



Education Policy Analysis Archives/Archivos
Analíticos de Políticas Educativas

ISSN: 1068-2341

epaa@alperin.ca

Arizona State University
Estados Unidos

Veleda, Cecilia

Regulación estatal y segregación educativa en la Provincia de Buenos Aires

Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 22, 2014, pp. 1-18

Arizona State University

Arizona, Estados Unidos

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275031898059>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 22 Número 42

16 de junio 2014

ISSN 1068-2341

Regulación estatal y segregación educativa en la Provincia de Buenos Aires

Cecilia Veleda

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
(CIPPEC)
Argentina

Citación: Veleda, C. (2014). Regulación estatal y segregación educativa en la Provincia de Buenos Aires. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (42). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n42.2014>
Artículo publicado originalmente en: *Revista de Política Educativa*, Año 1, Número 1, UdeSA-Prometeo, Buenos Aires, 2009.

Resumen: El artículo indaga los modos a través de los cuales la regulación estatal de la provincia de Buenos Aires contribuye a reforzar la segregación educativa, entendida como la separación de los alumnos según su nivel socioeconómico en circuitos educativos desiguales por las experiencias de socialización, condiciones de aprendizaje y saberes que los mismos brindan. Con este objetivo, se analizan las disposiciones de la normativa y la intervención de las principales autoridades intermedias (supervisores, consejos escolares y municipios) sobre la distribución de los alumnos, los docentes, los recursos materiales y algunas ofertas pedagógicas entre las escuelas. El artículo concluye que, en ciertos casos, la regulación estatal de la Dirección General de Cultura y Educación favorece la segregación de manera directa, mediante la asignación injusta de los elementos mencionados. También lo hace de manera indirecta, abriendo amplios márgenes de acción a los actores situados “sobre la base” del sistema educativo -autoridades intermedias, directores de escuela y familias- en la distribución de dichos elementos.

Palabras clave: segregación educativa; regulación estatal; política educativa; Provincia de Buenos Aires.

State Regulation and educational segregation in the Province of Buenos Aires

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 23-05-2014

Revisiones recibidas: 28-05-2014

Aceptado: 09-06-2014

State regulation and educational segregation in the Province of Buenos Aires

Abstract: This article examines how the legislation of the Province of Buenos Aires contributes to the segregation of school enrolments, defined as the separation of students into unequal educational circuits according to their socio-economic background, offering different experiences of socialization, learning conditions and knowledge. The study analyzed legislation and how the work of intermediate level authorities (supervisors, school councils, and municipal governments) influences the distribution of students, teachers and material resources, and some of the pedagogic proposals of different schools. The article concludes that, in certain cases, provincial legislation favors school segregation through an unjust allocation of students, teachers and material resources. The mentioned legislation also contributes to segregation in an indirect way, by opening up ample possibilities for agents at “the base” of the educational system – intermediate level authorities, school principals and families – to act and influence the way in which the mentioned elements are distributed.

Key words: segregation; state legislation; educational politics; Buenos Aires Province.

Regulamento estadual e segregação educacional na província de Buenos Aires

Resumo: Este artigo examina como a legislação da Província de Buenos Aires contribui para a segregação de matrículas escolares, definida como a separação de alunos em circuitos educacionais desiguais de acordo com sua origem socioeconômica, oferecendo diferentes experiências de socialização, condições e conhecimento de aprendizagem. O estudo analisou a legislação e como o trabalho das autoridades de nível intermediário (supervisores, conselhos escolares, e governos municipais) influencia a distribuição de alunos, professores e recursos materiais, e algumas das propostas pedagógicas de escolas diferentes. O artigo conclui que, em certos casos, a legislação provincial favorece a segregação nas escolas através de uma alocação injusta de alunos, professores e recursos materiais. A legislação mencionada também contribui para a segregação de uma maneira indireta, abrindo amplas possibilidades para os agentes de "base" do sistema educacional - autoridades de nível intermediário, diretores de escolas e famílias - para agir e influenciar a maneira pela qual os elementos mencionados são distribuído.

Palavras-chave: segregação; legislação estadual; política educacional; Província de Buenos Aires.

Introducción

En el presente artículo se analizan los modos a través de los cuales la regulación estatal de la provincia de Buenos Aires contribuye a reforzar la segregación educativa o división del sistema educativo en circuitos desiguales según el nivel socioeconómico de los alumnos. Mientras que la mayoría de los trabajos sobre la cuestión se han ocupado de las características y efectos de la segregación, aquí nos centraremos en los mecanismos que la generan a partir de la propia regulación estatal.

Más específicamente, indagaremos los dispositivos que definen la distribución de los alumnos y de ciertas ofertas (docentes, recursos materiales y modalidades pedagógicas) entre las escuelas, y el modo en que profundizan la segregación educativa. Para la sistematización de estos mecanismos adoptamos una vía inductiva, que partió de la observación de las prácticas de las escuelas y las familias en dos contextos locales del Conurbano Bonaerense. Es por esta razón que el listado de las regulaciones estatales aquí presentado no pretende ser exhaustivo.

El desarrollo se divide en tres secciones. La primera procura destacar la relevancia de la problemática de la segregación, resumiendo algunas evidencias de estudios cuantitativos recientes y señalando los efectos que la misma tiene para la sociedad, la construcción subjetiva de los alumnos y

los resultados del sistema educativo. Asimismo, en esta sección se precisa la definición del concepto de regulación. En la segunda sección nos detenemos sobre los mecanismos de segregación inscriptos en la normativa que guía las prácticas de las escuelas y las familias bonaerenses

Por último, la tercera sección delinea los modos a través de los cuales las autoridades intermedias contribuyen a la segregación educativa

Efectos y causas de la segregación educativa

Relevancia de una problemática naturalizada

Según la evaluación internacional de PISA (Programme for International Student Assessment) del año 2006 (OECD/UNESCO, 2007), Argentina se ubica entre los países con mayor dispersión interna en los resultados educativos, ocupando el puesto 9º en términos de la desigualdad de los aprendizajes entre las escuelas de los 57 países evaluados (por encima de todos los países participantes de la región: México, Uruguay, Brasil y Chile). El informe respectivo precisa que la desigual *performance* inter-escuela indica que los alumnos encuentran ambientes de aprendizaje muy diferentes en términos de equipamiento, gestión y nivel socioeconómico según el establecimiento al que asisten.

En el ámbito nacional, estudios recientes llegan a conclusiones similares. Los aprendizajes (medidos a través de las evaluaciones nacionales de calidad educativa) y la trayectoria de los alumnos en el sistema educativo (reflejada en los indicadores de repitencia, sobreedad, abandono, etc.) varían significativamente entre las escuelas, lo cual está en directa relación con su nivel socioeconómico (CIPPEC, 2004; Cervini, 2002 y 2005). Pero no solo los resultados sino también las condiciones de aprendizaje, difieren entre las escuelas: aquellas que concentran alumnos de más bajo nivel socioeconómico presentan edificios en peor estado, tienen menor disponibilidad de recursos didácticos (computadoras y material pedagógico) y docentes con menor antigüedad en su cargo (Llach, 2006; CIPPEC, op.cit.).

El sistema educativo refuerza las desigualdades sociales de partida de los alumnos, ya que en las “escuelas pobres para pobres” los niños y adolescentes de más bajo nivel socioeconómico acceden a una educación de peor calidad, en términos académicos y materiales. En ambos aspectos, una gran línea divisoria separa al sector público y privado a favor del segundo, cuyos alumnos son de niveles socioeconómicos superiores a los del sector público (Cervini, 2003; Llach, op.cit.). Esta primera división de circuitos educativos se ve reforzada por la multiplicación de las desigualdades al interior de cada sector: las investigaciones revelan no solo que existen fuertes disparidades entre las escuelas públicas, sino que dichas disparidades son mayores que las que se dan entre las escuelas privadas (Llach, op.cit.).

