

---

# RETÓRICA Y REALIDAD DE LAS POLÍTICAS DE AUTONOMÍA ESCOLAR Y PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS EN ARGENTINA

Myrian Andrada\*

## RESUMEN

El objetivo de este artículo es avanzar en la construcción de una taxonomía de los modelos de participación de las familias en la escolarización – a partir del estudio de las regulaciones estatales –, con especial referencia a las jurisdicciones de Provincia de Buenos Aires y Distrito Federal. El tipo de regulación en vigencia propicia un modelo de participación centrado en la cualidad de los padres como consumidores del servicio educativo en detrimento de modelos que propicien una visión de los padres como ciudadanos. A su vez, los márgenes de la maniobra institucional por parte de las escuelas difieren a partir del tipo de gestión a la que pertenecen. Se destaca la necesidad de profundizar el estudio de las regulaciones, avanzando hacia modelos democráticos y equitativos.

**Palabras-clave:** autonomía institucional, participación, regulaciones.

## LAS PROMESAS (IN)CUMPLIDAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Durante la segunda mitad del siglo XIX y los años 1960, la política educacional argentina vigente proponía una transformación en las reglas de juego de la sociedad a partir de los cambios en las decisiones macropolíticas, plasmadas en diferentes prescripciones legales. Esto suponía pensar una correspondencia directa entre política educativa y práctica escolar. En otras palabras, concibiendo al orden de lo escolar – al dominio de la institución escolar – no como dependiente de sus propias regulaciones micropolíticas, sino determinada por factores externos a su propia constitución. Aquello que sucedía en las escuelas debía ser un reflejo fiel de las regulaciones producidas en el nivel estatal central. Es así como, desde los orígenes de la organización del sistema educativo en la Argentina, se identificaba una clara y fuerte impronta estatal (NARODOWSKI, 1998b) que permitió ordenar y disciplinar las experiencias escolares existentes en el actual territorio argentino.

Desde los orígenes de la formación de los estados nacionales en Latinoamérica, se favoreció un proceso de centralización en el cual la administración de la educación combinaba niveles de gestión con cierto poder de decisión en el nivel local. En Argentina, la existencia de este poder central en la toma de decisiones atinentes al campo educativo coexistió con el poder local en la generación de ciertos mecanismos de regulación que se expresaron en normas legales y en debates, en torno a la participación de la comunidad en el funcionamiento de la escuela, es decir, en el nivel de base del sistema educativo.

---

\*Miembro del programa de investigación “Sujetos y políticas en educación”, con sede en la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina; licenciada en Educación; candidata a magíster en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina.

---

## PECULIARIDADES HISTÓRICAS

El modelo originario para la educación pública en la Provincia de Buenos Aires,<sup>1</sup> presentado por Sarmiento se inspiraba en las observaciones y reflexiones que generaron sus viajes a los Estados Unidos y a la Francia y tal como sostienen varios historiadores de la educación argentina (PUIGGRÓS, 1990; PINEAU, 1997) inspiraron también la redacción de la primera Ley de Educación Común de la Provincia de Buenos Aires: Ley 2.688 de 1875. Para Sarmiento, igual que para Tocqueville, la democracia del porvenir debía conjugar la igualdad con la libertad política, había un origen y un destino, esa necesidad histórica en cuyo dilatado círculo los ciudadanos se entregaban a la tarea de asociarse libremente (BOTANA, 1984).

Los consejos escolares del Distrito eran las instancias locales responsables de la educación, con gran peso de la sociedad civil en el manejo de la educación (MUNÍN, 1993) – incluyendo a las familias de los alumnos. Entre las atribuciones que la Ley 2.688 les confería se encontraban nombrar y contratar maestros con diploma expedido por el Consejo General de Educación, vigilar la conducta de los maestros, pudiéndolos separándolos de su empleo, acordar premios a maestros y niños, establecer nuevas escuelas, determinar la ubicación de las mismas, entre otras.<sup>2</sup>

Es importante resaltar que estos consejos escolares – existentes en la actualidad con funciones administrativas – no constituyen órganos representativos de las familias, sino de los ciudadanos, ya que su jurisdicción y su método de elección toman como unidad a los distritos municipales (CARRO et al., 1996). Sin embargo, representaban una instancia legalmente reconocida a través de la cual las familias podían presentar sus reclamos y/o opiniones respecto al funcionamiento de las escuelas a las que concurrían sus hijos.

La Ley de Educación del año 1875, destinada a regular la educación en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, concretaba dos grandes aspiraciones sarmientinas – unificación en nivel central y conducción local bajo los consejos escolares por distrito –, intentando involucrar a representantes locales de la comunidad desde cuestiones administrativas hasta pedagógicas. Inspiración del modelo de Estados Unidos, donde la educación era sostenida y organizada por la comunidad local de distrito, pero no existía una instancia central responsable de la política educativa nacional. En la democracia norteamericana, la dispersión de unidades educativas, desde el distrito hasta el Estado pasando por el municipio, era una realidad tal como sostiene Botana (1984):

Paradójicamente la descentralización era un sistema a construir desde arriba, delegando funciones el poder se limitaba a sí mismo y las lecciones de otras latitudes aconsejaban descentralizar la educación. La historia de la sociedad criolla empujaba las pasiones por el camino opuesto.

