

CAPÍTULO 3

Las regulaciones de la dirección escolar³

Gabriel Asprella

Las regulaciones del sistema educativo, como las leyes y las reglamentaciones ministeriales del área, han estado centradas en la configuración de los principios fundamentales que explican los alcances y estructuraciones para el funcionamiento del sistema educativo. Los instrumentos legislativos y normativos en general responden en mayor medida a una dimensión política descriptiva y en menor sentido a la dimensión administrativa de la intervención institucional en cada centro educativo. Este campo se encuentra más detallado en la circunscripción de las orientaciones que desde los niveles de supervisión se ejercen sobre la gestión de las instituciones. En el mismo sentido sucede con el campo de las orientaciones didácticas o metodológicas.

En sí las leyes de educación insinúan posiciones de procedencia didáctica, pero de una manera muy acotada. En lo que refiere a la gestión sucede algo similar. En los marcos normativos se hallan las bases de los lineamientos fundamentales que un gobierno político de la educación define como delimitación para el proceder en la administración de la vida cotidiana de las escuelas. A esos principios, por lo explícito o por la omisión, se hará referencia en este capítulo.

El contenido sobre gestión educativa presente en la normativa, se considera en el período del año 1983 -2014, años durante los cual se han producido las transformaciones más estructurales de la configuración del Sistema Educativo actual en Argentina. Para tal fin se analizan fuentes substanciales del ámbito federal, como son:

- a) las conclusiones finales y recomendaciones del Congreso Pedagógico del año 1988,
- b) el texto de la Ley Federal de Educación N° 24.195 del año 1993, que ha sido derogada no obstante merece su indagación,
- c) la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2006 que reemplaza la anterior y está en plena vigencia. Respecto a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, que como autonomía de estado provincial sancionan sus leyes propias y es ámbito de referencia para la investigación,
- d) la Ley de Educación Provincial N° 13.688 del año 2007 que regula el actual Sistema Educativo provincial. Cabe destacar que la mencionada Ley de Educación de la Provincia de

³ El contenido de este capítulo forma parte de la investigación doctoral "Modelos de gestión en Directivos de instituciones educativas de nivel secundario", de la Universidad de Sevilla (España).

Buenos Aires mantiene una redacción equivalente a la Ley de Educación Nacional. Incorpora sus propios artículos que harán referencia al funcionamiento político propio de la descentralización del sistema educativo argentino.

Las definiciones emanadas del Informe Final del Congreso Pedagógico Nacional clausurado en el año 1988

Se han seleccionado los aportes del Informe Final según los puntos internos del mismo cuando mantienen una estrecha relación e influencia en el modelo de gestión. En la parte I, punto 3 (CPN, 1988) sobre la consolidación del estado democrático, en su forma representativa, republicana y federal sostiene:

Un estado es democrático cuando las personas constituyen el centro de la vida social. Las leyes, los funcionarios, las medidas de las autoridades tienen una última finalidad: el hombre, su felicidad, el bien común. Una sociedad democrática reconoce como esencia de la soberanía del pueblo, su participación efectiva y concreta en la vida y gobierno de la cosa pública. Por lo tanto, se debe garantizar la participación de las personas, de las comunidades, de las instituciones, en aquellas decisiones que le conciernen. (p.78-80)

En lo referente al proyecto educativo en su apartado m) afirma: “La descentralización será el instrumento que permita la democratización de la enseñanza, la participación de la familia en la gestión de las instituciones educativas y la creatividad de los miembros de las comunidades que educan (p.80). El punto 4 de la parte III promueve: “4- Favorecer la co-gestión dentro de la comunidad educativa a través de una participación responsable” (p.134). En el punto 1 de la parte V se concretan varias pautas que influyen en los contenidos del modelo de gestión, a saber:

- Internalizar los valores fundamentales que hacen a la dignidad de persona humana posibilitando el ejercicio responsable de la libertad;
- Formar integralmente al educando para participar en forma activa y creadora en la comunidad a la que pertenece desarrollando actitudes cívico-sociales como forma de compromiso político en el sentido estricto. (p. 186)

En los aportes de la parte VI sobre “La administración de la educación”, se le asigna una función de control y evaluación de la calidad pedagógica desde cada institución y con la participación de la comunidad. Esta condición incide de manera directa sobre delimitación de la gestión pedagógica. Los puntos de interés 4.3 y 4.4, (CPN, 1988) expresan:

- 4.3. La evaluación y control de la calidad pedagógica será un proceso sistemático, permanente, continuo, integral y formativo; realizado en forma participativa por todos los miembros de la comunidad educativa para producir los ajustes necesarios y permitir la retroalimentación del sistema.
- 4.4. Otorgar a la unidad educativa, mayor autonomía en el control y evaluación de la calidad pedagógica, y en la toma de decisiones en los posteriores cursos de acción, de acuerdo con criterios concertados. (p.214)