Los estudios presentados corroboran cuantitativamente la relevancia de la división social del sistema educativo argentino y el desigual acceso a la educación que la misma supone, señalada ya por diversos trabajos cualitativos desde la década del '80 con el concepto de segmentación (Braslavsky, 1985; Braslavsky y Filmus, 1987) o, más recientemente, con el de fragmentación (Tiramonti, 2004; Kessler, 2002). Entendida como la separación de los alumnos según su nivel socioeconómico en circuitos educativos desiguales por las experiencias de socialización, condiciones de aprendizaje y saberes que los mismos brindan; la noción de segregación se encuentra en una línea de continuidad con ambos conceptos pero aporta dos connotaciones centrales en cuanto a los factores que la producen. Por un lado, alude a la diferenciación social del territorio -de hecho el concepto de segregación nace en el campo de la sociología urbana-. Por otro lado, la etimología misma de la noción de segregación enuncia mejor que las de segmentación y fragmentación la acción de separar,

de alejar. Esta connotación pretende también introducir una nueva mirada sobre el papel activo de ciertas escuelas y ciertas familias en el agravamiento de la segregación educativa, cuyo análisis no es objeto de este artículo.

La segregación -o más bien su contracara, la integración- constituye una dimensión particular de la igualdad de oportunidades educativas, es decir, la probabilidad de acceder a saberes básicos similares. La segregación está ligada a los procesos y mecanismos de reparto de los propios alumnos entre las escuelas, pero también a los recursos y ofertas que definirán las condiciones en las que los alumnos serán recibidos en cada una de las escuelas; así, se inscribe en el registro de la igualdad (o desigualdad) distributiva de las oportunidades (Dubet, 2005). Pero además de ser una especie del género “(des) igualdad de oportunidades”, la noción de segregación supone una unidad de análisis más circumscripta: mientras que el concepto de (des) igualdad educativa se aplica a los individuos o a los grupos sociales, el de segregación se sitúa en el nivel de las escuelas o de los espacios locales (Maroy, 2006).

La segregación tiene graves consecuencias para la sociedad, para la construcción subjetiva de los alumnos y para el sistema educativo. El hecho de que la mayoría de los alumnos argentinos conviva con niños y adolescentes de un nivel socioeconómico semejante al suyo atenta ante todo contra la vocación integradora de la escuela, ya que los alumnos están expuestos a experiencias de socialización homogéneas, reforzando las tendencias al cierre social, la estigmatización y la violencia (López, 2005). La transmisión de una “cultura cívica” común, que una a cada ciudadano a la Nación y a los valores democráticos que la fundan más allá de las comunidades particulares -principio esencial de la tradición educativa argentina-, resulta cada vez más difícil cuando dicha transmisión se realiza en espacios escolares donde prima la homogeneidad social.

Además, la composición social de la escuela incide sobre el desarrollo de los alumnos como sujetos ya que aspectos vitales para este desarrollo, como la auto-estima, la motivación, los gustos o las aspiraciones, se construyen en función del grupo de referencia. Y cuando dicho grupo está conformado por niños de un mismo nivel socioeconómico se pierde toda la riqueza que aporta la diversidad de modelos culturales, no sólo para aquellos situados en las posiciones más desfavorecidas, sino también para los más privilegiados.

Por último, la segmentación tiene un fuerte impacto sobre la calidad y la eficiencia general del sistema, es decir la relación entre la inversión y los resultados educativos. Cuanto más segmentado se encuentra un sistema educativo, más bajo es su rendimiento general como efecto de las relaciones entre los alumnos y los docentes (OECD/UNESCO, 2003; Duru-Bellat, 2002 y 2004). La homogeneidad social en las escuelas disminuye las oportunidades de influencia mutua entre los alumnos más y menos avanzados -generalmente también los más y menos favorecidos-, fenómeno denominado “efecto par”. Además, la concentración en una misma escuela de alumnos desfavorecidos influye sobre las prácticas de los docentes, que tienden a tener bajas expectativas respecto de los progresos posibles de los alumnos, a enseñar un currículum diluido, o a destinar menos tiempo a las tareas pedagógicas que en otros contextos. Esto tiene un impacto negativo sobre los aprendizajes (Duru-Bellat, op.cit.), y como la segregación exige al Estado una mayor inversión bajo la forma de políticas compensatorias o de acción afirmativa -destinadas a mejorar aspectos materiales y pedagógicos de las escuelas más pobres-, la combinación de bajos resultados globales con mayores exigencias de inversión redundan en una baja eficiencia (en comparación con los sistemas educativos con mayores niveles de integración social).

Pese a los efectos negativos sobre la cohesión social, la experiencia escolar de los alumnos y la calidad educativa, la segregación se encuentra naturalizada en Argentina no solo por la sociedad -ella misma polarizada- sino por la propia política educativa que no ha problematizado la cuestión, ni ha diseñado medidas específicas para disminuirla. Peor aún, la política educativa contribuye a

reforzar la segregación mediante los mecanismos de regulación del sistema. En este artículo analizaremos los modos en los que la regulación estatal de la provincia de Buenos Aires favorece la segregación educativa.

La regulación estatal y la segregación educativa

Para abordar estas cuestiones partiremos de un enfoque constructivista y conflictualista, según el cual la regulación es definida como el “proceso de producción de las reglas del juego y de orientación de la conducta de los actores” (Maroy y Dupriez, 2000). Desde esta óptica, las reglas del juego no solo son delimitadas “de arriba hacia abajo” a través de los mecanismos de orientación, coordinación y control del sistema educativo fijados por las autoridades políticas, sino también “de abajo hacia arriba”, a través de las prácticas de los actores de base o “ejecutores”, quienes construyen la realidad cotidiana del sistema. Reynaud (1988, 1993) propone para esta distinción los conceptos de “regulación de control” (medios de acción diversos orientados estratégicamente para tener un peso, desde el exterior, sobre las prácticas de un grupo social con el objetivo de controlar las zonas de libertad y autonomía), y “regulación autónoma” (prácticas elaboradas por los actores subordinados que resisten o expresan alternativas a la regulación de control). Ambas fuentes de regulación -la de control y la autónoma- no convergen, sino que suelen coexistir o generar conflicto y negociación alrededor de la definición de las reglas de juego.

Retomando esta elaboración teórica proveniente del campo de la sociología de las organizaciones para el campo de la sociología de la educación, ciertos trabajos distinguen tres fuentes de regulación de los sistemas educativos: central, intermedia y local (Maroy, 2006). La primera se refiere al modo en que la administración central guía los contextos de acción de los actores a través de las normas, exhortaciones y limitaciones. La segunda se desarrolla entre las autoridades centrales y las escuelas (si bien no siempre se sitúa en un “territorio intermedio”): se trata de autoridades públicas que orientan las prácticas de los directores de escuela, docentes y familias. Por último, la regulación local se desarrolla desde las escuelas, a través de las prácticas de directores y docentes, por un lado; y de las familias, por otro.

En este artículo nos centraremos en las fuentes central e intermedia de regulación. En el primer caso se examina el marco legal emanado de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) que establece los criterios, las condiciones y los límites para la distribución de los alumnos, los docentes, y ciertas ofertas materiales y pedagógicas entre las escuelas. La pregunta que nos guiará es aquella acerca de los modos en que la propia normativa -por sus omisiones, anacronismos, contradicciones, indeterminaciones, etc.- favorece la segregación educativa. En el segundo apartado se intenta elucidar cómo intervienen en la asignación de los mismos elementos tres autoridades públicas importantes de la instancia intermedia de regulación en la Provincia de Buenos Aires -los supervisores, los consejos escolares y los municipios-. Analizaremos de qué modos la regulación propicia la segregación de forma directa; y de qué modos lo hace en forma indirecta, abriendo márgenes de decisión a los actores locales (autoridades intermedias, directores de escuela y familias).

