

*El Director de Escuela en las Constituciones
y Leyes Educativas Nacionales y de la Provincia
de Buenos Aires (1853-2007) ¿Gobierno escolar o
maestro jerarquizado?*¹

Héctor Luis Muñoz

Abstract

Speeches and recent educational theory attach significant importance to the figure of the school principal as administrator, Manager, education Manager. Deepened less it has sectional historically in the legal analysis of the figure and the incidence of this dimension in the practical operative during everyday life. The theoretical framework set out in the school organization, the work proposed describe and analyse the provisions and legal references which mention or omission, helped define the scope of the figure of the Director of Buenos Aires elementary school as the authority of the same. The legislative content have been linked since the Organization of the national State, starting point of the Argentine political educational system, and the latest laws of national education and of education province of Buenos Aires, with the addition of the new regulation General of the institutions educational of the province of Buenos Aires (Decree 2299/2011).

Key words: School organization - School Principal - Province of Buenos Aires.

Resumen

Los discursos y la teoría educativa reciente otorgan significativa importancia a la figura del director de escuela como administrador, gestor, gerente educativo. Menos se ha ahondado históricamente en el análisis legal de la figura y la incidencia de esta dimensión en las prácticas dispositivas durante la cotidianeidad. En el marco teórico fijado en la organización escolar, el trabajo se propuso describir y analizar las disposiciones y referencias legales que, por mención u omisión, contribuyeron a definir el alcance de la figura del Director de Escuela primaria bonaerense como autoridad de la misma. Se han relacionado los contenidos legislativos desde la Organización del Estado Nacional, punto de partida del sistema político

educativo argentino, y las últimas Leyes de Educación Nacional y de Educación Provincial de Buenos Aires, con el agregado del Nuevo Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires (Decreto 2299/2011).

Palabras clave: Organización escolar - Director de Escuela - Provincia de Buenos Aires.

Introducción

Dentro del marco teórico fijado en la organización escolar, el trabajo se propuso analizar la figura del Director de escuela vista desde la perspectiva legal. Nos centramos en el sector público por tratarse del sector de gestión en el que hemos reconocido una mayor homogeneidad a nivel histórico, y en el nivel primario, ya que fue en ese nivel de enseñanza donde se instituyó su figura dentro de la cultura escolar de nuestro país.

Realizamos una investigación de tipo descriptivo de un actor de la organización escolar, el Director de escuela, cuyo diseño fue cualitativo y para el cual utilizamos la técnica de análisis documental textual. Nuestro marco teórico fue centrado en la organización escolar y en leyes que de distintos modos regulan la tarea de la figura elegida o en las que aparece aludida: Constituciones (nacional y provincial de Buenos Aires); leyes sistémicas; leyes educativas especiales; decretos y reglamentos, cuyo espacio y tiempo van desde el año 1853, hasta la última reforma del sistema bonaerense producida durante el año 2007 y con el agregado del Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires promulgado mediante Decreto 2299/11 del 22/11/11.

La disciplina desde la que se investigó la cuestión fue Educación y, dentro de ésta, su confluencia con el Derecho a partir del marco teórico ubicado en la organización escolar, en las categorías de Administración de la Educación, Gestión Educativa y Gerencia Educativa. Adicionalmente, mencionamos la relevancia del enfoque propiamente legal desde el que la cuestión fue encarada. No sólo por el hecho de que las fuentes principales son textos legales y la formación de base del autor es el Derecho, sino también porque en muchos casos se han aplicado principios de análisis propios del mundo legal y sus reglas de producción.

Así y si bien el ejercicio de la función directiva ha sido presuntamente regulado desde las décadas finales del siglo XIX, en este estudio sólo nos hemos limita-

do a analizar la legislación nacional y provincial en Buenos Aires. Lo hicimos junto a su abordaje teórico producido en las décadas finales del siglo XX y principios del siglo XXI. Los principales enfoques teóricos en la materia sostuvieron tres escenarios posibles para cotidianeidad de la dirección escolar: la que lo define como un *administrador educativo*; la que le adjudica el lugar de la *gestión educativa* y la que lo considera un *gerente educativo*. Puede decirse que estas tres categorías fueron presentadas con un sentido de continuidad, como superadoras unas de las otras, para la prestación del servicio de educación.