La combinación que intentó Sarmiento articulaba dependencia en cuanto a la responsabilidad de administrar recursos, y a su vez cierta independencia en relación con el gobierno y administración de las escuelas.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Durante dos períodos: desde 1856 a 1862, y entre 1875 y 1881, y en su libro *De la educación popular*, publicado en 1849.

<sup>2</sup>Acerca de las leyes de educación común en la Provincia de Buenos Aires, ver Katz (1996). La historia de los consejos atravesó varias etapas, desde suprimirles las funciones conferidas hasta contar con un marco legal propio que les otorgaba sólo funciones administrativas, y otros cambios hasta llegar a la sanción de la Ley de Educación de 1994, que rige actualmente esta jurisdicción y regula su atribuciones.

<sup>3</sup>La creación de la Dirección General de Escuelas y los Consejos Escolares de la Provincia de Buenos Aires está presente en el debate de la época sobre los agentes de control y gestión de la educación. Ver Tedesco, 1970, p. 123-133.

---

En síntesis, puede afirmarse que fue un proceso que se desarrolló a través de posiciones encontradas y distintas en torno a la relación de los consejos escolares y la Dirección General de Educación (en el caso de la Provincia de Buenos Aires), período en el que encuentran posturas que sostienen la necesidad de una total dependencia del gobierno central de la educación, hasta aquellos intentos o propuestas de descentralización más radicalizadas del gobierno de la educación.

### **MECANISMOS Y REGULACIONES ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN: FAMILIAS COMO AGENTES DE APOYO A LAS ESCUELAS**

A partir de los años 1960,<sup>4</sup> la política educativa estatal comienza un programa de descentralización. Dicha propuesta se expresaba sólo en el discurso, ya que el Estado nacional lograba descargarse del financiamiento de la educación pública, por medio de un proceso de transferencia a las provincias para el sostenimiento de las escuelas y desconcentración administrativa de la educación, sin contemplar la “redistribución” de poderes y la responsabilidad en la toma de decisiones (devolution)<sup>5</sup> por parte de los actores en el nivel de las escuelas.

A partir de la década de 1980 la política educativa se propone incluir a las familias en las escuelas por medio de la estructura de las asociaciones cooperadoras – de larga tradición en la educación argentina – y los consejos de escuela. Estos son definidos como un cuerpo representativo de todos los sectores de cada comunidad educativa con atribuciones consultivas y ejecutivas que hacen al ámbito exclusivo de su funcionamiento. Su finalidad principal era promover su organización, estimulando su protagonismo, unidad, vinculación y convivencia solidaria y participación.<sup>6</sup> La constitución de los consejos de escuela no era obligatoria y tal lo prescribía la normativa que los reglamentaba;<sup>7</sup> su implementación debía respetar los tiempos propios de cada comunidad educativa y/o de cada establecimiento.

La evidencia aportada por las investigaciones acerca de los efectos de estas estructuras de participación, efectuadas por Cigliutti (1993) y Tiramonti (1993), destaca que no se registraron casos de instituciones escolares en los que estos consejos posibilitaron la cogestión, delegación de funciones o toma de decisiones de las familias en otros aspectos que no sean los relacionados con el problema edilicio o el equipamiento. Estas investigaciones que efectuaron el análisis no sólo desde la propuesta de la política educativa, sino de los procesos al interior de diferentes instituciones plantean, entre otras conclusiones, que las familias fueron relegadas (TIRAMONTI, 1993) a su rol de proveedores de bienes materiales o al de legitimadoras de la disciplina escolar.

La estrategia de creación de los consejos como mecanismos de participación fue liderada y promovida desde el nivel central del sistema educativo provincial, o sea, por la Subsecretaría de Educación, una de las variables explicativas que podría incorporarse a las conclusiones presentadas

---

<sup>4</sup>Sintéticamente, vale la pena recordar que el primer hito regulatorio de la descentralización de la educación en la Argentina es un decreto del poder Ejecutivo de 1968. A partir de 1969 comienza la transferencia de escuelas de la órbita nacional a la provincial, proceso que concluye en 1994.

<sup>5</sup>Se utiliza el concepto “devolution” ya que engloba los dos procesos a los que se hace referencia y con el objetivo de diferenciar e intentar esclarecer que el debate debería centrarse justamente en la transferencia del poder de decisión en el nivel de las escuelas. Es decir, no se trata sólo de un proceso de “descentralización” administrativa, sino de devolución en el sentido descripto.

<sup>6</sup>Decreto de autorización a la creación de los consejos de escuela, 4.182, Buenos Aires, 1988.

<sup>7</sup>Resolución 8.661, Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, nov. 1988.

---

por Tiramonti (1993), respecto al escaso impacto de los mencionados consejos en las dinámicas de las instituciones escolares.

En el presente trabajo se introduce como hipótesis el hecho de que son las cualidades que asume el diseño y la implementación de estrategias por parte de las políticas educativas (especialmente la intervención estatal por medio de las regulaciones) – y no las características intrínsecas del proceso de participación de los actores – las que influyen significativamente en la gestión democrática de las escuelas.

En otras palabras, su participación se concentraba en ciertas funciones de la dimensión administrativa: mantenimiento de la escuela, recaudación y administración de fondos. Por otra parte, en lo que hace a la dimensión técnico-pedagógica – es decir, currículum, elaboración del proyecto institucional y del calendario escolar –, podían proponer prioridades o necesidades, pero aún así sus demandas dependían de otros organismos con poder político para la toma de decisiones: inspectores de escuelas, inspector en jefe de la rama del establecimiento, consejo escolar, además de otras autoridades ministeriales.