Canales abiertos por la regulación central a la segregación educativa

Distribución de la cantidad alumnos

La repartición de los alumnos entre las escuelas -públicas y privadas- se define en la Provincia de Buenos Aires según la voluntad de las propias familias. A diferencia del sector privado, donde esta situación ha imperado históricamente, la reglamentación de la libertad de elección de la escuela para el sector público es reciente. El derecho de los padres o tutores a “elegir para sus hijos la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas” ha

sido oficialmente reconocido en el año 1994 por la Ley Provincial de Educación (n° 11.612, art. 22), con la que se dio por terminado el sistema de la sectorización, vigente hasta ese momento en la educación primaria y secundaria.

A diferencia de otros países latinoamericanos, como Chile, la introducción de la libertad de elección en la Provincia de Buenos Aires no formó parte de una reforma integral, sino que se trató de una medida aislada y muy poco debatida. Los testimonios de los entrevistados sugieren que ya desde los años '80, con la caída de la última dictadura militar, la libertad de elección para las familias fue imponiéndose de hecho -pese a las reglamentaciones en uso- como parte de las conquistas ligadas al regreso del régimen democrático. Así es como el artículo 22 fue introducido en la Ley Provincial de Educación de 1994 de manera “silenciosa”, más bajo la forma de una convalidación de prácticas vigentes, que como una reforma.

Las decisiones de las familias determinan en gran medida la distribución de la cantidad de alumnos entre las escuelas: los datos de la Provincia de Buenos Aires muestran de hecho que existen grandes disparidades en la cantidad de alumnos por sección entre escuelas próximas. En términos de la regulación estatal, estas importantes variaciones en la cantidad de alumnos por sección entre escuelas de una misma zona sugieren la ausencia de criterios equitativos para la distribución de los alumnos entre las escuelas.

Del lado de la oferta, la distribución de los alumnos se encuentra influida por un criterio cuantitativo que incentiva a las escuelas a captar un piso determinado de matrícula. En las escuelas públicas, el Decreto n° 4457 de 1995 estipula que la cantidad de alumnos determina la preservación del plantel personal asignado en la confección anual de la planta orgánica funcional (P.O.F), o conjunto de cargos, horas cátedra y módulos asignados legal y presupuestariamente a cada uno de los establecimientos educativos. A su vez, cada año se revisa la categorización de las escuelas públicas en tres clases -primera, segunda y tercera-, también de acuerdo con la cantidad de alumnos (Estatuto del Docente, Ley n° 10.579 de 1987, art.10). Los cargos jerárquicos de las escuelas pertenecientes a la primera categoría gozan de dos beneficios específicos: un plus salarial (Decreto n° 4457 de 1995) y la prioridad para solicitar el traslado a otro establecimiento (Estatuto del Docente, Ley n° 10.579 de 1987, art.55). Asimismo, las entrevistas con directores y supervisores revelaron que frecuentemente el prestigio social de la escuela está asociado a su categoría, además de ser con frecuencia seleccionadas para participar en los programas provinciales y nacionales por su tamaño, lo que permite que una mayor cantidad de alumnos resulten amparados.

Dentro del sector privado, en las escuelas subvencionadas la cantidad de alumnos define también la planta orgánica funcional (P.O.F.), de la que depende, a su vez, la continuidad y el monto del aporte estatal. El sistema de categorización y de asignación del personal docente y no docente en las escuelas públicas y privadas subvencionadas constituye un criterio meramente cuantitativo de dotación de beneficios que omite las necesidades y condiciones propias de cada escuela, y un incentivo para la captación de alumnos -en función de la cual muchos directores conciben la propuesta pedagógica de la escuela-. Y como las prácticas de captación de matrícula se encuentran sujetas a condicionantes externos y a las capacidades y culturas institucionales disímiles de las escuelas, las reglas vigentes propician indirectamente la segregación al favorecer la diferenciación asimétrica de la oferta escolar. Por dar sólo dos ejemplos, mientras ciertas escuelas optan por abrir talleres extracurriculares, otras divulgan la fama de recibir alumnos con dificultades de aprendizaje o de comportamiento (Veleda, 2005).

Distribución del tipo de alumnos

La libertad de elección presentada en el apartado anterior constituye, sin otros dispositivos que la acompañen, un medio indirecto y paradigmático de generación de segregación educativa. En efecto, como lo muestran estudios recientes sobre la cuestión, no sólo las posibilidades de elegir

están repartidas de forma desigual entre las familias en función de su nivel socioeconómico, sino que además las familias de clases medias y superiores privilegian la condición social del alumnado como criterio de elección, contribuyendo así a la generación de circuitos educativos homogéneos (Veleda, 2003 y 2007; Ziegler, 2007; Del Cueto, 2007).

Del lado de las escuelas, aunque la Ley Provincial de Educación (artículo n° 3) explicita que la no discriminación es uno de los principios que fundan la educación bonaerense, otras reglamentaciones habilitan ciertas prácticas selectivas. Una modalidad sutil e indirecta de selección de los alumnos en las escuelas primarias se encuentra avalada por el Reglamento General de Escuelas Públicas (Decreto n° 6013 de 1958), que define en su artículo 29 al “orden de presentación” de los aspirantes como el criterio de prioridad para recibirlos. El orden de llegada -en lugar del sorteo, por ejemplo, que incluiría a todos los solicitantes- favorece indudablemente a las familias más informadas, primeras en alistarse en la carrera por las vacantes. A su vez, una vez colmada la capacidad edilicia, los directores de escuela cuentan con un amplio margen de acción a la hora de derivar hacia otras escuelas a los alumnos que no encuentran vacante en su establecimiento, otorgado por el artículo 30 de la misma normativa. Nuevamente, las decisiones aisladas de los directores pueden tornarse, según los casos y concepciones que las guían, en canales indirectos para la segregación educativa.

Otra modalidad de selección, no ya en el ingreso del alumno a la escuela sino en el transcurso de su escolarización, reside en el denominado pedido de “pase” en la EGB. Según el artículo 10 (disciplina), inciso “a” (obligaciones de los alumnos) del Reglamento antes citado, “ante falta grave y agotados todos los recursos, se podrá conceder el pase del alumno a otra escuela, previa autorización de la Inspección de Enseñanza”. Pese a requerir la intervención del supervisor a cargo de la escuela, las entrevistas realizadas dejan entrever que en la práctica estas decisiones quedan generalmente en manos de los directores.

En otro orden de cosas, una modalidad indirecta de selección prevista por la normativa está ligada a las posibilidades de articulación entre antiguas escuelas primarias y secundarias abiertas en la Provincia de Buenos Aires con la reestructuración de los niveles educativos introducida por la Ley Federal de Educación¹. Las decisiones sobre las escuelas a articular quedaron oficialmente en manos de los supervisores, que gozaron de amplios márgenes de autonomía ya que la coordinación por parte de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) fue escasa (Olmeda y Cardini, 2003).

Pero las entrevistas sugieren que en los hechos fueron los propios directores quienes acordaron entre sí las articulaciones, a veces en función de las demandas de las familias. Pese a que las reglamentaciones determinaban criterios “objetivos” para su definición -denominados “de contexto” e “institucionales”- (Resolución n° 1856 de 1996), las entrevistas dejaron entrever que las “asociaciones” interinstitucionales se habrían realizado en gran medida en función del nivel socioeconómico de los alumnos, como un modo de mejorar o preservar el perfil social del establecimiento. Al definirse en los contextos locales, según las preferencias de los directores y las familias bajo la coordinación de los supervisores, la articulación contribuyó de manera indirecta en muchos casos a reforzar circuitos socialmente diferenciados.