Mientras que el administrador se avoca a tareas de registro y la conservación de los bienes a su cuidado sin asumir el planteo de desarrollar el cumplimiento de objetivos asumiendo riesgos, el gestor planifica y se plantea metas de crecimiento considerando los riesgos posibles. El gerente, por añadidura, asume el cumplimiento de arribar a los objetivos junto con los riesgos de su implementación, pero con el agregado de premios y castigos según sea el resultado final, aunque no exista una íntima asociación del rol de gerente educativo con la idea del gerente de empresa comercial, pues la provisión del servicio de educación no es concebible como un acto de comercio.

Sin dejar de tener en cuenta que la aplicación de los vocablos gestión y gerencia pertenecen al siglo XX partimos de la suposición de la entidad institucional de estas categorías, sobre las que ahondamos minuciosamente en y donde sostuvimos su significativa importancia para ser considerados los analizadores eficaces de la figura del Director escolar. Habiendo recurrido al cuerpo de leyes formado durante 154 años de vida nacional que contienen la vida sistémica de la organización escolar, la tarea requirió, partiendo del análisis documental, la descripción analítica de toda esa normativa.

A lo largo del trabajo, nos propusimos demostrar cuáles han sido los márgenes de intervención con facultades dispositivas otorgados por la regulación legal al Director de escuela pública, y si en los mismos se incorporaban alguna de las categorías referidas: administración, gestión o gerencia educativas, para su utilización en la cotidianidad de su tarea.

Para aproximarse a la descripción del fenómeno se examinó, de inicio, el estado actual del conocimiento de acuerdo al marco teórico construido previamente. Luego, en segundo término, se compilaron las leyes específicas describiendo y analizando esas normas para constatar la existencia de vínculo entre escuela y Estado desde los tiempos fundacionales del Sistema Educativo argentino.

Habiendo limitado la tarea a los ámbitos de Jurisdicción nacional y Jurisdicción provincial de Buenos Aires, dada la estrecha relación institucional de ambos sistemas desde los tiempos de la organización nacional, hemos ahondado en la Jurisdicción bonaerense. Finalmente, conjugamos el entramado obtenido de las fuentes de textos de distintos autores con los contenidos textuales de las leyes. Lo hicimos mediante discusión para arribar a las conclusiones. Entre las mismas destacamos, como propuesta de visión estratégica, propiciar el impulso de la gerencia educativa dentro de la organización escolar pública.

El tema de estudio trata, como hemos visto, un fenómeno poco conocido si se tiene en cuenta que los discursos y la teoría educativa reciente han otorgado una significativa importancia a la figura del Director de escuela como administrador, gestor, gerente educativo, pero sin haberse ahondado históricamente en el análisis legal de la misma y la incidencia de esta dimensión en lo relativo al alcance de las facultades de disposición, para ser aplicadas durante el trabajo cotidiano de la Dirección escolar. En ese sentido, nuestra investigación añadió la dimensión de análisis documental con el propósito de contribuir a comprender más profundamente la labor directiva.

Como tema de trabajo, en su hora, hemos elegido hacer foco en el contenido de las normas dirigidas al Director de escuela bonaerense. Así pues, el objetivo del trabajo no consistió en una investigación de corte histórico en un sentido amplio de la educación nacional o provincial, aunque el análisis de los documentos legales siga un orden cronológico.

Esto se debe a que no se ha puesto énfasis en el análisis contextual pleno de las leyes de cada época, ni en sus acontecimientos políticos, sociales e históricos contemporáneos a la sanción de las mismas, sino en aquellos acontecimientos históricos específicos que rodean el surgimiento de la ley y el lugar que en la misma se otorga al Director de escuela.