La normativa sobre el funcionamiento de los mismos era muy ambigua y tampoco propiciaba el incremento de la autonomía de las instituciones escolares.<sup>8</sup> La estructura de los consejos de escuelas contribuyó a afianzar la gestión centralizada de las escuelas y continuó delegando poder en la toma de decisiones a los equipos docentes, en detrimento de la participación de las familias. En la actualidad, continúan funcionando como entidades co-escolares, reconocidas legalmente las asociaciones cooperadoras, definidas como instituciones básicas y fundamentales de la acción escolar, en tanto que la normativa en vigencia<sup>9</sup> las excluye de tener injerencia en los aspectos técnicos, administrativos o disciplinarios de las escuelas. El director de la escuela es quien cumple la función de asesor de las comisiones directivas de las asociaciones cooperadoras,<sup>10</sup> que se conforma con ocho socios elegidos en asamblea por los socios activos. Es decir, por los ciudadanos mayores de edad por residencia, actividad o escolaridad de sus hijos se hallen vinculados a la comunidad de la escuela a la que concurren y se encuentren en regla con el pago de su cuota de socio. Esas asociaciones contribuyen al sostenimiento económico de las escuelas públicas, a diferencia de su rol en las escuelas privadas en las que apoyan la orientación de la gestión escolar (SILVA, 1995).

Se trata de un modelo de participación centrado en las contribuciones que los padres hacen a las escuelas para mejorar la provisión de los servicios, desde dinero, tiempo, trabajo hasta materiales. Al circuito “tradicional” para la distribución de recursos a las escuelas: Gobernación de la Provincia – Dirección de Escuelas – Consejos Escolares Distritales,<sup>11</sup> se le incorpora a partir de 1992, la intervención de las asociaciones cooperadoras en la gestión de recursos para las escuelas.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup>En este artículo, se entiende por autonomía escolar un proceso que implica delegar y propiciar efectivamente la toma de decisiones por parte de los actores – empowerment –, flexibilizando y desburocratizando la organización institucional en el nivel de la escuela. Los diversos modelos teóricos de escuelas autónomas se sustentan en la rendición de cuentas de su tarea y el incremento de la responsabilidad de las escuelas por los resultados – accountability –, es decir, controles ex post.

<sup>9</sup>Decreto Ley 4.767, Buenos Aires, 1972; y Argentina, 2000.

<sup>10</sup>Decreto Ley 4.767, Buenos Aires, 1972; Argentina, 1996 y 2000.

<sup>11</sup>Los consejos escolares de distrito, tal como se explicó, son antiguos en la Provincia de Buenos Aires y la Ley Provincial de Educación 11.612, sancionada en 1994, que regula la educación en esta jurisdicción, establece como funciones de dichos consejos la gestión y mediación en la distribución de recursos (artículos 90 y 91).

<sup>12</sup>Se le ha agregado a sus funciones la recepción de los gastos que financia la provincia y la administración de los comedores escolares (Tiramonti, 1996).

---

Por otra parte, la dinámica de este modelo – el único reglamentado por medio del cual los padres pueden participar, no sólo limita la incorporación a ella a un grupo “privilegiado” de padres – aquellos que pueden pagar la cuota y poseen el capital sociocultural suficiente como para comprender la complejidad de la dinámica del funcionamiento de la estructura establecida en su estatuto –, sino que debe sumársele cierta dependencia de los vaivenes políticos y la habilidad de ciertos actores para incorporarse y moverse en la red de relaciones políticas, para la asignación y manejo de los recursos.

Coincidiendo con las conclusiones de Carro et al. (1996), uno de los problemas es que son los mismos objetivos establecidos por la reglamentación los que contribuyen a la conformación de cooperadoras en las que prevalecen los padres de mejor situación socioeconómica o los que detentan más vínculos con instituciones políticas y religiosas poderosas en nivel local; estas situaciones suelen facilitar la obtención de recursos para las escuelas.

Ese circuito de gestión local de escuelas no sólo presenta mecanismos injustos para los padres que no logran ingresar a la comisión de cooperadora, sino que se trata de un modelo de colaboración familias-escuelas centrada en lo económico y en la promoción de actividades extraescolares.<sup>13</sup>

La normativa escolar ha tendido a regular la exclusión, pero no la intervención de los padres en la cotidianeidad de las escuelas, expresando una situación de subordinación de las familias a los aspectos técnico-pedagógicos diseñados sólo por los equipos docentes y directivos. En otras palabras, qué se enseña y cómo se enseña queda totalmente en manos de los expertos especializados. En esta modalidad de participación se pone en juego cierto estilo, que también se observa en otras instituciones del Estado en Argentina, el de no incluir a los usuarios en la delimitación de las características de los servicios públicos que reciben.

De diez años a esta parte, las políticas educativas jurisdiccionales en Argentina enfatizan el protagonismo de las familias en la vida escolar, pero la normativa de tercer orden – resoluciones, reglamentos escolares, disposiciones etc. – que regula las posibilidades y límites de este proceso no ha sufrido modificaciones. A ello se suman los efectos diferenciales que dicha normativa produce, a partir del tipo de gestión a la que pertenece el establecimiento, aunque la existencia de un más grande margen de maniobra en las escuelas privadas – otorgado por las regulaciones estatales para diseñar su oferta pedagógica con participación de las familias no garantiza su puesta en práctica, ni menos aún su adecuada utilización. También es cierto que las restricciones en la autonomía generadas en niveles macropolíticos de decisión normativa no impiden que escuelas públicas puedan anular, o al menos condicionar, dichas restricciones mediante mecanismos intrínsecos a la cotidianeidad de las relaciones de poder en las escuelas (NARODOWSKI y ANDRADA, 2001).