Dentro del sector privado, el monto de la cuota -muy variable entre las escuelas- constituye el filtro que fija el perfil socioeconómico de la comunidad educativa. Pero además de la selección por

¹ La provincia de Buenos Aires concibió para su instrumentación distintos modelos institucionales según la localización del tercer ciclo de la EGB. Uno de ellos consistió en la “primarización” del EGB3 a través de la incorporación de los octavos y novenos años en las ex escuelas primarias. En el segundo modelo, el EGB3 fue dividido entre una escuela de EGB, que en general comprende hasta el 7° año, y una escuela media, que alberga en la mayoría de los casos a los octavos y novenos años. Esta distribución de un mismo ciclo educativo en dos establecimientos requirió el surgimiento de la figura de la *articulación* entre ambas instituciones.

precio, las escuelas privadas de la Provincia de Buenos Aires están habilitadas por omisión (o vacío legal) a escoger su población, incluso aquellas financiadas con fondos públicos. La prerrogativa en el reclutamiento de los alumnos de la que gozan las escuelas privadas no solo cuestiona la “misión de servicio público” alegada en la equiparación nominativa introducida por la Ley Federal de Educación -que pone en pie de igualdad al sector público y al privado al referirse a la educación pública de gestión estatal o privada-, sino que evidencia las contradicciones de los derechos y deberes otorgados a las escuelas privadas. En efecto, el “derecho de admisión” genera una oportunidad privilegiada para la segregación al interior del propio sector privado y también frente al sector público, que no cuenta oficialmente con esta posibilidad.

Asignación de los docentes

La asignación de los docentes sigue modalidades muy distintas en el sector público y privado. Para el primero, el Estatuto del Docente (Ley n° 10.579 de 1987) prevé la dotación de determinada cantidad y tipo de cargos docentes y no docentes en función de la cantidad de alumnos, como fue mencionado anteriormente. Este criterio cuantitativo y homogéneo de dotación de personal pone en desventaja a las escuelas que congregan niños y jóvenes de más bajo nivel socioeconómico, al no considerar las condiciones particularmente difíciles de enseñanza que suelen imperar en ellas.

Por otra parte, el mismo Estatuto estipula que los docentes pueden optar por las escuelas públicas donde desean trabajar, de acuerdo con un orden de prioridades definido por puntaje acumulado en el que pesa principalmente la antigüedad. Este proceso explica la mayor presencia de docentes jóvenes e inexpertos en las escuelas más desfavorecidas (CIPPEC, 2004). Si la normativa y el control de los gremios docentes impiden la utilización de estrategias de selección del personal por parte de las escuelas públicas, la decisión del propio docente contribuye de manera indirecta a la segmentación de la oferta educativa. Aunque se trata de una reglamentación antigua, quizás pueda pensarse que ha sido utilizada de forma más activa por los docentes conforme ha avanzado la diferenciación del público de las escuelas.

En cambio, los directores o representantes legales de las escuelas privadas se encuentran en una situación notablemente distinta, ya que tienen la potestad de designar y despedir al personal docente (Ley Provincial de Educación n° 11.612 de 1994, art. 110). La disparidad entre las prerrogativas del sector privado y aquellas del sector público contribuye a la diferenciación de la oferta: por ejemplo, según una amplia encuesta a docentes, aquellos que se desempeñan en escuelas privadas son de nivel socioeconómico más alto que los del sector público (Tenti Fanfani, 2005).

Dotación de los recursos materiales

La participación de las asociaciones cooperadoras de padres de alumnos en los aspectos materiales del sistema educativo tiene una larga tradición en Argentina. Ya la Ley 1420 de 1884 se refería a ellas como “sociedades cooperativas” de la educación. En las escuelas públicas bonaerenses el papel de las cooperadoras terminó de formalizarse a través del Decreto n° 4767 de 1972, un exhaustivo reglamento que especifica aspectos de su organización, objetivos, supervisión, etc. Encargadas inicialmente de cubrir necesidades secundarias de los alumnos mediante fondos recaudados fundamentalmente gracias a aportes voluntarios de las familias de la escuela, el papel de estas asociaciones se ha ido resignificando a lo largo del tiempo. Con la progresiva retirada del Estado en el financiamiento de las necesidades materiales cotidianas del sistema educativo, ha recaído sobre las cooperadoras una responsabilidad cada vez mayor en el sostén de las escuelas públicas (Hirschberg, 1999).

Al momento del inicio de nuestro trabajo de campo (año 2001), las escuelas públicas bonaerenses no recibían de la DGCyE recursos regulares para sus gastos corrientes ni para

reparaciones menores: el ministerio provincial sólo garantizaba el pago de los salarios docentes, los servicios y la cobertura de las refacciones importantes (además de la subvención de los comedores y las becas escolares). En este marco, la participación oficial otorgada a las cooperadoras en la obtención de recursos constituye un canal clave y directo de asignación desigual de recursos en el sector público, dado que el acceso a las condiciones materiales de aprendizaje -como el mantenimiento edilicio, el equipamiento y el material pedagógico- depende en gran medida de las características socioeconómicas de la comunidad educativa. Más aún, los aportes de las cooperadoras pueden propiciar la diferenciación de la oferta pedagógica de las escuelas, por ejemplo, a través del pago a docentes para el dictado de materias extracurriculares (Veleda, 2005).

Dentro del sector privado, los recursos materiales de las escuelas varían entre los diferentes circuitos según los aranceles, muy diferentes entre las escuelas subvencionadas -generalmente de cuotas más accesibles- y no subvencionadas-; aunque también al interior de cada uno de estos subsistemas. Las escuelas no subvencionadas son libres de fijar las cuotas iniciales exigidas a las familias. Por el contrario, las escuelas subvencionadas, mayoritarias en la provincia, deben atenerse a rangos precisos de aranceles según el porcentaje de los aportes estatales, tal como lo define la Resolución n° 3.538 de 1992. No obstante, la vaguedad en la definición de los criterios considerados para el otorgamiento del aporte estatal (como, por ejemplo, “el contexto socioeconómico”) y la ambigüedad de la relación entre el porcentaje del aporte y la cuota (ya que para un mismo porcentaje de subvención existe un amplio rango de cuotas posibles), también constituyen dos mecanismos de segregación al interior del sector privado (Morduchowicz, 2000).

Ambas imprecisiones dejan abiertos importantes espacios de decisión a los supervisores - quienes deciden el otorgamiento y la renovación de los subsidios- y pueden generar, por lo tanto, que escuelas beneficiarias de una misma subvención alberguen poblaciones de condición social y cobren montos mensuales muy diferentes. Por último, la falta de transparencia parece dominar el financiamiento estatal de las escuelas privadas, por la permeabilidad de las autoridades centrales al influjo de algunos grupos de poder del sector privado, lo que adiciona otra eventual fuente de diferenciación de la oferta (Olmeda y Cardini, 2003).

Vías de diferenciación pedagógica entre las escuelas

La diferenciación pedagógica supone la distinción de la propuesta educativa de una escuela frente a las propuestas de otras escuelas próximas y puede conducir o no a una mayor segregación. Mientras que en ciertos casos las diferencias de las propuestas pedagógicas son simplemente identitarias, en otros casos las diferencias son asimétricas, en el sentido de que suponen más y mejores propuestas para los alumnos más favorecidos.

