es posible deslindar dimensiones del sistema que permanecen centralizadas de otras que se han descentralizado. Desde la perspectiva concentración-desconcentración, puedo afirmar que en algunas dimensiones se ha producido desconcentración de funciones y delegación de poder para ejecutarlas pero sin transferencia de poder de decisión última.

De acuerdo a la legislación vigente la distribución de dimensiones en términos centralización-descentralización fue la siguiente:

- Dimensiones centralizadas: la generación de política educativa y la evaluación de resultados, el diseño de los planes de actualización y perfeccionamiento docente, la revalidación de títulos, las equivalencias.
- Dimensiones descentralizadas: el financiamiento, la planificación y la administración del sistema educativo jurisdiccional.

El currículo tiene un componente de centralización consistente en los contenidos básicos comunes y un componente descentralizado representado por los espacios curriculares institucionales.

Con respecto al desempeño de la gestión gubernamental e institucional, los principales temas emergentes en el proceso de descentralización, según la apreciación de los actores son:

- las relaciones entre autoridades nacionales- jurisdiccionales y autoridades escolares.

Estas relaciones han sido y son arena de conflicto debido a los procesos de anomia, excesiva burocratización, escasa autonomía y dificultades para lograr eficiencia en la prestación del servicio.

De acuerdo a las entrevistas es posible señalar un “antes” y un “después,, ahora” de la transferencia. Sobre el período anterior a la transferencia , se registró una línea de apreciación con matices de ambigüedad entre la nostalgia y la crítica hacia la política abandonica de Nación. Con respecto a la relación con Nación a pesar de la ausencia de supervisión y asesoramiento , los algunos establecimientos transferidos aún valoraban su forzada autonomía. previa a la misma.

En cuanto al “ahora del proceso de transferencia” los transferidos están en situación de demanda de contención a la administración local que aún no se logra y protestan contra los procesos de anomia y burocratización de la gestión.

En el Gobierno de la Ciudad los procesos de burocratización de la gestión y las situaciones de anomia ejercen efectos de control que en algunos casos atenta contra la eficiencia en la gestión de los docentes y directivos. El proceso denota la necesidad de nuevos arreglos legales e institucionales. El cuerpo de instituciones entrevistadas no es homogénea, como tampoco lo son las apreciaciones emitidas por los rectores. No obstante he podido construir líneas de interpretación de acuerdo al marco analítico propuesto.

Se denotó preocupación por la creación de nuevos modelos institucionales. Estructuras organizativas centralizadas internalizadas por los actores, por ejemplo para la contratación de los docentes , y para la elección por parte de los docentes de los establecimientos donde desean trabajar (no hay postulación directa en los establecimientos sino a nivel de distritos), constituyen mecanismos que obstaculizan los procesos de logro de la autonomía y elaboración de los proyectos institucionales.

En este sentido es válido destacar a nivel escolar el rol e interacción de los equipos de conducción institucional, y el nuevo rol de las Cooperadoras y a nivel del gobierno local la creación de la Dirección de Educación Superior.

Los equipos de conducción de las instituciones transferidas conjuntamente con la Dirección de Educación Superior están trabajando en proyectos de nuevas formas de gobernabilidad de las instituciones y a su vez están reclamando su participación corporativa en la elaboración del anteproyecto de ley de educación para la ciudad de Buenos Aires. En este tema se registraron también diversos matices de compromiso con la acción, desde quienes se encuentran deseosos de participar, hasta quienes expresaron que "son ellos", haciendo referencia a la administración gubernamental, quienes van a construir las nuevas regulaciones.

Para superar el vacío normativo es necesario que desde el Gobierno de la Ciudad, con los equipos de conducción y en el ámbito de la Legislatura porteña se trabaje en la formulación de un nuevo marco normativo que regule el nuevo status laboral de los trabajadores transferidos.

En cuanto a la superación de la complejidad burocrática sería necesaria la inversión en el diseño de nuevas regulaciones técnicas y en la informatización de la gestión de las escuelas.