Finalmente, en la Parte VII trata sobre: Gobierno y financiamiento de la educación. En su punto 3 sobre gobierno se dictaminó sobre los organismos centrales, intermedios y de las unidades escolares. Al respecto se impulsan formas organizadas y participativas para la gestión de las escuelas. Así se afirma en el apartado 7 (CPN, 1988):

7. Conformar en las unidades escolares consejos integrados por padres, alumnos y docentes con tareas debidamente delimitadas. El gobierno de la educación deber ser colegiado y garantizar la participación en las determinaciones y responsabilidades junto con el Estado, de todos los interesados, en todos los niveles y en todos los sectores: docentes, alumnos, padres asociaciones sindicales, colectividades y cuerpos intermedios (p.227).

Los alcances sobre la gestión en la Ley Federal de Educación – 1993

En lo que respecta a la Ley Federal de Educación el encuadre sobre la gestión es prácticamente poco significativo, aunque el término se fue instalando en la jurisprudencia sobre educación en Argentina. Por lo tanto, se destaca que esta normativa incorpora oficialmente por primera vez la denominación y diferenciación en el nivel macro de la administración educativa los conceptos de: “educación oficial de gestión estatal y gestión privada”. Se mantienen de todos modos los términos históricos de organizar y administrar el sistema educativo. Lo hace en el marco del artículo 59 incisos a. y c.) (LFE, 1993)

Artículo 59: Las autoridades competentes de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tienen entre otras las siguientes atribuciones: a) Planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción. (...) c) Organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción. (p.27)

Entre otros contenidos se hacen mención al término gestión, pero sin implicancias sobre pautas de intervención o proceder, por ejemplo, al sostener en el artículo 5º inc t) (LFE, 1993): “El

derecho de los padres como integrantes de la comunidad educativa a asociarse y a participar en organizaciones de apoyo a la gestión educativa” (p.8). La Ley trata las cuestiones sobre unidad escolar y comunidad educativa en el Título VII, en el que hace mención al concepto de comunidad integrada y gestión. En esta apreciación se interpreta que se plantean criterios para una mirada de lo “institucional” y una intencionalidad de promover “prácticas democráticas”. El artículo 41 (LFE, 1993) define la unidad escolar:

[...] como estructura pedagógica formal del sistema y como ámbito físico y social adoptara criterios institucionales y prácticas educativas democráticas, establecerá vínculos con las diferentes organizaciones de su entorno y pondrá a disposición su infraestructura edilicia para el desarrollo de actividades extraescolares y comunitarias preservando lo atinente al destino y funciones específicas del establecimiento. (p.19)

El artículo 42 (LFE, 1993) enuncia directamente el término gestión como acción integrada entre todos los sectores en relación al Proyecto Educativo Institucional y lo expresa así:

La Comunidad Educativa estará integrada por directivos, docentes padres, alumnos/as, ex alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia y organizaciones representativas, y participará según su propia opción y de acuerdo al proyecto institucional específico en la organización y gestión de la unidad escolar, y en todo aquello que haga al apoyo y mejoramiento de la calidad de la educación, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes. (p.20)

La participación como criterio está presente, aunque no queda suficientemente definida como fundamento o estrategia de la gestión, y eso se observa cuando la Ley cubre los derechos y deberes de los educandos. El artículo 43 inc. e) (LFE, 1993) define: “e) Integrar centros, asociaciones y clubes de estudiantes u otras organizaciones comunitarias para participar en el funcionamiento de las unidades educativas, con responsabilidades progresivamente mayores, a medida que avance en los niveles del sistema” (p.20). El artículo 47 (LFE, 1993) que describe los deberes de los docentes lo hace en un nivel sumamente genérico. En esos deberes expresados se pueden inferir criterios para un modelo de gestión, aunque no se incorpora en ningún momento la figura de la dirección, así se expresan:

Serán deberes de los trabajadores de la educación:

- a) Respetar las normas institucionales de la comunidad educativa que integran.
- b) Colaborar solidariamente en las actividades de la comunidad educativa.
- c) Orientar su actuación en función del respeto a la libertad y dignidad del alumno/a como persona.
- d) Su formación y actualización permanente.