Aún con esa prevención, resulta sensato no dejar de admitir la posibilidad de una relación positiva entre la autonomía de las escuelas privadas – y su consiguiente dinamismo y capacidad de adaptación a las necesidades de su matrícula –, la elección de escuelas sin restricciones legales y la posibilidad de diseñar propuestas pedagógicas con participación de las familias. Las dificultades que cotidianamente afectan a la cooperación entre familias y escuelas, no sólo se gestan en algunas

---

<sup>13</sup>Entre los objetivos se encuentran: *financiar, administrar o participar en comedores escolares, establecer un sistema de becas para alumnos, cooperar en los planes de turismo escolar y/o financiar excursiones educativas etc. (artículo 39 del Decreto 4.767 de 1972 y Decreto 355 de 1973. Resolución 9.757 de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, de 1996: reglamentación de las actividades extraescolares a cargo de las cooperadoras).*

---

escuelas en particular, sino que provienen de los límites y de las posibilidades que les otorgan las regulaciones dentro del sistema escolar.

### **EL PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL: ¿MECANISMO FACILITADOR PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS?**

El estudio de las regulaciones en el nivel de las instituciones escolares pone en evidencia las claras limitaciones y escasos márgenes para la intervención de las familias en la construcción del Proyecto Educativo, arquitectura institucional – el proceso de elección de nombres a las escuelas, la utilización de signos, símbolos y uniformes escolares, entre otros – en materia de función estética, simbólica y construcción de identidades institucionales.

En las escuelas públicas estatales, además de la escasez de recursos financieros, hay una creciente “burocratización” de la tarea educadora y en cierta forma una limitación (estatal) para aplicar nuevas herramientas administrativas y pedagógicas.<sup>14</sup> En todo caso deben “adaptarse” a los mandatos burocráticos construyendo un Proyecto Educativo Institucional (PEI) como forma de atender a las características del medio social circundante y propiciar ámbitos de intercambio con él. La normativa en vigencia para el caso de las escuelas estatales destaca la conformación de un equipo docente, para la concreción de ese proyecto y la inclusión de las demandas de las familias:

A partir de su propia apertura y flexibilidad, el proyecto educativo institucional (PEI) podrá recoger las propuestas de la comunidad educativa, seleccionar las pertinentes y viables, en su clima de participación y compromiso. Es así como se está en presencia de un diseño en proceso de reconstrucción permanente [...]. Será de particular relevancia la conformación de equipos docentes que generen la creación de instancias comunitarias, facilitadoras de la concreción de Proyectos Institucionales que establezcan las acciones y metas educativas emergentes de las necesidades y demandas de la comunidad. Estos proyectos serán reflejo de criterios de autonomía que le darán identidad, capacidad de autogestión pedagógica e inserción social (ARGENTINA, 1996, p. 4 y 21).

Cabría interrogarse acerca de si esta propuesta en la práctica, no termina por añadir una herramienta burocrática más a las escuelas estatales sin propiciar cambios significativos orientados a otorgar poder a las instituciones escolares, los educadores, los alumnos y sus familias. Por otra parte, existen asociaciones de padres de alumnos que orientan la gestión escolar, pero en los ámbitos de la educación privada como la Confederación de Uniones de Padres de Familia de la República Argentina (Cupfra). Ésta agrupa a diferentes federaciones regionales que realizan reuniones regularmente para discutir, entre otras cuestiones, el espacio que les corresponde a los padres de familia a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, en su artículo 5º, inciso T.<sup>15</sup> Sin embargo, un proceso similar no se ha registrado para el caso de las familias que envían a sus hijos a escuelas

---

<sup>14</sup>La evidencia de una investigación reciente permitió identificar que las escuelas públicas de enseñanza básica de la Provincia de Buenos Aires deben utilizar reglamentariamente más de setenta actos administrativos vinculados directa o indirectamente a registrar información – de alumnos, docentes y de la propia institución – como partes de procesos de la evaluación de sus tareas (Narodowski y Andrada, 2001).

<sup>15</sup>La Confederación de Uniones de Padres de Familia de la República Argentina (Cupfra) edita materiales en los que se desarrollan diversas posiciones sobre la integración y participación de los padres en la comunidad educativa y, desde 1997, edita un boletín para informar encuentros y reuniones de las diferentes representaciones regionales. En estas confederaciones se integran en su mayoría la comunidad educativa católica.

---

públicas, aunque la mencionada ley, en el título dedicado a la política educativa, garantiza a las familias el derecho, como integrantes de la comunidad educativa, a asociarse y a participar de organizaciones de apoyo a la gestión educativa.