Con relación a la situación del personal transferido se ha verificado en la investigación, la generación de incertidumbre entre los trabajadores, justamente a raíz de los procesos de anomia y burocracia

El rol de los Rectores parece comenzar a complejizarse al agregarse a las funciones pedagógicas y burocráticas funciones de administrador con fines de gerenciar la institución y la oferta educativa para hacerla competitiva.

Las características particulares de cada escuela, requieren de los Rectores una serie de competencias, vinculadas al desarrollo organizacional, curricular, político-institucional y financiero. Por ejemplo la fijación de prioridades de gastos de las Cooperadoras, la participación en la reforma pedagógica que se está efectuando en la formación de los docentes y en cuanto a la política-institucional el manejo de la relación con el gobierno local, los padres, los docentes y la comunidad educativa.

En síntesis siendo aún incipiente la puesta en marcha del proceso de descentralización educativa, aún no se han resuelto dilemas tanto en relación a sus efectos institucionales como a su legitimación social. No se puede olvidar que es un proceso aún en construcción y por lo tanto es pronto para evaluar resultados.

ANEXO ESTADISTICO¹⁸

¹⁸ Los cuadros estadísticos que se incluyen en esta sección, no son de mi autoría , ni han sido reelaborados por mí. Se presentan a fin de ofrecer un marco estadístico al lector que trasciende las pretensiones de este documento y sólo con fines de difundir información cuantitativa siempre valiosa para los investigadores. Por tal motivo se muestran tal cual como figuraban en el Documento original, no se les cambió ni la denominación , ni la numeración. Únicamente se señalan los datos que interesan para esta investigación , además debe tenerse en cuenta que en la fuente donde dice “elaboración propia” hace referencia a las autoras originales del Documento.

Fueron extraídos, con autorización de la Dirección de Programación Educativa, del Documento de Trabajo “*Dirección de Educación Superior Agosto de 1999- Establecimientos Educativos. Cargos y Remuneraciones. Secciones de Grado y Matrícula. Indicadores. Relación de Presupuesto 1999*” Elaborado por el equipo de trabajo Coord. por Lic. Alicia Lombroni, Lic. Ana Copes y Cont.Olga Kogan . Dirección de Programación Educativa-Dirección General de Planeamiento .Subsecretaría de Educación. Secretaría de Educación..Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Bibliografía

- Alliaud, Andrea *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*. Buenos Aires, CEAL, 1993. [Biblioteca Política Argentina].
- Alliaud, Andrea “Maestras eran las de antes. Una historia para recordar”. *La Educación Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, año XXXVIII, n° 117, 1994.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires, UNICEF/CIEP Losada, 1992
- Beetham, David *Max Weber y la teoría política moderna*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- Berger Peter y Thomas Luckman, *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu, 1976.
- Birgin, Alejandra y Pineau, Pablo *Panorama de la educación básica en Argentina* PREDE/OEA, 1993.
- Bour, Enrique. *La descentralización de la Educación Superior*. Buenos Aires, Fundación de Estudios Económicos Latinoamericanos, 1993. Documento de Trabajo n° 38
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude *La reproduction, elements pour une théorie du système d'enseignement*. Paris, Les Editions de minuit, 1983.
- Bowles, Samuel y Gintis, Herbert *Schooling in capitalist America. Educational Reform and the contradictions of economic life*. New York, Basic Books, 1976.
- Braslavsky, Cecilia “Acerca de la reconversión del sistema educativo Argentino 1984-1995”. *Propuesta Educativa*, n°14, FLACSO Argentina, 1996.
- Braslavsky, Cecilia *La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos*. Buenos Aires, FLACSO, 1995.
- Braslavsky, Cecilia y Birgin, Alejandra (comp) *Formación de Profesores. Impacto, pasado y presente*. Buenos Aires, Miño y Dávila, 1992.
- Bravo, Héctor Félix *La descentralización educacional: sobre la transferencia de los Establecimientos*. Buenos Aires, CEAL, 1994. [Biblioteca Política Argentina]
- Brown, Philip “Cultural capital and social exclusion: some observations on recent trends in Education. Employment and the labour market” *Work, Employment & Society*, vol 9, n°1, 1995.
- Carciofi, Ricardo, Cetrángolo, Oscar y Larrañaga, Osvaldo *Desafíos a la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*. Santiago, CEPAL, 1996
- Carnoy, Martin and Levin, M. *Schooling and work in the democratic state*. California Stanford University Press, 1985.
- Carnoy, Martin. “School improvement: is privatization the answer?”. En:

- Hannaway, Jane and Carnoy, Martin (ed) *Decentralization and school improvement*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Carro, Silvina, Neufeld, María Rosa, Padawer Ana y Thisted, Sofía. *Las instituciones educativas en tiempos del ajuste estructural: una aproximación desde la etnografía*. Mimeo. UBA, 1996.
- Carro, Silvina, Neufeld, María Rosa, Padawer Ana y Thisted, Sofía "Las familias en la escuela primaria: transformaciones recientes en la vida cotidiana" *Propuesta Educativa*, n°14. FLACSO Argentina, 1996.
- Coleman, James "Social capital in the creation of human capital" *American Journal of Sociology*, 94.
- CONSUDEC *Transferencias, Documentos, Opiniones, Sugerencias*, 1991
- Coraggio, José Luis *Descentralización el día después...* Buenos Aires, UBA: Oficina de Publicaciones del CBC, 1997.
- Davis, Kingsley and Wilbert, Moore "Some principles of stratification" *American Sociological Review*, 1945
- Durkheim, Emile *La división del trabajo social II*. Buenos Aires, Planeta, 1985, p.433, 435.
- Dussel, Inés y Thisted, Sofía *La descentralización educativa: El caso del Municipio de San Fernando Provincia de Buenos Aires*. FLACSO, Argentina, 1995.
- Elmore, Richard "School decentralization: Who gains? Who loses?" En: Fielding, Nigel y Fielding, Jane. *Linking Data the articulation of qualitative and quantitative Methods in social research*. Beverly Hills, Sage Publications, 1986.
- Hannaway, Jane and Carnoy, Martin (ed) *Decentralization and school improvement*. San Francisco, Bass Publishers, 1993.
- Filmus, Daniel. "La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto" *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n° 10, 1998.
- Freire, Paulo. *Concientización*. Buenos Aires, Ediciones Búsqueda, 1974.
- Flood, María Cristina Vargas de, Harriague, Marcela, Gasparini, Leonardo y Vélez Benigno *El gasto público social y su impacto redistributivo*. Secretaría de Programación económica
Proy.Arg. /93/029- Junio 1994
- Gándara, Gloria, Ortiz, Constanza y otros *Formación docente: Propuestas y Desafíos*. Buenos Aires, Fundación Banco de Boston, 1997. Grupo Sophia.
- García de Fanelli, Ana María. *Reformas en la educación básica y superior en la Argentina: avances y restricciones en su implementación*. Ponencia presentada en las "Jornadas sobre Estado, Política y Administración" UBA /CEPAS. Facultad de Ciencias Económicas, abril 24-25, 1997.