- e) Afianzar el sentido de la responsabilidad en el ejercicio de la docencia y el respeto por la tarea educadora. (p.22)

La Ley recurre a los conceptos de gobierno y administración para acordar criterios de funcionamiento. Esos criterios que se exponen en el artículo 51 (LFE, 1993) tienen una constatación a nivel macro y micro del sistema educativo. De esos criterios algunos son de interpretación directa para la gestión de las instituciones educativas. Dice el artículo:

“El gobierno y administración del sistema educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, teniendo en cuenta los criterios de: — unidad nacional; — democratización; — descentralización y federalización; — participación; — equidad; — intersectorialidad; — articulación; — transformación e innovación”. (p.23)

Estas determinaciones legislativas sostuvieron las pautas que orientaron las reglamentaciones e instrumentaciones que desde el Ministerio de Educación de la Nación se pusieron en marcha. La estructura que definió lineamientos fue el Consejo Federal de Educación que reunía a todos los Ministros de Educación de las Provincias del país. Ese órgano reguló para todo el país la implementación de la Ley Federal de Educación. Uno de los programas de mayor desarrollo consistió en brindar apoyo curricular a través del financiamiento de los proyectos en las escuelas, denominado Plan Social Educativo. Dentro de esas acciones del gobierno nacional entre los años 1998 y 1999 se destaca un programa específico que se orientó a la problemática de la gestión de las escuelas por medio de una capacitación virtual que se denominó *Curso para supervisores y directores de instituciones educativas*. Este curso se diseñó con Módulos confeccionados por el Ministerio que desarrollaron la temática sobre Innovación y gestión escolar, la función directiva, la función supervisora, el desarrollo curricular, el proyecto educativo institucional, la evaluación institucional, entre los temas más relevantes.

La implementación de la Ley Federal con las nuevas funciones y atribuciones a los distintos niveles de decisión del sistema educativo, incluida obviamente la escuela, exigió configurar nuevos modelos para la gestión institucional. La política educativa que diseñó la Ley Federal definió a las instituciones educativas como unidades de cambio y de innovación trayendo aparejado la elaboración del PEI (Proyecto Educativo Institucional). Este enfoque sostiene el convencimiento que es la escuela quien debe generar las propuestas transformadoras y de innovación por ese motivo se debe proponer en cambio en la gestión institucional. Este acentuado protagonismo de la escuela que enmarca una gestión para proyectos, supuestamente exitosos, produce aislamiento por la dinámica de competitividad que conlleva de manera silenciosa.

La gestión, decían las propuestas del Ministerio, se debe trabajar de manera participativa con la comunidad mediada con un PEI. La centralidad de la escuela puede derivar en disfunción si sólo implica el trabajo en cada institución sin conexión con las propias políticas educativas o entre las escuelas como redes colaborativas. Las historias individuales de las escuelas como

finalidad de la voluntad política traen el peligro de atomizar el Sistema Educativo. Esto haría perder de vista la unidad del sistema.

Las interpretaciones en los años noventa sobre el papel de la escuela y la consecuente relación a la gestión por proyectos ha sido una estrategia coincidente con la promoción de la autonomía escolar que se instaló en esos años e incluso aconsejada en los informes de los organismos internacionales. La escuela como un servicio independiente del Sistema Educativo se tradujo en algunas medidas a implementar por los gobiernos como el modelo de escuelas charter o el diseño del cheque o voucher escolar o el funcionamiento del sistema educativo con asignación de valor per cápita del alumno como se ejecutó en Chile. Estas corrientes colocan toda la centralidad en el servicio educativo y en su proyecto con incidencia en un modelo privatizador y dejando en las propias escuelas y en sus propuestas de proyecto la capacidad de competencia social frente a la comunidad.

Desde estas características el perfil de la gestión directiva se enmarca como gerencia de escuelas. Resulta significativo el sesgo que tornaron algunas producciones a mediados de los años 90 sobre el tema, donde era explícito este advenedizo perfil. En un texto referencial especialmente para la educación privada estos autores Lentijo, Cancela y Martiné (1995) presentan el problema titulado el capítulo: “El directivo escolar: ¿docente o empresario?” (p.91). En el desarrollo del mismo establecen una especie de convergencia para el director entre ser docente, empresario y gerente cuando afirman:

Así cuando hablamos de un “directivo-docente-empresario” nos referimos al conductor de una organización educativa, de un emprendimiento público o privado (...) Pero es también necesario, que el directivo asuma su rol de empresario en la organización que dirige, bien como el presidente de un directorio, bien como un gerente. Estas consideraciones previas sobre el rol directivo-docente –empresario, antes que excluirse se complementan, se interrelacionan. (p.92)

Estos aspectos plantean una lectura sin duda conflictiva sobre el rol directivo, muy presente en los escenarios educativos de los años noventa, quizás hoy vigentes, pero con menos virulencia, que pone en discusión las categorías de institución – empresa y sobre todo la de alumno – cliente evidenciando cómo se tensionan los objetivos ente los socio- comunitarios y los individuales sectoriales.