### **ELECCIÓN DE ESCUELAS Y PARTICIPACIÓN: FAMILIAS COMO AGENTES CON PODER DE DECISIÓN**

El diseño de políticas educativas que incluye la participación de los padres ha originado también una corriente de opinión – en auge a partir de la segunda mitad del siglo XX en los países de América – según la cual los padres pueden mejorar la calidad de la escuela con el ejercicio de la libertad de opción, y las políticas, por su parte, deberían colocar la igualdad de oportunidades educativas al alcance de las comunidades desventajadas (VITERITTI, 2001), ya que la posibilidad de elegir entre una variedad de centros tiende a mejorar los sistemas educativos. El principal argumento de los defensores de la incorporación de mecanismos de mercado en la educación (TOOLEY, 1999) es justamente que si se liberaran de restricciones a las escuelas – como la inscripción de alumnos en relación a una determinada zona de influencia –, además de otorgar más libertad de elección a los padres, se estimularía a las escuelas a mejorar su propuesta educativa, sobre todo por razones de eficacia y eficiencia.

Los discursos de las políticas educativas diseñadas a partir de la década de 1990 destacan la necesidad de modificar la naturaleza de la participación de las familias en la vida escolar, propiciando que los padres desempeñen roles que incidan en las políticas de la escuela y que operen en la toma de decisiones. En Argentina, no existen programas de subsidio a la demanda ni de libre elección de escuelas; es decir, aquellos modelos que en teoría les permitirían a los padres tener el poder de decidir a qué escuela enviar a su hijo, tal como el caso de otros países latinoamericanos, que ya han implementado experiencias de ese tipo, entre ellos Chile y Colombia obteniendo efectos heterogéneos en cada caso (WEST, 1996).

Considerando las características y la evidencia acerca de la historia de la educación privada en Argentina<sup>16</sup> y aún sin la existencia de programas como los mencionados anteriormente, las familias de los alumnos que asisten a esas escuelas han logrado poner en práctica la posibilidad de elegir la escuela que más se adapte a sus preferencias, sin contar con restricciones legales – estatales –, presentes en las escuelas públicas. Por el lado de la oferta pedagógica, a pesar de las diferentes posibilidades de participación de los padres – por ejemplo, entre las escuelas privadas subvencionadas y las no subvencionadas –, el director de la escuela y los propietarios poseen injerencia en la determinación del ideario<sup>17</sup> de la institución. A ello puede sumarse la vigencia de disposiciones ministe-

---

<sup>16</sup>Ver Morduchowicz (1999). *La obra proporciona evidencia que contribuye para demostrar el proceso de privatización de la educación en Argentina – que se verifica por el desplazamiento de matrícula de la escuela pública a la escuela privada y en la apertura de nuevas escuelas privadas – comienza un incremento muy significativo a partir de fines de los años 1950. Eso a tal punto que, durante 1960, la matrícula de escuelas privadas, respecto del total, se incrementaba a una tasa anual que duplicaba a la estatal.*

<sup>17</sup>Este último se expresa por medio de una serie de principios que representan el marco más amplio a partir del cual la institución construirá su proyecto educativo. El “ideario” identifica a la propuesta educativa de una escuela privada, en lo que respecta a su dimensión pedagógica: la configuración de las materias a enseñar y una secuencia específica de contenidos educativos y también, en relación a los aspectos específicos de su organización. En este último grupo podemos mencionar la forma en que estructura el tiempo y los espacios y la historia o tradición de la escuela. Así, es posible diferenciar “perfiles institucionales”, como escuelas que enfatizan en su ideario el desarrollo de un espíritu

---

riales, entre ellas aquella emanada de la Dirección de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires – no contándose con una norma similar para el caso de las escuelas estatales –, que establece el deber de notificar fehacientemente a los padres y/o responsables del educando, las características del proyecto o ideario que la escuela aplicará sobre los mismos, en el momento de la matriculación.<sup>18</sup>

A su vez, los medios por los cuales los padres se informan sobre las características de las instituciones escolares – sobre todo acerca de su propuesta pedagógica – y si el proceso de elección de escuelas se encuentra influido por su origen socioeconómico y cultural, aún en la actualidad no tienen una respuesta certera, a partir del tipo de investigaciones sociológicas realizadas en la Argentina. En los países latinoamericanos se han identificado dos grupos sociales electores de escuelas, a partir del estudio de las regulaciones de las políticas educativas. El primero de ellos elige escuelas en el sector privado, mientras que el segundo lo hace en el sector estatal (NARODOWSKI, 1998b).

Desde el lado de la demanda, estas escuelas se ven favorecidas además, por la posibilidad que tienen las familias de elegir la escuela de su preferencia, proceso que no siempre se verifica en las escuelas estatales. En la Argentina existe la posibilidad de elegir entre escuelas de gestión estatal o privada (y en el caso de que estas últimas requieran el pago de aranceles, si es que se tienen los medios económicos para hacerlo) o entre escuelas estatales dentro del radio demarcado por las autoridades educativas. Si bien el país tiene una organización escolar federal por lo que cada una de esas normativas varían en cada una de las 24 jurisdicciones en las que se divide; en algunas de ellas, incluso, la inexistencia de normativa no inhibe el hecho de que las escuelas públicas acepten alumnos solamente si se corresponde con un determinado radio escolar o sector de residencia.