- Giddens, Anthony *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires, De Amorrotu, 1993
- Glaser y Strauss. *The discovery of grounded theory, Strategies for qualitative research*, New York, 1967
- Hannaway, Jane. “Decentralization in two school districts, challenging the standard paradigm” En: Hannaway, Jane and Carnoy, Martin (ed) *Decentralization and school improvement*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Ibarrola, María y Gallart, María Antonia. *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina*. Santiago, Buenos Aires-México, UNESCO-OREALC, 1994. Lecturas de Educación y Trabajo, n° 2
- Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Rubén, y Tenti, Emilio. *El Estado Benefactor: un paradigma en Crisis*. Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP, 1991
- Jick, Todd *Mezclando Técnicas Cualitativas y Cuantitativas: Triangulación, en acción*. Cornell University, 1979.
- Kirk, Jerome and Miller, Marc. “Reliability and Validity in Qualitative Research” *Series on Qualitative Research Methods*, vol. 1, 1966.
- Kaestle, Karl *Pillars of the republic: Common schools and American Society 1780-1860*. New York, Hill & Wang, 1983.
- Lewis, Dan “Deinstitutionalization and school decentralization: Making the same mistake Twice” Hannaway, Jane and Carnoy, Martin. *Decentralization and school improvement*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Lombroni, Alicia, Copes, Ana, y Kogan, Olga. *Establecimientos Educativos, Cargos y Remuneraciones. Secciones de Grado y Matrícula. Indicadores. Relación Presupuesto 1999*. Documento de Trabajo Dirección de Educación Superior, Secretaría de Educación Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Macri, Mariela. “Tensión entre ajuste y reforma: La descentralización educativa”, *Novedades Educativas*, n°85, enero 1998.
- Mantovani, Juan *La Escuela Normal y su misión de cultura*. Buenos Aires, Ministerio de Cultura e Instrucción Pública, 1937.
- Minujin, Alberto. *Cuesta abajo, los nuevos pobres efectos de la crisis en la sociedad Argentina*. Buenos Aires, UNICEF/ Losada, 1992.
- Munin, Helena “Introducción a la discusión alemana sobre la autonomía de la escuela”. En Munin, Helena (comp.) *La autonomía de la escuela: ¿Libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años 90*. Buenos Aires, Aique, 2000.
- Offe, Claus *Contradicciones en el estado de bienestar*. México, Alianza, 1991.
- Offe, Claus y otros *Capitalismo y Estado*. Madrid, Editorial Revolución, 1985.
- Novick de Senén González, Silvia y Arango, Aída *La descentralización en la reforma*

- educativa Argentina. Política educativa o fiscal?* Documentos del Seminario Interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y los servicios sociales, Brasilia,.OREALC-UNESCO-ILPES, 1989.
- Puiggrós, Adriana, *Hacia una pedagogía de la imaginación para América Latina*. Buenos Aires, Contrapunto, 1988.
- Paviglianiti, Norma. *Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del 90*. Buenos Aires, El Quirquincho, 1995.
- Rufian Lizana, María Dolores “El financiamiento en los procesos de descentralización”. *Revista de la CEPAL*, nº 50, agosto 1993
- Taylor y Bogdan. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Buenos Aires, Paidós, 1987.
- Tedesco, Juan Carlos. “Hacia la renovación democrática de la educación”. En: Braslavsky, Cecilia y Filmus, Daniel (comp.) *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires, Cántaro/FLACSO/CLACSO, 1988
- Thisted, Sofia, Padawer, Ana y Carro, Silvina *La reforma del estado en la vida cotidiana de la escuelas del conurbano bonaerense*. Buenos Aires, UBA, Facultad de Ciencias Sociales/ Instituto de Investigaciones Gino Germani. Mimeo, 1995.
- van Gelderen, Alfredo ”Los diálogos de la Educación y la legislación. La ley federal y formación docente”. *Aula abierta Revista de Educación*, año 4 nº 32, 1995.
- Vasilachis de Gialdino, Irene *Métodos cualitativos I, Los Problemas teórico epistemológicos* Buenos Aires, CEAL , 1993.
- Vilas, Carlos “De ambulancias bomberos y policías la política social del neo liberalismo” *Desarrollo Económico. vol 36, nº144, 1997*.
- Weiler, Hans “Control versus Legitimation: The politics of ambivalence”. En Hannaway, Jane and Carnoy, Martin (eds.) *Decentralization and school improvement*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.
- Winkler, Donald “Fiscal decentralization and accountability in education, Experiences in four Countries” En: Hannaway, Jane and Carnoy, Martin (eds.) *Decentralization and school Improvement*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993.