Si acaso esta investigación pueda contribuir en algo mediante los aportes surgidos en la conformación de la figura legal, aspiramos a que sirva para la innovación en el trabajo cotidiano de la Dirección escolar para una nueva legislación dirigida al rol Directivo. Al estudio de la temática, de acuerdo al ángulo de enfoque propuesto, le hemos reconocido pertinencia en un contexto de escasa producción como es el espacio institucional otorgado por la legislación provincial de Buenos Aires al Director de escuela.

Desarrollo

Resulta un hecho fácilmente comprobable que durante su construcción histórica, la escuela bonaerense recibió sucesivas y distintas reformas legales. Los sistemas educativos y también las leyes que ordenaron el cumplimiento en temas puntuales recibieron tratamiento y sanción legislativos, no exentas de discusiones mediante defensas o críticas provenientes de distintas posiciones políticas, según la ideología del sector que las pronunciara.

En la Provincia de Buenos Aires se engendraron los principios de la legislación para la educación común al sancionar la ley 988 en el año de 1875, que luego la Nación adoptaría como propios mediante el sistema educativo sancionado por la ley 1420 del año 1884, involucrando con una fuerte interrelación la educación con la política, el derecho y la economía. Buenos Aires fue (y es) la provincia más poderosa del país. Su riqueza, económica y cultural proviene de su condición de ciudad puerto y puerta de acceso elegido para las corrientes de inmigración dirigidas hacia el Río de la Plata desde los tiempos del Virreinato.

Estado provincial que era (y es) un centro político, cuya tradición en la acción generadora de antecedentes legislativos fue siempre considerada referente por los otros Estados provinciales a la hora de dar vida a sus propias legislaciones.

Hoy presenta características sociales y demográficas verdaderamente relevantes. Dentro de los límites de su Estado se encuentra asentada la mayor densidad de población del país. Buenos Aires contiene a 134 partidos municipales. Cada uno comprende un área de gobierno local o Municipio. En ellos su dinámica demográfica presenta un alto grado de heterogeneidad (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 2010).

A su vez, los 24 Municipios que se encuentran en los denominados primero y segundo cordones del conurbano bonaerense son el receptáculo de inmigración interna/externa provenientes de distintos lugares de nuestro país y de los países limítrofes, dando lugar a nuevas necesidades comunitarias formadas por la presencia de distintas culturas. El incremento de su población es producto de importantes procesos migratorios internacionales que tuvieron por destino a la Provincia de Buenos Aires, desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, sumado a la gran migración interna. Los inmigrantes son, en su gran mayoría, personas jóvenes que llegaron en busca de trabajo y mejores oportunidades engrosando las filas de la población potencialmente activa.

El área denominada conurbano bonaerense proviene de la noción de cordón, pre-

sentando una connotación estrictamente de continuidad geográfico con la Capital Federal. El primer cordón se representa en general como un anillo de Partidos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires; y el segundo cordón como un anillo sucesivo que abarca a los Partidos municipales más alejados de la Ciudad de Buenos Aires. También se habla de un tercer cordón.

Los Partidos Municipales que forman el primero y el segundo de los cordones, los de mayor densidad poblacional, son: Lomas de Zamora; Quilmes; Lanús; General San Martín; Tres de Febrero; Avellaneda; Morón; San Isidro; Malvinas Argentinas; Vicente López; San Miguel; José C. Paz; Hurlingham; Ituzaingó; La Matanza; Almirante Brown; Merlo; Moreno; Florencio Varela; Tigre; Berazategui; Esteban Echeverría; San Fernando y Ezeiza (Indec, 2005).

La particular configuración territorial de la provincia de Buenos Aires, presenta una segmentación entre la Región Metropolitana incluyendo los primeros cordones bonaerenses y el resto de la provincia. Se caracteriza por un elevado índice de urbanización y en donde difícilmente puede percibirse que se estén delineando patrones territoriales nuevos, capaces de alterar la polarización espacial entre el Interior y la región metropolitana bonaerense.

El conurbano es un área donde la educación representa, en general, la expectativa formal para una inserción social que se enmarca y desarrolla dentro del sistema político educativo de mayor dimensión en nuestro país con un entramado normativo complejo que rige el funcionamiento de la organización escolar, cuyo volumen impresiona pues gobierna 18.946 escuelas.