### **RECONSTRUYENDO LA ELECCIÓN DE ESCUELAS POR MEDIO DE LA NORMATIVA ESCOLAR**

Desde la historia de las regulaciones destinadas a la inscripción de alumnos, en la década de 1970 – durante los gobiernos militares en la Provincia de Buenos Aires – debía respetarse como requisito, una área de influencia de la escuela – denominada radio – definida por la inspección de los distritos escolares. A mediados de 1988, estas disposiciones dejaron de estar en vigencia, establecidas a raíz de los “supuestos” beneficios y efectos organizativos para la cotidianeidad. Sin embargo, sus beneficios no fueron tales; los padres que deseaban enviar a sus hijos a otras escuelas públicas, no incluidas en el límite geográfico establecido por el radio de influencia de la escuela, transgredían esa disposición utilizando en el momento de la inscripción en la escuela de su preferencia el domicilio de parientes, amigos o el lugar de trabajo de algunos de los padres.<sup>19</sup>

---

*deportivo de los alumnos, otras que colocan como primordial entre sus objetivos institucionales afianzar las posibilidades expresivas de los alumnos por una metodología particular.*

<sup>18</sup>Artículo 1o de la Disposición 120 de la Dirección de Educación de Gestión Privada de la Provincia de Buenos Aires, de 1993.

<sup>19</sup>Carro et al. (1996), desde una perspectiva antropológica, identifican como efectos producidos por la “desregulación” de la inscripción en la cotidianeidad de las escuelas, la producción de resultados dispares en los establecimientos de cada distrito, en el que las escuelas diseñaban estrategias diversas – como inclusión de materias extracurriculares: inglés, computación, instrumentación de propuestas organizativas alternativas como la no graduación escolar – tendientes a mantener estable el número de inscriptos.

---

La libre elección irrestricta – más allá del ámbito geográfico – está vedada aún. En casos como el de la Provincia de Buenos Aires y sin diferencias sustantivas al resto de las jurisdicciones del país, los reglamentos escolares y resoluciones ministeriales establecen un orden de prioridades para la inscripción de alumnos y no pocas veces se esgrimen argumentos de equidad para impedir la liberación de esa restricción, aún cuando su verdadero origen se encuentra en falencias para administrar adecuadamente las vacantes<sup>20</sup> y controlar el flujo de la demanda escolar.

Por otra parte, el impedimento de la elección de una escuela por una mera cuestión geográfica pareciera no constituir una herramienta idónea para imprimir equidad al sistema; más bien incluso, podría hasta producir el efecto contrario, sobre todo porque en la práctica de la inscripción de alumnos a los diferentes establecimientos escolares – tanto desde el lado de las instituciones, como del lado de las familias que intentan optar por la propuesta pedagógica que consideran más conveniente para sus hijos – existen transgresiones.

Como ejemplo del primer caso, se han identificado ciertas estrategias de evasión a las prescripciones legales, cambiando el domicilio residencial cerca del momento de la inscripción, recurriendo a mecanismos clientelísticos como el conocimiento de autoridades o a contactos por vínculos profesionales, entre otros. Las familias que suelen recurrir a estos mecanismos para evadir la normativa poseen cierto capital cultural y/o económico que les permiten hacerlo; por el contrario, las familias de menores recursos económicos y menor capital cultural son las más perjudicadas en el momento de elegir la escuela en la que desean inscribir a su hijo/a.

Desde el lado de las escuelas, inscribiendo alumnos independientemente de su domicilio si los padres así lo solicitan, requiriendo a los alumnos los boletines de calificaciones antes de confirmar definitivamente la inscripción de los alumnos – como el caso de algunas instituciones de nivel polimodal – (ex escuelas secundarias) en la Provincia de Buenos Aires. Por lo tanto, algunas escuelas públicas se valen de sus propias herramientas para conformar su matrícula escolar, mas allá de lo establecido en la reglamentación. Un proceso en consonancia con los estudios acerca de la capacidad de las instituciones escolares para traducir las propuestas de las macropolíticas educativas, interpretarlas, encontrar intersticios sobre los que desplegar su autonomía, aprovechando sus potencialidades (BRASLAVSKY y TIRAMONTI, 1995; FRIGERIO, 2000).

Las propias constituciones, leyes nacionales y provinciales garantizan a los padres el derecho de elegir la escuela para sus hijos (MORDUCHOWICZ et al., 1999). No obstante ese derecho, presenta ambigüedades e importantes contradicciones si nos atenemos a lo establecido por la normativa de las provincias argentinas. En primer lugar, por la amplitud del texto legal al establecer que los padres o tutores de los alumnos/as tienen el derecho a elegir para sus hijos/as o pupilos/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas.<sup>21</sup> Los términos que utiliza no sólo se originaron junto a la educación privada, sino que reafirman el derecho a la libertad de enseñanza, con lo cual puede interpretárselo como exclusivo para esas instituciones, reafirmando un derecho adquirido.

---

<sup>20</sup>En varias jurisdicciones, se han registrado serios inconvenientes para la inscripción de alumnos. Las familias deben someterse a largas colas para poder inscribir a sus hijos en la escuela de su preferencia, en *La Nación* del 22 dic. 2000, Buenos Aires. O como en Bariloche en donde peligraba la escolarización alumnos, por falta de espacio en las escuelas estatales, en *Clarín* del 14 y del 22 feb. 2001.