Por lo analizado en la ley, los discursos sobre la gestión educativa como gerencial o tecnocrática no resultaron tan explícitos, aunque las líneas de implementación de las acciones de gobierno derivadas de la Ley Federal de Educación (1993) atendieron esos enfoques de manera subyacente con una consecuencia de un sistema educativo atomizado y fragmentado.

Las definiciones sobre gestión educativa en la Ley de Educación Nacional (LEN) – 2006

La LEN asumió la necesidad política de dar una respuesta y un giro esencial al proceso político educativo que se venía desplegando en el país. Los diagnósticos sobre la educación argentina presentaban las notas de una estructura desmembrada, sin principios rectores ni horizontes de mejoramiento de su calidad.

Los puntos de debate fundamentales se centraron en despejar toda duda sobre la convicción filosófica y política de la educación como derecho y del conocimiento como bien público como ya se expresó en el apartado 1. El artículo 2 de la LEN (2006) define a la educación y el conocimiento como un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado.

Desde esa posición de enfoque de derecho se deberá conformar y entender el alcance sobre la gestión educativa. En el texto de la ley el término gestión está utilizado prácticamente como manera de distinguir la gestión estatal de la privada. Como recurso discursivo se puede considerar que opera como sinónimo de administración.

En dos oportunidades se asume una adjetivación de la gestión, la primera en el artículo 97 (LEN, 2006) al afirmar: “El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la *buena gestión de la educación...*” (p.32). Esta afirmación permite interpretar y otorgar un rango distintivo para la gestión al papel de los indicadores de información derivados del sistema de evaluación. Una “buena gestión” debe tener como base un nivel de información pública confiable y transparente. Aunque el artículo se circunscribe a las autoridades de las jurisdicciones se considera acertado extender ese criterio a todas las instancias de la gestión educativa incluyendo las instituciones escolares.

La segunda mención se registra en el artículo 124 (LEN, 2006) al hacer referencia a un tipo de gestión calificada como democrática, aunque sólo lo prevé para los institutos superiores de formación docente, así lo define: “Los institutos de educación superior tendrán una gestión democrática, a través de organismos colegiados que favorezcan la participación de los/as docentes y de los/as estudiantes en el gobierno de la institución” (pp.39-40).

Como en el caso anterior un criterio de esta naturaleza puede involucrar también la gestión educativa del nivel secundario. En el capítulo V sobre la institución educativa no se hace mención al término gestión para ese nivel. El artículo 122 (LEN, 2006) define la institución educativa como la unidad pedagógica del sistema responsable de los procesos de enseñanza – aprendizaje y promueve que se articule la participación con los distintos actores.

A continuación, el artículo 123 (LEN, 2006) propone algunos criterios generales que pauten la organización de las instituciones educativas. De los incisos propuestos se señalan aquellos que operan como criterios de incidencia directa para el modelo de gestión en tanto influyen en la toma de decisiones, en la forma de concebir el espacio colectivo y orientan conductas desde determinada concepción política como el principio de no discriminación. Corresponde a los siguientes puntos:

- a) Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación jurisdiccional vigente.
- b) Promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los/as alumnos/as en la experiencia escolar.
- c) Adoptar el principio de no discriminación en el acceso y trayectoria educativa de los/as alumnos/as. (p.39)

En la secuencia de ideas y articulado de la Ley el término de gestión se utiliza de manera muy genérica para denotar los ámbitos mayores que concentran la mayor responsabilidad como cuando se menciona gestión estatal o gestión privada. En la LEN no se incorporan definiciones de gestión a nivel de las instituciones, no revela ninguna nota de identidad particular, salvo esas dos menciones de buena gestión y de gestión democrática. La LEN sin embargo consolida entre sus artículos una serie de principios y compromisos que representan la plataforma de donde pensar y caracterizar los modelos de gestión educativa de las instituciones.

Aquellos contenidos que delimitan el enfoque político y pedagógico se convierten en los lineamientos sustanciales para la intervención. Esto implica un aprendizaje a fin de traducir esos lineamientos en procedimientos, discursos y formas de actuación en la experiencia práctica de la gestión cotidiana de las escuelas secundarias. La gestión directiva en cada institución educativa desde el marco de la LEN tendrá que exponer una versión de esos principios. Como síntesis el artículo 80 (LEN, 2006) concibe la acción de políticas de promoción de la igualdad para la inclusión, el reconocimiento y el logro educativo. Esas notas distintivas de la política tendrán que tener su correlato en el modelo de gestión directiva que se asuma para las escuelas.