Para el corriente año 2012 la Dirección General de Cultura y Educación maneja un presupuesto de más de 32.000 millones de pesos (Télam, 2011). Visto a nivel macro, la Provincia destina el 37 % de su presupuesto a Educación, un porcentual muy alto. Sin embargo el 97 % del mismo se destina al pago de salarios, quedando un porcentaje mínimo, 3%, para la inversión real directa en infraestructura. Nosotros, al investigar el tema de trabajo, no hemos encontrado ningún estudio sobre la productividad y eficiencia en la educación provincial. Nos referimos a un estudio cuyas características permita determinar la eficiencia del gasto en relación con la productividad.

Frente a las distintas características sociales, económicas y culturales que presenta el área geográfica, nos interesamos en el reconocimiento legislativo del Funcionario a cargo de la Dirección de la escuela. Su análisis legal, en contexto con la historia, se llevó a cabo con mayor profundidad en el capítulo correspondiente. Nos interesamos en el enfoque referido por tres razones.

La primera de las razones se relaciona con el hecho de que la escuela pública en el nivel de enseñanza primario ha sido históricamente la herramienta del aparato estatal de difusión que consideró, por un lado, a la educación como el gran eslabón de acceso a la formación de conciencia para lograr en la población el sentido de ciudadanía, de pertenencia a la Nación, de aprender a “ser argentinos” (Skliar y Larrosa, 2009: 165), y por otro lado, a la promoción del progreso social mediante la inclusión social, de ser parte del futuro (Skliar y Larrosa, 2009: 166), mediante el compromiso del Estado Constitucional Liberal surgido de la Organización Nacional quien impulsó la educación pública asentada sobre cuatro bases: común, gratuita, obligatoria y universal.

Se pretendía crear un modelo de Hombre Nuevo en Argentina, surgido de los modelos e ideales de la época, cuyo esquema daría como resultado un paradigma, una síntesis del “ser” de la época con el “deber ser”. Ese proyecto de Hombre Nuevo no resultaba una abstracción de nuestra Sociedad de mediados del siglo XIX. Fue constituido por una serie de elementos que llegaron provenientes de la evolución histórica de otras Sociedades también condicionadas, a su vez, a distintos fenómenos, ideologías e influencias foráneas de aquel tiempo. Por eso la historia de la educación argentina registra tantos modelos como épocas, ya que ellos constituyen la síntesis del ideal al cual se aspira.

En el modelo de Hombre en tiempos de la colonia, el ideal de la educación era formar al buen cristiano, al buen súbdito, fiel servidor de la Iglesia y la Corona. A su vez, el modelo de Hombre de la época revolucionaria se encuentra inspirado, en su mayor parte, en las doctrinas filosófico políticas de la Ilustración en donde el valor del movimiento revolucionario debía medirse en función de los resultados que se consiguieran en la masa de la población, sintetizados en un nuevo ideal: la formación del ciudadano con proyección americana. Finalmente, el modelo de Hombre de la generación de 1837, buscaba formar al hombre para la democracia y para ello no sólo había que instruir. Había que educar con mira de progreso y sociabilidad (Jara de Perazo, 1981: 42).

Para lograr el objetivo pretendido, la escuela primaria republicana aseguró un derecho y un bien público, la educación, dado por el Estado a la población mediante un proceso de escolarización cuya característica principal fue la homogeneidad de los alumnos en el aula, a cuyo cargo se encontraban maestros capacitados para la enseñanza (Finocchio, 2009: 35,36).

La segunda de las razones, por las cuales nos interesamos por el enfoque legal, tiene que ver con considerar a la figura del Director de escuela como la encarnadura más representativa y simbólica del Sistema educativo. Su presencia es una humanizada institución del gobierno escolar. Recibe del Sistema la descarga en cascada de todas las

responsabilidades para la organización de la escuela, convirtiéndolo en innegable protagonista para el sostenimiento institucional en continua vigencia a través de los distintos tiempos, fueran estos de estancamiento burocrático o de reformas.