La reglamentación estatal de la Provincia de Buenos Aires promueve al menos tres medios de diferenciación pedagógica: las orientaciones del polimodal, el proyecto pedagógico institucional (PEI) y las materias extracurriculares. Con las nuevas orientaciones, la implementación de la reforma durante la década del '90 abrió una renovada ocasión para la distinción de la oferta en el nivel medio². Sin embargo, -aunque investigaciones más específicas deberían corroborarlo- nuestras entrevistas indican que, más allá de los circuitos históricos (entre el bachillerato, el comercial y las escuelas técnicas), las nuevas orientaciones no parecen haber operado como una nueva vía de segregación ya que los directores -mayoritariamente a cargo de la decisión sobre la orientación a adoptar- priorizaron la estabilidad de los docentes en sus cargos y, por lo tanto, mantuvieron la

² La Ley Federal de Educación de 1993, retomada en gran medida en la Ley Provincial de 1994, acarrió el reemplazo de las tradicionales modalidades de bachiller, comercial y técnica del nivel medio por cinco nuevas modalidades de especialización: Humanidades y Ciencias sociales; Ciencias Naturales; Economía y Gestión de las Organizaciones; Comunicación, arte y diseño y Producción de Bienes y servicios.

orientación que ya ofrecían. Por otra parte, pareciera que la orientación resulta solo marginalmente un motivo de elección del establecimiento de educación polimodal, ya que las familias se inclinan por otras prioridades como el círculo de amistades del adolescente, la cercanía, o el prestigio de la institución (Veleda, 2007).

En cuanto al PEI, promovido como herramienta de construcción de la autonomía institucional y planificación pedagógica por la reforma educativa durante la década del '90, no parece haber conducido tampoco a una mayor segregación. Si para las escuelas privadas el PEI -basado sobre el "ideario" (o ideal al que aspira la escuela)- constituía un instrumento ya conocido de trabajo interno y de construcción de la imagen externa, su adopción por parte de las escuelas públicas parece haber sido dispar, más allá de la respuesta formal a la exigencia ministerial.

La diferenciación de la propuesta pedagógica pareciera buscarse más bien a través de las "ofertas accesorias". El dictado de materias extracurriculares en las escuelas públicas estaba reglamentado en 2001 por la Resolución n° 9.757 de 1996, bajo la única condición de que las mismas fueran gratuitas para los alumnos y que fueran incluidas en el PEI, como un modo de incorporarlas a la educación formal (artículo 1). Gracias a esta prerrogativa, las escuelas públicas bonaerenses que logran reunir los recursos mediante la cooperadora u otros medios -generalmente las que convocan al alumnado más favorecido-, pueden ofrecer ciertos talleres extra-programáticos, muy apreciados por las familias de clases medias. Por su parte, el sector privado cuenta con una tradición más asentada en la diferenciación del perfil institucional a través de las materias extracurriculares, que son financiadas por las familias. Una fuerte línea divisoria se tiende, por lo tanto, entre el sector público y el privado de educación, y al interior de cada uno de ellos en el acceso a las ofertas extracurriculares en función del nivel socioeconómico de los alumnos, lo que refleja que la regulación estatal ofrece en este caso una vía directa de segregación.

La regulación intermedia y su papel en la segregación

Debilidad y discrecionalidad de los supervisores³

Al examinar el papel de los supervisores en la distribución de alumnos, docentes, ofertas materiales y pedagógicas, se constata que solo tienen potestades oficiales para intervenir en estos últimos dos aspectos, tanto en el sector público como privado.

Como representante principal de la administración central frente a las escuelas, el supervisor es el actor responsable de detectar las necesidades materiales de las escuelas para elevar los pedidos a la DGCyE. En el caso de la provincia de Buenos Aires, estos pedidos se realizan a través de los Consejos Escolares (sobre los que nos detendremos en el siguiente punto), a quienes los supervisores deben elevar la documentación necesaria para reclamar los recursos en cuestión. Sin embargo, esta intervención se ve obstaculizada sin embargo por dos problemas. El primero tiene que ver con el contacto inconstante que tienen la mayoría de los supervisores con sus escuelas,

³ Es importante señalar que el análisis que aquí se desarrolla se centra en las características, funciones y organización de los supervisores imperantes en el año 2001, antes de que el sistema de supervisión sufriera una profunda reformulación a partir del año 2003. En ese momento se implementó en la Provincia de Buenos Aires una nueva regionalización del sistema de supervisión (que establece el pasaje de 16 a 25 regiones educativas), se especificaron nuevas funciones para los diferentes niveles del sistema de supervisión (supervisor de área, jefe de supervisión distrital y jefe de supervisión regional) y se previeron nuevas instancias de coordinación entre los supervisores, los consejos escolares y los representantes del municipio, a través de las Unidades de Gestión Distrital (UGD). A su vez, desde el año 2005 el sistema de supervisión es coordinado por la Dirección General de Inspección (DIG), dependiente de la Subsecretaría de Educación, de la DGCyE.

debido a la excesiva cantidad de establecimientos bajo su responsabilidad: en 2001 el número de unidades educativas por supervisor de ambos sectores en EGB podía elevarse en promedio a 32 (Olmeda y Cardini, 2003:87).

El segundo problema está ligado a las falencias propias de la administración de los recursos materiales en la Provincia: no solo por la escasez de los mismos, sino también por el carácter burocrático de los procedimientos, que hace que las respuestas de la administración central se dilaten en el tiempo. En consecuencia, la mayoría de las veces las propias escuelas resuelven sus necesidades materiales reclamando directamente ante los consejos escolares, la propia DGCyE, el municipio, o recurriendo a vías alternativas (apoyo de la comunidad, empresas, etc.). En este contexto, pese a que los elementos empíricos recabados no nos permiten extender una generalización a todo el sistema, la participación de los supervisores en la dotación de recursos materiales a las escuelas parece, en la mayoría de los casos, más bien accesorio.

En cuanto a la influencia de los supervisores en la oferta pedagógica, pese a que una de las funciones oficiales fundamentales de los supervisores es el asesoramiento a las escuelas en la formulación y el desarrollo del PEI y el seguimiento de los contenidos dictados, en los hechos, la participación de los supervisores parece atenerse al control del cumplimiento de las normativas básicas, en gran medida también a raíz de las infrecuentes visitas a las escuelas y por la concentración de su tarea en el control administrativo. La falta de seguimiento sobre el desarrollo de los contenidos curriculares en las escuelas públicas y privadas habilita un delicado margen para la segmentación de los aprendizajes de los alumnos. Este puede constituirse incluso en un medio privilegiado de diferenciación pedagógica entre escuelas cuando la promoción informal de la alta o baja exigencia se torna un anzuelo para la atracción y retención de alumnos, generalmente en función de su nivel socioeconómico (Veleda, 2005).

La debilidad del papel de los supervisores en los aspectos materiales y pedagógicos de las escuelas refleja la virtual caída del sistema de supervisión que tuvo lugar durante los últimos veinte años, tanto en la Provincia de Buenos Aires como en la gran mayoría de las provincias del país (Rivas, 2004). Tras la implementación de la reforma educativa en la Provincia, contrariamente a la retórica oficial acerca de la transformación del rol de control al de asesoramiento pedagógico; el cuerpo de supervisión parece haber sufrido en los últimos veinte años una pérdida de poder oficial, tanto por la creciente expansión del sistema, como por la insuficiencia de los presupuestos educativos, y por la ausencia de políticas orientadas a mejorar sus condiciones laborales y a jerarquizar su papel en el gobierno de la educación provincial (Olmeda y Cardini, 2003).

No obstante, esta pérdida de poder oficial no impide que los supervisores hayan conservado márgenes de acción que afectan profundamente la vida de las escuelas (Dufour y Gvirtz, 2007). Cada supervisor, en su relación cara a cara con las escuelas, parece contar con esferas significativas de decisión para interpretar la normativa, definir la modalidad de implementación de los programas de la DGCyE, o resolver los problemas de las escuelas. La libertad de la que gozan en su trabajo puede conducir a ciertos supervisores a favorecer a determinadas escuelas en detrimento de otras, o a actuar en complicidad con las prácticas de las escuelas y las familias. Así, por mencionar algunas cuestiones ligadas a la problemática de la segregación, el control estatal sobre aspectos tales como la discriminación de alumnos en las escuelas públicas, la articulación selectiva entre escuelas de diferentes niveles, la relación entre los aportes estatales y la cuota en las escuelas privadas, o la efectiva enseñanza de los contenidos curriculares obligatorios, parecieran estar libradas a las circunstancias coyunturales de los contextos locales, o al sistema de valores de cada supervisor.