<sup>21</sup>Artículo 44, Inciso C de la *Ley Federal de Educación, Argentina, 1993.*

---

En segundo lugar, porque a pesar de que en las diferentes leyes de educación provinciales ese derecho de los padres se encuentra establecido, tal como se explicó anteriormente, otras normas de una jerarquía menor lo limitan. Quizás el caso emblemático sea el de Buenos Aires, que a la fecha no posee una ley de educación jurisdiccional y en la que las escuelas se rigen en la práctica por las ordenanzas municipales – no derogadas por medio de procesos legislativos – sobre la materia, que establecen como requisito para la inscripción de los alumnos la residencia dentro del radio de diez cuadras del establecimiento.<sup>22</sup>

La inscripción de alumnos en las escuelas privadas no tiene restricciones de ningún tipo, al menos desde lo legal y la normativa no establece restricciones para que las escuelas privadas sí pueden ser elegidas libremente, incluso aquellas que tienen subsidios financieros directos por parte del Estado (NARODOWSKI, 2000). Y más aún, no tienen un orden prioritario de inscripción de alumnos, su única restricción al respecto es el número máximo de alumnos por sección.<sup>23</sup> A su vez, se encuentra establecido que los padres puedan reservar vacantes<sup>24</sup> para sus hijos en las escuelas privadas de su preferencia.

Por otra parte, existen a la venta revistas y guías<sup>25</sup> de escuelas privadas de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires. En las mismas se detallan una serie de pasos para elegir una institución escolar privada, es decir, se intenta orientar a los padres en la toma de esta decisión, desde cómo armar un listado de cuatro a seis colegios que puedan interesar en función de las preferencias de la demanda, hasta sugerencias en el momento de visitar las escuelas.

## CONSIDERACIONES FINALES

Aunque varias de las modalidades de participación de las familias en Argentina formen parte de procesos de descentralización educativa, resulta erróneo asumir la ecuación que hay mayor descentralización, mayor participación y poder de decisión de los padres en la escuela pública. Pareciera que las reformas educativas en Argentina han prestado escasa o nula atención a las regulaciones del funcionamiento de las escuelas referentes a las condiciones y barreras para el ejercicio de la “ciudadanía” de las familias en las escuelas públicas y no sólo como “consumidoras” de un servicio estatal.

---

<sup>22</sup>Consultar el artículo 43 de Argentina (1996). También esta información se encuentra en los requisitos para la inscripción de alumnos, disponibles en el portal de educación de esta jurisdicción: <<http://www.buenosaires.gov.ar/tramites/v01.htm>>.

<sup>23</sup>Ver Argentina (1996), resoluciones 3.599/53/63. Algunas escuelas privadas de la Provincia de Buenos Aires utilizan como criterio propio de inscripción de alumnos dicho “orden de prioridades”. Se trata de escuelas privadas con altos índices de demanda por parte de las familias para enviar a sus hijos a dichos establecimientos.

<sup>24</sup>Artículo 1o de la Disposición 2.971 del Director General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires, de 1991. Este acto administrativo se relaciona con el pago de la matrícula anual por parte de los padres, pero aún así se trata de un instrumento de comunicación con las familias, que reviste la forma de “contrato de aranceles...” en el que se deben detallar los compromisos que asume la escuela con respecto a su oferta educativa y las obligaciones de los padres. La instancia que previa a la confirmación de la matriculación se denomina “reserva de vacante” y obrará como reserva de vacante para el año siguiente.

<sup>25</sup>En Argentina la información despliega revistas y guías como “Guía para elegir un colegio”, “Eduguía” y “Todos los colegios” se concentra en el ámbito de la educación privada y se puede adquirirla en los puestos de ventas de diarios y periódicos.