Incumbencias de la Ley Provincial de Educación N° 13688 /2007 en el campo de la gestión educativa en la Provincia de Buenos Aires

La ley provincial ha sido una consecuencia directa de las modificaciones que en el año 2006 se producen a nivel nacional con una nueva ley de educación, que enfatiza el enfoque de derecho e igualdad como filosofía para el diseño del sistema educativo argentino. La ley provincial en la mayoría de sus artículos fundamentales básicamente transcribe los preceptos de la Ley Nacional en una condición de adhesión. En ese sentido esta ley tampoco desarrolla una construcción acabada del concepto de gestión educativa o de asignarle una adjetivación que visualice su sentido. El ejercicio como en el caso anterior es inferir de los principios las directrices que den andamiaje al modelo de gestión.

En esa perspectiva, la ley alude a los presupuestos básicos de la educación y el conocimiento como derecho y bien público, y en su artículo 8 (LPE, 2007) estipula la garantía de acceso al expresar:

Artículo 8.-. La Provincia, a través de la Dirección General de Cultura y Educación, garantiza el acceso de todos los habitantes a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social. (p.15)

Esa garantía tiene un ámbito preciso de ejecutividad que en gran medida son las instituciones educativas. La prescripción de garantía encausa determinadas conductas y procedimientos que darán una consistencia a la gestión de las instituciones y a los perfiles de actuación de los directivos.

En el enunciado de los fines y objetivos se destacan aquellos mandatos que conforman la raíz de las modalidades de la gestión educativa. Concibiendo a la gestión como una acción política, los preceptos de la política pública en el área educacional son parte esencial del matiz que cada gestión asume. En el artículo 16 (LPE, 2007) se declaran los fines y objetivos y se distinguen los siguientes incisos como principios orientadores para la gestión:

1. Brindar una educación de calidad, entendida en términos de justicia social (...) otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, a través de políticas universales y estrategias pedagógicas, fortaleciendo el principio de inclusión plena de todos los alumnos sin que esto implique ninguna forma de discriminación.
8. Garantizar, en el ámbito educativo, la salvaguarda de los derechos de los niños y adolescentes
10. Propiciar la participación democrática ... de todos en las instituciones educativas
19. Asegurar una educación para todos los alumnos que favorezca la construcción de un pensamiento crítico para la interpelación de la realidad, su comprensión y la construcción de herramientas para incidir y transformarla. (pp.16-17)

El artículo 63 (LPE, 2007) del capítulo III trata sobre la institución educativa. El texto reitera la misma definición que establece la ley de educación nacional 26.206. No se recurre al término escuela como tal y se amplía la categoría de institución educativa definida como unidad pedagógica del sistema. El artículo 65 (LPE, 2007, p.28) se expone que la organización de las instituciones educativas se rige por determinados principios entre los que figura un listado que incluye los de mayor implicación con el modelo y la gestión directiva a la cual esos postulados dan propiedad. Entre ese listado se mencionan los de mayor implicancia con el modelo y la gestión directiva a la cual esos postulados dan propiedad:

1. Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación vigente.
2. Promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores en la experiencia escolar.
3. Adoptar el principio de no discriminación en el acceso y trayectoria educativa de los niños, adolescentes, jóvenes y adultos y adultos mayores. (p.28)

En este mismo artículo es interesante y llamativo que si bien no se explicita en la ley conceptualmente en que debe consistir la gestión se deja indicado que deberá ser evaluada. Dice el inciso: 7: “Desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas **y de gestión** y acompañar el progreso de los resultados académicos” (p.28).

En el resto del texto normativo no se han encontrado otras especificaciones pertinentes a la problemática de la gestión como tampoco a la figura de la dirección en la dimensión ejecutiva de su rol. Se incluye particularmente dos artículos sobre el inspector de enseñanza (Art. 85 y 86, LPE, 2007, p.32) y su desempeño y en los artículos sobre los docentes en términos de derechos y obligaciones Art. 93 y 94, (LPE, 2007, p.34) no se hace mención a la persona como tampoco a la función directiva.

El Reglamento General de las Instituciones Educativas (RGIE) de la Provincia de Buenos Aires

Este instrumento jurídico del Sistema Educativo de la Provincia de Buenos Aires formalizado en el año 2011 mediante decreto de la gobernación regula el funcionamiento de las instituciones educativas en el marco de las leyes de educación que se constituyeron desde el enfoque de la educación como derecho. Es necesario hacer mención en este apartado porque el Reglamento asume definiciones sobre las instituciones educativas y por lo tanto terminan influenciando directamente sobre los modelos de gestión.