Acumuladas a ambas razones, también enunciamos una tercera razón que es de orden coyuntural: en la medida de los escasos antecedentes de estudios del rol de director de escuela, con enfoque de su tarea desde la perspectiva legal otorgante o no de facultades dispositivas para su acción en la cotidianeidad de su trabajo. Así, el esquema de nuestro trabajo se posó a horcajadas entre lo propuesto por diferentes autores, como modelos para la Dirección en la organización de la escuela, y los contenidos de la ley reguladora de facultades para la tarea diaria.

Conclusiones

Constatamos la existencia de actores con sucesivas facultades dispositivas para el gobierno de las escuelas de Buenos Aires, excepto el propio Director de escuela. El director, ha presentado y presenta mención legal sólo en la medida de fijarle responsabilidades y habilitarlo para tareas cuyas características para la toma de decisiones tiene márgenes menores, inclusive, a las facultades correspondientes a la categoría de administración:

- su tarea se encuentra siempre limitada a una función de control e información administrativo, por ejemplo, siendo responsable por el registro de alumnos que forman la matrícula o por aplicación de los temas pedagógicos que controla la Inspección de Distrito y de la comunicación con la comunidad educativa;
- o para el control del ausentismo docente;
- o para efectuar la comunicación de las novedades producidas que se deben asentar en planillas de altas y bajas;
- tiene a su cargo la responsabilidad por la guarda de los bienes provistos, los cuales deben ser utilizados paulatinamente;
- debe cuidar de los bienes existentes que se encuentran en uso;
- debe producir la redacción de todos los informes requeridos por los superiores;

- debe cuidar a los cuerpos que concurren a la escuela, con la responsabilidad legal consiguiente.

Profundizamos el análisis de los contenidos en las distintas normas al tratar constituciones, leyes, decretos o reglamentos de la Dirección General de Cultura y Escuelas, inclusive en el Nuevo Reglamento General de Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires (Decreto 2299/2011) comprobando que, en referencia a los acotados márgenes legales de intervención concedidos al rol de Director escolar, sus contenidos no presentan mayores modificaciones a través del paso de los años siendo un hecho que representa la constante presencia cultural: una gramática del cambio.

Sucesivamente, en toda la normativa se omite cualquier referencia concreta a las distintas categorías de administración, gestión o gerencia educativa aunque estas dos últimas, dijimos, son propias del marco temporal del siglo XX. El rol del Director de escuela se encuentra acotado a la condición de responsable legal, que se limita a funciones de información, registro y custodia de los recursos asignados a la escuela sin alcanzar siquiera la condición de administrador y, obviamente, ya dentro de los siglos XX y XXI, sin caracterización de gestor o de gerente educativo con la impronta de liderazgo que éstas tienen.

Por último, y a raíz de todo lo investigado, agregamos el siguiente comentario que consideramos válido para la visión en la formación del nuevo rol del Director de escuela: se ha comprobado que existe una Universidad Pedagógica Provincial. Creemos que, a esta altura de la vida institucional, la legislación ha preparado el terreno para instalar políticas que, razonablemente, permitan exigir a quienes se postulan como candidatos a Directores de escuela que acrediten haber obtenido títulos universitarios de grado o de posgrado vinculados a los distintos campos disciplinares de educación (licenciaturas, posgrados: especializaciones, maestrías o doctorados), que resultan útiles para el manejo interdisciplinario de la Educación con distintas temáticas como Derecho, Economía y Recursos Humanos para el trabajo diario dentro de la organización escolar. No resulta suficiente para postularse al cargo acreditar años de trabajo, simplemente por pertenecer a la corporación gremial y haber realizado cursos breves dictados por la autoridad administrativa. Tampoco el reconocimiento de titulación debe provenir de una única Universidad, sino de cualquiera del sistema en donde las hay y muy prestigiosas.