El espacio de maniobra discrecional de los supervisores parece estar dado no solamente por las distancias geográficas de la provincia, que dificultan una comunicación más asidua entre el nivel local y el central, sino también por las falencias de los mecanismos de control de las instancias centrales y la inexistencia de instancias de coordinación y concertación entre las autoridades locales.

De los testimonios de los supervisores se desprende que su relación con la administración central es lábil y distante, ya que no existen instancias sistemáticas y oficiales de intercambio, orientación y apoyo técnico para la acción, la participación en el diseño de las políticas, la elevación de informes sobre las situaciones halladas en los contextos locales, ni para los dispositivos de rendición de cuentas o de evaluación.

En este marco, las dificultades planteadas por “el terreno” son resueltas caso a caso de acuerdo a un pragmatismo generalmente anclado en la experiencia en el cargo y en la trayectoria anterior por las escuelas. Un rasgo característico del accionar de los supervisores pareciera ser su convivencia con las prácticas de las escuelas, como sucede en otros contextos nacionales (Van Zanten, 2001). A modo de hipótesis, podría plantearse que un factor que refuerza esta tendencia en el caso bonaerense pareciera estar ligado a la modalidad de acceso al cargo. Dada la infrecuencia de los concursos de ascenso, el acceso al cargo de supervisor se define por el puntaje acumulado, en el que pesa fundamentalmente la antigüedad docente. Por lo tanto, los supervisores no cuentan con una preparación específica para las tareas que deben desarrollar, ni con un panorama global del sistema educativo, ni de los desafíos y condicionantes de la política educativa.

En suma, entre la imprecisión de su rol, la desarticulación con la administración central y la falta de los medios necesarios para asegurar siquiera su presencia en las escuelas, los supervisores se debaten según los contextos y trayectorias entre la impotencia y la potencia discrecional. De este modo, la regulación estatal encarnada en los supervisores reúne todas las condiciones para que prevalezcan los criterios más particularistas, funcionales muchas veces a la segregación educativa.

Los Consejos Escolares y la distribución de los recursos materiales

Instituidos por la primera Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873 y la Ley de Educación Común de 1875, los Consejos Escolares respondieron en su inicio a la aspiración de Sarmiento -Director General de Escuelas de la provincia entre 1856 y 1861- de involucrar a representantes locales de la comunidad en la gestión del sistema educativo. Este origen explica la particular modalidad de designación de los miembros de los Consejos Escolares, elegidos por voto directo en las elecciones distritales para intendentes, concejales y legisladores provinciales. La ambigüedad de ser un organismo con fuertes lazos político-partidarios en el ámbito distrital, pero dependiente de la administración central provincial, constituyó desde su origen un motivo constante de pujas de poder tanto en los distritos mismos como en la relación vertical con la DGCyE (Munín, 1993).

Entre las facultades que nos interesan analizar por su impacto sobre la segregación educativa, los consejos escolares tenían en el año 2001 injerencia en la gestión de las reparaciones edilicias de las escuelas públicas y en la dotación de muebles, equipamiento y útiles escolares (Ley de Educación Provincial, artículo nº 90). Pese al progresivo recorte de sus funciones por parte de la DGCyE a lo largo del siglo XX, los Consejos Escolares preservaron un poder no menor en la distribución de dichos recursos materiales, preciados para las escuelas ya que influyen en sus posibilidades de distinción y captación de matrícula.

En la definición de las prioridades intervienen una serie de factores político-partidarios ligados a la modalidad de designación de los consejeros escolares. En la relación con la DGCyE intervienen las lealtades político-partidarias que distinguen las pertenencias del Consejo Escolar distrital, por un lado, y la del Gobierno Provincial, por el otro. Dado que en el momento de la realización del trabajo de campo los consejos no disponían de ninguna partida permanente para satisfacer las necesidades de las escuelas, sino que los fondos eran asignados por la DGCyE a partir de la presentación de la debida documentación, su rol estaba acotado a las tareas de lobby ante las autoridades de la DGCyE -obteniendo información, movilizandando contactos, etc.- para conseguir

recursos para las escuelas (Dussel y Thisted, 1995). La lógica clientelar en las transacciones con el gobierno central reproduce el tradicional esquema que caracteriza los intercambios entre los partidos del conurbano bonaerense y el gobierno provincial (Badía, 2005). Este factor tiene una incidencia - cuyo peso queda por especificar- en la distribución de recursos entre los partidos del Conurbano Bonaerense.

En cuanto a las relaciones entre las autoridades a nivel local, la pertenencia partidaria determina el tenor de las relaciones entre el consejo escolar y el gobierno distrital, es decir el intendente y los concejales (representantes del poder legislativo en cada partido). Aunque los Consejos Escolares no dependen del municipio, (si bien en algunos partidos éste último colabora significativamente con las escuelas de su territorio), la afinidad político-partidaria de los consejeros constituye un elemento clave para la obtención de recursos en esta instancia (Giovannini, 2007). Este entramado de relaciones supone que, si las inclinaciones políticas confluyen en el mismo sentido, las escuelas del distrito tendrán mayores posibilidades de verse beneficiadas por el gobierno municipal.

Por último, los intereses y pertenencias políticas pueden permearse en la relación con la comunidad local, donde las decisiones de los consejeros escolares pueden verse orientadas por la necesidad de responder a las expectativas de su “clientela” en función del ascenso en la carrera política. En este caso, a los recursos obtenidos formalmente de la DGCyE, se suman aquellos bienes, favores y servicios conseguidos informalmente por los consejeros a través de las más variadas redes sociales construidas en el partido (Mallamaci, 2003).

Aunque las potestades de los consejos escolares han disminuido en los últimos años, el papel de esta autoridad local en la segregación educativa no debería ser menospreciado, por dos razones. En primer lugar, porque su influencia en la obtención de recursos materiales para las escuelas públicas –por medios oficiales y extraoficiales- continúa siendo primordial en los contextos locales. En segundo lugar, porque –más allá de las eventuales intervenciones en situaciones extremas- el accionar de los consejos parece escapar en gran medida al control de la administración central. Por último, porque los factores político-partidarios parecen incidir significativamente en la obtención de recursos por partido –según las afinidades de los consejos con la DGCyE y con el municipio- y por escuela –según las relaciones clientelares tejidas entre los consejeros y las escuelas-, lo cual puede contribuir a reforzar la segregación educativa. No obstante, es importante subrayar que las prácticas y lógicas de los consejos escolares pueden variar de un caso a otro, por lo que estas conclusiones no pueden generalizarse de manera unilateral.

El variable rol supletorio de los municipios

Como sucede en el resto de las provincias argentinas, los gobiernos municipales de la Provincia de Buenos Aires no tienen oficialmente a su cargo la gestión de las escuelas de sus distritos. Sin embargo, según los recursos disponibles y las capacidades de gestión, ciertos municipios han ido asumiendo durante los últimos quince años algunas atribuciones en materia educativa. La desordenada y dispar delegación de pequeños espacios de acción en nombre de la descentralización por parte del propio gobierno provincial; la presión de las demandas sociales que como consecuencia del aumento de la pobreza durante la última década exigían respuestas inmediatas; y los intereses político-partidarios de los intendentes, siempre atentos a cobrar visibilidad frente a su electorado próximo tocando sus cuerdas más sensibles; explican la progresiva “infiltración” de los municipios -algunas veces enmarcada en textos legales y otras veces de facto- en las cuestiones educativas.

La modalidad más frecuente es el apoyo supletorio a las escuelas con recursos materiales (mobiliario, útiles, material didáctico, equipamiento, etc.) y mantenimiento edilicio, dado que este es el medio más palpable de colaboración con el sistema educativo ante la comunidad. Al lado de esta

acción principal, otro tipo de iniciativas, como el dictado de cursos de capacitación docente, el pago de docentes de materias extracurriculares en las escuelas públicas, la protección de los alumnos a la salida de la escuela, la provisión del transporte escolar, o la organización de eventos culturales en asociación con las escuelas del partido pueden formar parte de la injerencia municipal.