El reglamento (RGIE, 2011) en sus primeros artículos comprende el sentido de la comunidad educativa y los sujetos que la integran, y en su artículo 6, el capítulo sobre comunidad educativa, expresa la dirección a seguir. Esas posiciones conllevan los presupuestos políticos y filosóficos democráticos para la gestión de las instituciones educativas. Comprender en los fundamentos de un modelo de gestión el reconocimiento de los derechos de segunda generación y así se expresa:

Los integrantes de la comunidad educativa, como sujetos del derecho social de la educación, deberán contribuir a la construcción de una cultura Institucional democrática que asuma en sus

prácticas, el respeto de los derechos humanos, tanto los civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales (p.10).

Sobre la participación también se expone el reglamento en su artículo 20 (RGIE, 2011) sobre garantía de la participación:

La institución educativa y la autoridad competente garantizará la participación democrática de directivos, integrantes del equipo de conducción, docentes, padres, madres y/o tutores, niños, adolescentes, jóvenes y adultos, ex alumnos, personal administrativo y/o auxiliar de la educación, profesionales de los equipos de apoyo, miembros integrantes de las cooperadoras escolares, sindicatos y de otras organizaciones vinculadas a la institución, conforme el Proyecto Institucional. (p.13)

En continuidad con este espíritu el artículo 28 (RGIE, 2011) impulsa la promoción de la constitución de los consejos de escuela en las instituciones educativas. Estos consejos serán un órgano consultivo colegiado representativo de todos los sectores de la comunidad educativa que tienen por finalidad promover mayores niveles de organización y fortalecimiento de cada comunidad educativa. Estas reglamentaciones afirman que los modelos de gestión de las escuelas se proyectan cada vez con mayor énfasis a estructuras colectivas, altamente participativas y con niveles de organización de creciente complejidad. Estas determinaciones indefectiblemente recaen sobre los perfiles de desempeño de los directivos escolares.

La regulación de la función directiva

La dirección escolar responde a una existencia institucional y pedagógica considerada irremplazable en las instituciones educativas formales. Aún en modelos muy desescolarizados la figura puede variar, rotar y hasta cambiar de nombre, pero en uno o algunos recae la función de cierta centralidad o por la toma de decisiones o por la ejecución de las mismas si fuese un espacio institucional estrictamente de decisiones colegiadas.

La función docente en los sistemas educativos es objeto de reglamentaciones tanto por las condiciones de acceso, desempeño, evaluación y carrera profesional. Esas regulaciones involucran todos los cargos del Sistema educativo a nivel escuela y en ese universo está también el cargo directivo. El ejercicio de la dirección tiene pautas básicamente de índole laboral y muy pocas de carácter profesional entendiéndose en este caso aquellas que son del orden de la formación y capacitación académica de los directivos.

Las regulaciones para el desempeño del cargo del director o vicedirector, la atribución de funciones y competencias, quedan plasmadas en dos normativas específicas, por el Estatuto del Docente (E. D.) aprobado por ley provincial y el Reglamento General de Instituciones Educativas (RGIE) de la Provincia de Buenos Aires.

La dirección en las leyes de educación

Las leyes o los frecuentes documentos bases de tipo preparatorios para tales fines establecen una consideración sobre el desempeño docente en general, al menos en la legislación argentina, sin acometer precisiones sobre los distintos cargos en particular sobre el directivo.

1. Este apartado remite, mantenido el mismo período indicado entre 1983 – 2014, al documento que abrió el debate educativo en la Argentina cuando se recuperó la democracia, el Congreso Pedagógica Nacional (CPN, 1988), objeto de análisis en este capítulo. Asimismo, se analizan las leyes de educación del período en lo que corresponde a la figura el director. Precisamente en el Informe Final del Congreso Pedagógico (CPN, 1988) es ínfima la referencias a la función directiva, en el parte III sobre las formas de la educación hay una breve mención en el punto 22 en atención a las necesidades de formación e implementación de propuestas. Lo afirma de la siguiente manera: Carrera de Administrador de Escuelas o Técnico en Conducción Educativa para cargos directivos. Oportunidades iguales a todos los docentes en cuanto a perfeccionamiento en área específica administrativa o conducción educativa” (p.148).

En el mismo sentido, en la parte VI: La administración de la educación en el punto 1, apartado 9 (CPN, 1988), indica: “Capacitación y perfeccionamiento de los distintos niveles de conducción y supervisión educativa” (p.208). Es notable que siendo la dirección una de las funciones cardinales en el funcionamiento del sistema educativo y tratándose de un instrumento de propuesta como ha sido este Informe Final no se hayan explayado conceptualmente sobre el desempeño directivo.