La trascendencia social de la cobertura del cargo resulta de interés de toda la Sociedad, por su relevancia y proyección en la gestión para la formación de nuevas generaciones de personas. No vemos motivos que impidan concursos públicos de oposición y antecedentes abiertos a toda la comunidad con los requisitos que se

establezcan y que, en lo académico, requieran la necesidad de titulación universitaria. En nuestro país, existen excelentes Universidades que forman en Ciencias de la Educación o, por ejemplo, en Derecho. Al respecto, el modelo que reconocemos de referencia para aplicar está en las Constituciones para la cobertura de cargos de Jueces, aunque no postulamos una inserción constitucional para el caso de los Directores de escuela. Sólo hacemos referencia al hecho de que cualquier ciudadano/a puede postularse al cargo de Juez, no solamente quienes trabajan en el Poder Judicial y ello se debe, claramente, a la trascendencia social del cargo que no puede quedar limitado sólo a quienes trabajan en la Justicia.

Si hoy vemos que reponer la autoridad docente es una preocupación de las autoridades pues es una decisión que conlleva a tener una posición de responsabilidad social y también constituye una responsabilidad política en términos de ciudadanía (Lombardi, 2010), apreciamos las reformas educativas del siglo 19 que impusieron un conjunto de ideas y de cambios que extendieron su vigencia a lo largo del tiempo. Aunque en el caso concreto del Directivo, hasta ahora, su tarea sólo se pensó con criterio burocrático. Y si bien estamos convencidos de la necesidad de instalar el modelo de gestión denominado gerencia educativa, sin embargo no podemos saber qué diseños tendrán los sistemas educativos de las próximas décadas o cómo será pensado el rol de quien para nosotros es el dirigente fundamental en la base del sistema. Sin embargo, no nos parece probable que sus funciones sean similares a las que se encuentran legisladas actualmente.

Desde el siglo 19 el imaginario social ha venido atribuyéndole a la figura del Director de escuela un poderío social que, comprobamos, era y es inexistente en la regulación para la acción dispositiva dentro de la escuela. En ese sentido, el encuadre histórico del rol de director de escuela primaria pública ha correspondido al de un actor escolar “mítico”, a quien nosotros incluimos dentro de una “categoría ideal” al concluir y darle a su figura el carácter de “docente jerarquizado”. Lo es, pues es un dirigente escolar que carece de facultades dispositivas; que no administra, ni gestiona o gerencia en la cotidianeidad de la escuela; no participa en la selección de sus colaboradores y no planifica ni ejecuta la planificación de recursos del establecimiento escolar.

Así, desde la perspectiva legal, su realidad existencial en el cargo ha sido y es más bien próxima a la del “mito”, al que la autoridad de la lengua española define como: “Persona o cosa a las que se atribuyen cualidades o excelencias que no tienen, o bien una realidad de la que carecen” (diccionario RAE: cuarta acepción del término).

Bibliografía

- AGENCIA DE NOTICIAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (Télam): “La Legislatura bonaerense sancionó el presupuesto 2012”. Disponible: www.telam.com.ar (consultado en diciembre de 2011).
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: www.rae.es (consultado en octubre de 2009).
- FINOCCHIO, S. (2009). *La escuela en la historia argentina*, Buenos Aires, Edhasa.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS: “¿Qué es el Gran Buenos Aires?”. Disponible: www.indec.gov.ar (consultado en marzo de 2010).
- JARA DE PERAZZO, S.; KUC, N. y M. HELBLING DE JOVE (1979). *Historia de la educación y política educacional argentina: de acuerdo con el programa oficial del profesorado para enseñanza primaria*, Buenos Aires, Humanitas, 1981.
- LOMBARDI, G.: “Reponer su autoridad perdida es prioridad para los docentes”, en: *Clarín*, 14 de febrero de 2010.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: “Proyecciones de población de la Provincia de Buenos Aires por Partidos, período 2001-2010”. Disponible: www.ec.gba.gov.ar/estadistica (consultado en marzo de 2010).
- SKLIAR, C. y J. LARROSA (comps.) (2009). *Experiencia y Alteridad en la educación*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Notas

1 Extracto de la Tesis de Maestría en Administración de la Educación presentada en la Universidad Torcuato Di Tella.