En estas condiciones, la acción municipal en materia educativa contribuye a reforzar la segregación, tanto entre los distritos -según el grado de intervención de los municipios- como entre las escuelas al interior de cada distrito -por el apoyo arbitrario del municipio a las escuelas-, que no suele seguir criterios equitativos sino más bien clientelares, por los cuales ciertas escuelas son favorecidas y otras olvidadas. Según esto último puede suponerse que dicha asistencia redunde en una mayor segregación educativa. En cierta medida, el carácter de la acción municipal está asociado a la escasa coordinación con la DGCyE, tanto en el sentido vertical (con las autoridades provinciales), como en el sentido horizontal (con las autoridades locales dependientes de la DGCyE, como los supervisores o los Consejos Escolares). Ante la falta total de articulación, la superposición, la inconstancia y la arbitrariedad caracterizan la intervención del municipio en las escuelas bajo su égida.

Conclusiones

En el presente artículo hemos dado cuenta de las diferentes vías a través de las cuales la regulación estatal favorece la segregación educativa, tanto desde el nivel central -mediante las definiciones de la normativa-, como desde el nivel intermedio -mediante el accionar de las autoridades intermedias-. Hemos mostrado que por su desactualización, incoherencia, insuficiencia, ambigüedad o imprevisión de los efectos perversos, en muchos casos el propio marco legal favorece la segregación educativa. Respecto de la acción de las autoridades intermedias, es importante subrayar que la conquista de las potestades y márgenes discrecionales de los que gozan no ha sido el resultado de la planificación de la administración central, sino al contrario, de la impotencia de las autoridades para definir, conducir, controlar y coordinar su tarea, como lo señala también Duro (2000: p. 26) en su trabajo sobre la Provincia de Buenos Aires.

A diferencia de otros países, donde las instancias intermedias de regulación han ganado cuotas crecientes de poder y capacidad de control sobre el sistema educativo en el marco de políticas que han reforzado los dispositivos de acompañamiento, control y evaluación local de las escuelas (Maroy, 2006); en el caso de la Provincia de Buenos Aires la tendencia es más bien la opuesta, al menos hasta el año 2003. Como sucedió en la mayoría de las provincias argentinas durante la década del '90, no solo no se ha avanzado en el fortalecimiento de las instancias intermedias de regulación, sino que en muchas provincias, como en la de Buenos Aires, estas se han visto debilitadas. Y cuando han cobrado mayor importancia, como en el caso de ciertos municipios, lo han hecho de forma muy dispar y arbitraria. La retracción de las instancias intermedias de regulación se combina con los amplios espacios de decisión autónoma con los que cuentan en su tarea cotidiana, de tal modo que ambos procesos -ausencia y discrecionalidad- redundan en una mayor segregación educativa.

A falta de un proceso de descentralización oficialmente liderado, la regulación intermedia se expande por defecto, bajo la forma de una "regulación autónoma" (Reynaud, 1988) fragmentada, sin criterios que den coherencia y justicia a las decisiones tomadas por unos y otros, ni una coordinación entre los actores locales que obligue a la concertación y a la cooperación. En efecto, un rasgo a destacar sobre la instancia intermedia de regulación es la disociación de las distintas autoridades, que potencia las contradicciones y superposiciones, además de impedir la construcción de espacios de responsabilidad colectiva, donde los criterios y prioridades sean conciliados desde una visión integradora de las problemáticas locales (Delvaux, 2005).

Pero además de la variedad y desarticulación de las fuentes de regulación intermedia, otro rasgo a considerar es el peso de la “regulación autónoma” frente a la “regulación de control”. Tanto en los procesos de aplicación y traducción de las normativas y programas de la administración central, como en el accionar propio de las entidades intermedias de regulación, la autonomía de los actores en la vida cotidiana del sistema educativo parece escapar a la mano de las autoridades de la DGCyE. Así lo señalaba ya Cecilia Braslavsky en su estudio sobre la autonomía y la anomia, donde subrayaba que la baja claridad de las reglas que rigen el sistema y la ausencia de control de las prácticas de las escuelas solo podía conducir a mayores niveles de segmentación (Braslavsky, 1993).

En suma, el análisis de las características de la regulación estatal del sistema educativo bonaerense permite dar cuenta de los diversos modos a través de los cuales se favorece la propagación de la segregación. Como lo destaca François Dubet para el caso francés, el Estado tiene un rol indelegable en la disminución de la segregación ya que “la igualdad de la oferta no es un simple asunto de medios y de normas; también es un asunto de gestión continua del sistema educativo a fin de tender hacia una igualdad que la suma de los intereses privados -los de los docentes por un lado y los de las familias por otro- no deja de perjudicar por el juego ordinario de las carreras profesionales de los primeros y las elecciones iluminadas de los segundos-“ (Dubet, 2005: p. 43).

Referencias

- Badía, G. y Pereyra, E. (2005). *Aportes a la cuestión de gobierno en la región metropolitana del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Al Margen.
- Braslavsky, C. (1993). *Autonomía y anomia en la Educación Pública Argentina*. Documento para la discusión núm. 8. Buenos Aires: FLACSO.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Braslavsky, C. y Filmus, D. (1987). *Último año de colegio secundario y discriminación educativa*. Documentos e Informes de Investigación núm. 50. Buenos Aires: FLACSO.
- Cervini, R. (2002). La distribución social de los rendimientos escolares. En E. Tenti (org.). *El rendimiento escolar en Argentina - Análisis de resultados y factores*. Buenos Aires: Losada, pp. 177-230.
- Cervini, R. (2003). Diferencias de resultados cognitivos y no-cognitivos entre estudiantes de escuelas públicas y privadas en la educación secundaria de Argentina: Un análisis multinivel, *Education Policy Analysis Archives*, vol. 11, núm.5.
- Cervini, R. (2005). Variación de la Equidad en Resultados Cognitivos y No-cognitivos de la Educación Media De Argentina, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 1. México: Universidad Autónoma de Baja California.
- CIPPEC (2004). *Los Estados provinciales frente a las brechas socio-educativas: Una Sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas*. Documento de Trabajo N°4, Área de Política Educativa. Buenos Aires.
- Del Cueto, C.M. (2007). Fragmentación Social y estrategias educativas en urbanizaciones cerradas. En M. Gómez Schettini y M. Narodowski. *Escuelas y Familias*. Buenos Aires: Prometeo.
- Delvaux, B. (2005). Régulation des interdépendances entre écoles : vers un modèle de responsabilité collective?, *Recherches sociologiques*, vol. 1, pp.29-51.
- Dubet, F. (2005). *La escuela de las oportunidades*. Barcelona: Gedisa.