2. La figura de la dirección, sea en la mención a la función o a los sujetos que la asumen no ha sido un contenido de relevancia en la Ley Federal de Educación (LFE, 1993) del año 1993. En dicha ley únicamente se halló una mención a la categoría de director enunciándola solo como miembro de la comunidad. Así queda inscripto en el texto del artículo 42:

La comunidad educativa estará integrada por directivos, docentes, padres, alumnos/as, ex-alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia y organizaciones representativas, y participará —según su propia opción y de acuerdo al proyecto institucional específico— en la organización y gestión de la unidad escolar, y en todo aquello que haga al apoyo y mejoramiento de la calidad de la educación, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes. (p.20)

El artículo 47 (LFE, 1993) que describe los deberes de los docentes lo hace en un nivel sumamente genérico y no se hace mención a los directivos como diferenciación de la función en el aula y la función de la conducción institucional. En este período de los años noventa de plena transformación el Consejo Federal de Educación a través de sus Resoluciones ejerció la regulación de algunas funciones y procedimientos. Para el caso directivo son precisas las explicitadas

en la Resolución 43 del año 1995 del CFE, estableciendo aspectos normativos en circunstancias de las adecuaciones que se iban produciendo con los cambios en el Sistema Educativo, dicha resolución afirmaba para los directivos:

La transformación educativa en marcha requiere la organización de diferentes espacios y tiempos de la estructura escolar que incluye tanto los contenidos como la propia gestión educativa: Los directivos/as: - promoverán la participación y el compromiso creciente de todos los docentes de la institución, para alcanzar las metas programadas. - planificarán con los docentes la distribución del tiempo escolar flexibilizando su uso en relación con: a) el tiempo real que requiere los aprendizajes según su especialidad, grado de complejidad, edad de los alumnos y otras variables; b) los momentos y modos para la recreación. - incrementarán el uso efectivo de la información existente en la escuela, incluyendo la lectura permanente de los indicadores cualitativos y cuantitativos establecidos para el seguimiento de la marcha del proyecto pedagógico institucional. - participarán de reuniones periódicas y sistemas con los otros directivos/as de la zona, según la organización de cada provincia.

En el marco de la instrumentación de estas mismas líneas políticas educativas del período se debe mencionar un programa del Ministerio de Educación de atención a la capacitación del personal de supervisión y directivos de instituciones educativas. El Programa fue implementado en el año 1998 titulado: *Curso para supervisores y directores de instituciones educativas*. Los Módulos abarcaron los siguientes temas: 1. Innovación y gestión.; 2. La función directiva; 3. El proyecto educativo institucional; 4. Enseñar a pensar en la escuela; 5. El desarrollo curricular; 6. Proyecto, orientación y tutoría; 7. Gestión administrativa; 8. La evaluación institucional; 9. Nuevas estrategias de gestión; 10. La función supervisora.

En este caso no estuvo involucrado un régimen normativo, pero corresponde apuntar que en su momento este programa masivo y de carácter a distancia tuvo su intención de constituirse como condición obligatoria para el desempeño de la función directiva. Las tensiones con los sectores gremiales docentes invalidaron cualquier intento en ese sentido.

3. Los cambios políticos en el año 2003 permitieron proyectar lo inminente de un nuevo debate educativo estructural en la Argentina. En el año 2006 se sanciona la vigente Ley de Educación Nacional (LEN, 2006). Esta legislación habiendo surgido desde un debate muy enriquecido con tratamientos temáticos actuales en todo su texto normativo no hace alusión a la dirección de las instituciones educativas como en casos de legislación anteriores. Mantiene también el correlato con la poca explicitación sobre el modelo de gestión más allá de extraer, en lo general, criterios para configurar el proceder de la gestión. Solamente se pueden destacar dos enunciaciones significativas.

En dicha LEN, (2006) en su capítulo sobre información y evaluación del sistema educativo, artículo 95, la primera mención a los directivos es para incorporarlos como objeto de información y evaluación definiéndolos como variables de funcionamiento del sistema y lo corresponde en la faz de la formación y las prácticas de la función. Así queda definido el contenido del artículo:

Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobreedad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, **directivos** y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación. (p.32)

La segunda mención corresponde al artículo 122 (LEN, 2006) lo enuncia como miembro de la comunidad educativa y reconoce su involucramiento en la articulación y participación en la vida escolar junto a otros actores. Afirma el artículo:

La institución educativa es la unidad pedagógica del sistema responsable de los procesos de enseñanza-aprendizaje destinados al logro de los objetivos establecidos por esta ley. Para ello, favorece y articula la participación de los distintos actores que constituyen la comunidad educativa: directivos, docentes.... (p.38)

La Ley Provincial de Educación mantiene la misma incidencia que la Ley Nacional.