---

Si alguno de los privilegios de las escuelas privadas explícitamente normados derivan en una mejor calidad, o no le causan perjuicio, correspondería extenderlos al universo de establecimientos y no limitarlos sólo a un grupo de ellos. En cambio, si se dejara librado a las fuerzas del mercado, la construcción de los espacios y ámbitos de participación de la comunidad, los mismos aumentarían la inequidad, porque se brindarían más posibilidades a las familias que poseen más posibilidades y estrategias para la búsqueda de información sobre las ventajas respecto de las familias que no cuentan con ese capital sociocultural. Es evidente la relevancia que adquiere el análisis sobre qué aspectos necesitan regularse y cuáles necesitan desregularse, en el diseño de las políticas educativas, en el funcionamiento de las escuelas públicas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARGENTINA. *Documento Curricular A5*, Buenos Aires, dic. 1996.
- \_\_\_\_\_. *Reglamento escolar de las escuelas municipales de la Ciudad de Buenos Aires*. Artículo 30. Buenos Aires: UTE, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Manual para cooperadoras escolares*. Buenos Aires: Ocampo, 2000.
- BOTANA, Natalio. *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*. Buenos Aires: Sudamericana, 1984.
- BRASLAVSKY, Cecilia; TIRAMONTI, Guillermina. ¿Cómo son las escuelas?. En: TIRAMONTI, G.; BRASLAVSKY, C.; FILMUS, D. (comps.) *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*. Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma, 1995. p. 107-132.
- CARRO, Silvia et al. Las familias en la escuela primaria. Transformaciones recientes en la vida cotidiana. *Propuesta educativa*. Buenos Aires: Novedades Educativas/Flacso, a. 7, n. 14, p. 60-66, 1996.
- CIGLIUTTI, Sonia. Los consejos de la escuela. Un estudio de casos sobre políticas educativas de convocatoria a la participación en la gestión escolar. *Propuesta educativa*. Buenos Aires: Miño y Dávila, a. 5, n. 9, p. 27-35, 1993.
- FRIGERIO, Graciela. ¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas? Notas para un intercambio de trabajo. Documento de trabajo. *Educación y prospectiva*. Unesco/Orealc: Chile, 2000.
- KATZ, Roberto. *Historia de la educación en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: S. Editorial, 1996.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro (coord.) *Estudio sobre la educación privada en la Argentina. Historia, regulaciones y asignación de recursos públicos. Documento de trabajo n. 38*. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad, dic. 1999.
- MUNÍN, Helena. *Historia de la conducción local de la educación bonaerense (1875-1992)*. Buenos Aires: Asociación de trabajadores del Estado/Instituto de Estudios sobre Estado y participación, 1993.
- NARODOWSKI, Mariano. La utilización de periodizaciones macropolíticas en historia de la educación. Algunos problemas. En: MARTÍNEZ BOOM, Alberto; NARODOWSKI, M. (comps.) *Escuela, historia y poder. Miradas desde América Latina*. Buenos Aires: Novedades Educativas, 1996. p. 150-156.
- \_\_\_\_\_. Ciudadanos o consumidores. Oferta y demanda en la formación del cuerpo infantil. *Revista Veritas*, Porto Alegre: Ed. PUC-RS, v. 43, p. 21-28, dez. 1998a.
- \_\_\_\_\_. ¿Hacen falta "políticas educativas de Estado" en la Argentina? *Punto de vista*, Buenos Aires, a. 21, n. 62, dic. 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Elección de escuela (sin voucher) y segregación socioeconómica en la Argentina*. Serie Documentos de trabajo, Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad, n. 37, 2000.
- NARODOWSKI, Mariano; ANDRADA, Myrian. Segregación socioeconómica, regulaciones y privatización en el sistema educativo argentino. El caso de la Provincia de Buenos Aires. *Propuesta educativa*. Buenos Aires: Novedades Educativas/Flacso, segundo semestre de 2001, en prensa.
- PINEAU, Pablo. *La escolarización en la Provincia de Buenos Aires (1875-1930). Una versión posible*. Buenos Aires: Flacso/Oficina de Publicaciones del CBC, 1997.
- PUIGGRÓS, Adriana. *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Galerna, 1990. Col. Historia de la educación en la Argentina. Tomo 1.

- 
- SARMIENTO, Domingo Faustino. *Educación popular. Biblioteca Argentina. Director Ricardo Rojas*. Argentina: Librería La Facultad, 1915.
- SILVA, L. Comentarios sobre la ley federal de educación. En: SALONIA, A. et al. *Ley federal de educación. Transformación del sistema educativo*. Buenos Aires: El Ateneo, 1995.
- TEDESCO, Juan Carlos. *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*. Buenos Aires: Pannedille, 1970.
- TIRAMONTI, Guillermina. Nuevos modelos de gestión educativa. El caso de los consejos escolares de la Provincia de Buenos Aires. *Propuesta educativa*. Buenos Aires: Miño y Dávila, a. 5, n. 9, p. 36-49, oct. 1993.
- *Los nuevos modelos de gestión educativa y su incidencia sobre la calidad de la educación*. Serie de Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires: Flacso, n. 211, 1996.
- TOOLEY, James. Asking different questions. Towards justifying markets in education. En: ALEXIADOU, N.; COLIN, B. (eds.) *Education as a commodity*. Grã-Bretaña: John Catt, 1999, p. 9-19.
- VITERITTI, Joseph. Una salida. La elección escolar y las oportunidades educativas. En: NARODOWSKI, M.; NORES, M.; ANDRADA, M. (comps.) *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Estado, escuelas y mercado. Buenos Aires: Granica, 2002, en prensa.
- WEST, Edwin. *Education vouchers in practice and principle. A world survey. HCD Working Papers n. 64*. Washington D.C.: The World Bank, 1996.

### **RÉSUMÉ**

*L'objectif est avancer dans la construction d'une taxonomie des modèles de participation des familles dans la scolarisation – à partir de l'étude des Régulations de l'État – spécialement en ce qui concerne les juridictions de la Province de Buenos Aires et la Capitale Fédérale.<sup>26</sup>*

*Le type de régulation en vigueur favorise un modèle de participation centré dans l'idée que les parents sont des consommateurs du service éducatif, au détriment des modèles qui encouragent une vision des parents comme citoyens. En même temps, les marges de gestion institutionnelle de la part des écoles, divergent à partir du type d'administration à laquelle elles appartiennent. Il est important d'approfondir l'étude des régulations en avançant vers des modèles démocratiques et équitables.*

**Mots-clés:** *autonomie institutionnelle, participation, régulations.*

### **RESUMO**

*O objetivo deste artigo é avançar na construção da taxionomia dos modelos de participação da família na escolarização, a partir do estudo das regulações estatais, com especial referência nas jurisdições da Província de Buenos Aires e do Distrito Federal. A hipótese é que o tipo das regulações em vigência propicia um modelo de participação centrado na qualidade dos pais com os consumidores dos serviços da educação, em detrimento de modelos que propiciem uma visão dos pais com os cidadãos. As margens de manobra institucional diferem a partir do tipo de gestão das escolas. É necessário aprofundar o estudo das regulações, avançando em direção a um modelo mais democrático e equitativo.*

**Palavras-chave:** *participação, regulações, autonomia institucional.*

---

<sup>26</sup>En el caso de distrito federal se entiende como Capitale Fédérale.