- Dufour, G. y Gvirtz, S. (2006). *El rol de los niveles intermedios en el sistema educativo argentino: su incidencia en el logro de la equidad. Un análisis sobre los Consejos Escolares e inspectores de la Provincia de Buenos Aires y sobre los supervisores de la Ciudad de Buenos Aires*. Informe de investigación. Escuela de Educación, Universidad de San Andrés.
- Dupriez, V. y Maroy, C. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone, *Revue française de pédagogie*, 130, pp. 73-87. <http://dx.doi.org/10.3406/rfp.2000.1054>
- Duro, L. (2000). *El sistema educativo bonaerense provincia de Buenos Aires Argentina*. Serie Monografías, IIPE-UNESCO. Buenos Aires.
- Duru-Bellat, M. (2004). Les effets de la ségrégation sociale de l'environnement scolaire : l'éclairage de la recherche, *Quelle est l'impact des politiques éducatives? Les apports de la recherche*.
- Duru-Bellat, M. (2002). *Les inégalités sociales à l'école*. París: PUF.
- Dussel, I. y Thisted, S. (1995). *La descentralización educativa: el caso del municipio de San Fernando*. Provincia de Buenos Aires. Serie de Documentos e informes de investigación. Programa Buenos Aires. Buenos Aires: FLACSO.
- Fiszbein, A. (2001). Instituciones, provisión de servicios y exclusión social. Estudio de caso del sector educación en Buenos Aires, *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 162.
- Giovannini, M. I. (2007). *Los consejos escolares en la provincia de Buenos Aires (1987-2007)*. Trabajo para la obtención del título de Licenciada en Ciencia Política. Universidad de San Andrés. Buenos Aires.
- Hirschberg, S. L. (1999). *Los consejos de escuela: Un estudio sobre las políticas educativas de convocatoria a participación en las escuelas medias del Conurbano Bonaerense*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Buenos Aires: FLACSO.
- Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y profesores en las escuelas medias de Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO..
- Llach, J.J. (2006). *El desafío de la equidad educativa*. Buenos Aires: Granica.
- López, N. (2005). *Equidad educativa y desigualdad social*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Mallamaci, K. A. (2003). *Estudio sobre políticas educativas compensatorias. Formulación e implementación en escuelas básicas de un municipio del Conurbano Bonaerense*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.
- Maroy, C. (2006). *Ecole, régulation et marché*. París : PUF.
- Morduchowicz, A. (coord.) (2000). *Estudio sobre la Educación privada en la Argentina: historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional de la Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires: Mimeo.
- Munín, H. (1993). *Historia de la conducción local de la educación bonaerense (1875-1992)*. Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación; Asociación de trabajadores del Estado.
- OECD/UNESCO (2007). *PISA 2006 Science Competences for Tomorrow's World*.
- OECD/UNESCO (2003). *Literacy skills for the world of tomorrow. further results from PISA 2000*. Organization for economic co-operation and development.
- Olmeda, J.C. y Cardini, A. (2003). Provincia de Buenos Aires. Informe Jurisdiccional núm. 4. Proyecto "Las Provincias Educativas". Estudio Comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 Provincias Argentinas. Buenos Aires: CIPPEC.
- Reynaud, J-D. (1988). Les régulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome, *Revue française de sociologie*, XXIX, pp. 5-18. <http://dx.doi.org/10.2307/3321884>
- Reynaud, J-D. (1993). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. París: A. Collin (segunda edición).

- Rivas, A. (2004). *Gobernar la Educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica; Coll.
- Tenti Fanfani, E. (2005). *La condición docente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tiramonti, G. (comp.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.
- Van Zanten, A. (2001). *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*. París : PUF.
- Veleda, C. (2007). Entre querer y poder. Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense. En M. Narodowski y M. Gomez Schettinni. *Escuelas y Familias*. Buenos Aires: Prometeo.
- Veleda, C. (2005). *Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del conurbano bonaerense*. Documento de trabajo núm. 5. Buenos Aires: CIPPEC.
- Veleda, C. (2003). *Mercados educativos y segregación social*. Documento de trabajo núm. 1, Buenos Aires: CIPPEC.
- Ziegler, S. (2007). Los de excepción: un retrato de las elecciones escolares de las familias de sectores favorecidos en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense. En M. Narodowski y M. Gomez Schettinni. *Escuelas y Familias*,. Buenos Aires: Prometeo.

Sobre la Autora

Cecilia Velea

CIPPEC

cveleda@cippec.org

Doctora en Sociología (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales-EHESS) y Magíster en Ciencias de la Educación (Universidad de París V). Coordina el Programa de Política Educativa del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Ha sido profesora de Política Educativa en la Universidad Nacional de Quilmes y Consultora de IIPE-UNESCO Buenos Aires.

archivos analíticos de políticas
educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 22 Número 42 16 de junio 2014



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](http://www.doi.org/), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síganos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editores: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés),
Alejandro Canales (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

Armando Alcántara Santuario Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

Claudio Almonacid Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia, España

Xavier Besalú Costa Universitat de Girona, España

Jose Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

María Caridad García Universidad Católica del Norte, Chile

Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de León, España

Marco Antonio Delgado Fuentes Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel DIE, Mexico

Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de Madrid, España

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Verónica García Martínez Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla, España

Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de Baja California, México

Alma Maldonado Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México

Alejandro Márquez Jiménez Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Felipe Martínez Fernández University of California Los Angeles, USA

Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de Perú

Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM, México

Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de Zulia, Venezuela

Miguel A. Pereyra Universidad de Granada, España

Monica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Paula Razquin UNESCO, Francia

Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga, España

Daniel Schugurensky Arizona State University

Orlando Pulido Chaves Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de Colombia

Miriam Rodríguez Vargas Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Luis San Fabián Maroto Universidad de Oviedo, España

Yengny Marisol Silva Laya Universidad Iberoamericana, México

Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña, España

Antoni Verger Planells University of Amsterdam, Holanda

Mario Yapu Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives

editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University) **Rick Mintrop**, (University of California, Berkeley) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Angela Arzubiaga Arizona State University

David C. Berliner Arizona State University

Robert Bickel Marshall University

Henry Braun Boston College

Eric Camburn University of Wisconsin, Madison

Wendy C. Chi University of Colorado, Boulder

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig Arizona State University

Antonia Darder University of Illinois, Urbana-Champaign

Linda Darling-Hammond Stanford University

Chad d'Entremont Strategies for Children

John Diamond Harvard University

Tara Donahue Learning Point Associates

Sherman Dorn University of South Florida

Christopher Joseph Frey Bowling Green State University

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Amy Garrett Dikkers University of Minnesota

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Harvey Goldstein Bristol University

Jacob P. K. Gross Indiana University

Eric M. Haas WestEd

Kimberly Joy Howard University of Southern California

Aimee Howley Ohio University

Craig Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jackyung Lee SUNY Buffalo

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Samuel R. Lucas University of California, Berkeley

Maria Martinez-Coslo University of Texas, Arlington

William Mathis University of Colorado, Boulder

Tristan McCowan Institute of Education, London

Heinrich Mintrop University of California, Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss University of Melbourne

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Noga O'Connor University of Iowa

João Paraskveva University of Massachusetts, Dartmouth

Laurence Parker University of Illinois, Urbana-Champaign

Susan L. Robertson Bristol University

John Rogers University of California, Los Angeles

A. G. Rud Purdue University

Felicia C. Sanders The Pennsylvania State University

Janelle Scott University of California, Berkeley

Kimberly Scott Arizona State University

Dorothy Shipps Baruch College/CUNY

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Larisa Warhol University of Connecticut

Cally Waite Social Science Research Council

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Ed Wiley University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Arizona State University

John Willinsky Stanford University

Kyo Yamashiro University of California, Los Angeles

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)
Editores Asociados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Dalila Andrade de Oliveira Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Paulo Carrano Universidade Federal Fluminense, Brasil

Alicia Maria Catalano de Bonamino Pontificia Universidade Católica-Rio, Brasil

Fabiana de Amorim Marcello Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil

Alexandre Fernandez Vaz Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Alfredo M Gomes Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Nadja Herman Pontificia Universidade Católica –Rio Grande do Sul, Brasil

José Machado Pais Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

Wenceslao Machado de Oliveira Jr. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Jefferson Mainardes Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil

Luciano Mendes de Faria Filho Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do Minho, Portugal

Belmira Oliveira Bueno Universidade de São Paulo, Brasil

Antônio Teodoro Universidade Lusófona, Portugal

Pia L. Wong California State University Sacramento, U.S.A

Sandra Regina Sales Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Elba Siqueira Sá Barreto Fundação Carlos Chagas, Brasil

Manuela Terrasêca Universidade do Porto, Portugal

Robert Verhine Universidade Federal da Bahia, Brasil

Antônio A. S. Zuin Universidade Federal de São Carlos, Brasil