La dirección en otras reglamentaciones ministeriales

Las normativas de educación se pueden dividir en tres niveles, en primera instancia las leyes de cada Estado como el gran marco de delimitación política y regulación del macro funcionamiento del sistema. Una segunda trama jurídica lo constituyen las normativas que responden al ordenamiento de las condiciones laborales de los docentes. En lo común estas codificaciones tienen entidad de Ley y en tercer nivel las reglamentaciones internas de los Ministerios como decretos o resoluciones que median sobre el funcionamiento de las instituciones como el caso del Reglamento General de Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires.

Ya habiendo analizado las leyes, corresponde fijar la atención en los otros dos niveles en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, en tanto referencia jurisdiccional.

1. La primera se concentra en la Ley N° 10579 y sus modificatorias, de ordenamiento laboral de la función docente en la Provincia de Buenos Aires, instrumento que se denomina Estatuto del Docente. El desempeño del cargo de dirección está previsto en el escalafón docente provincial (Artículo 11) que establece en la jerarquía el nivel de dirección y vice dirección o regencia para las instituciones educativas según su modalidad y categoría. La forma de acceder al cargo directivo está establecida en el artículo 75 para cargos directivos provisorios mediante instancias de evaluación, una prueba escrita y una entrevista. Para acceder por ascenso a un cargo de dirección con carácter titular o definitivo, está pautado según los artículos 76 y 84 que será por

concurso de títulos, antecedentes y oposición. Los postulantes deben rendir tres instancias, una prueba escrita, un informe escrito y un coloquio grupal.

Las pruebas escritas consisten en desarrollar el análisis de situaciones educativas concretas que requieran respuestas fundamentadas y aplicación de conocimientos de los especificados en el temario. La prueba del Informe escrito se realiza a instancias de una visita a una institución educativa y se centra sobre organización, orientación y crítica del trabajo a nivel aula o nivel escuela. El coloquio que es de resolución grupal (por terna o dupla) presenta una problemática institucional que debe ser analizada y exige definir una intervención. La modalidad de acceso a la función directiva en la Provincia de Buenos Aires no exige formación específica y, en el caso que el postulante la tuviese solo incide en el puntaje asignado por antecedentes.

En relación a otras experiencias de otras jurisdicciones incluso de otros países que así lo conciben, en el procedimiento de la Provincia de Buenos Aires, no intervienen las apreciaciones de la comunidad o del colectivo docente en el acceso al cargo de los directivos como tampoco se evalúa el diseño de un plan de acción que para el cargo el postulante haya elaborado. Con estas características en esta jurisdicción aún se mantienen criterios de resolución individual de acceso al cargo con mayor incidencia en la información conceptual que el postulante demuestre.

2. El segundo nivel de análisis corresponde al Reglamento General de Instituciones Educativas (RGIE) de la Provincia de Buenos Aires que fue aprobado por decreto en el año 2011. El anterior instrumento, llamado Reglamento General de Escuelas Públicas había sido elaborado en el año 1958 y mantuvo su vigencia hasta esta nueva versión. Este Reglamento se confeccionó a la luz de la ley de educación nacional del 2006 con enfoque del derecho a la educación, de la ley provincial de educación 13668 y de la ley provincial de promoción, y protección de niños, niñas y adolescentes.

El RGIE alcanza a todas las áreas de funcionamiento del Sistema Educativo y en particular lo acometido en el propio espacio de las instituciones educativas, las condiciones del trabajo docente y los aspectos que involucran cuestiones técnico-pedagógicas, administrativas y socio-comunitarias.

Las precisiones de interés para este trabajo se reducen a las especificaciones de funciones que el RGIE estipula para la función directiva y aquellas observaciones de normativas que tanto directa o indirectamente influencia o resulta vinculante con el desempeño de la dirección escolar. El RGIE en el título III incorpora en el artículo 43 (RGIE, 2012) la figura de equipo de trabajo institucional y equipo de conducción institucional con una serie de implicancias generales para el rango de cargos desde supervisor hasta secretario de escuela incluyendo a los directivos.

En los artículos 50 y 51 (RGIE) (2012) se procede a definir el cargo y precisar el marco de tareas del director según se explicita:

Artículo 50°. (Director) Es el personal docente de mayor jerarquía escalafonaria de la Institución y tiene la principal responsabilidad de conducirla en el marco de la política educativa y normativa vigentes, el Proyecto Institucional y representarla. Su accionar se enmarca en los artículos 36, 37 y del 44 al 46 de este Reglamento.

Tareas del director

Artículo 51°. Las tareas del director, enmarcadas en las previsiones de los artículos 38 al 42 y los artículos 47 y 48 del presente Reglamento, comprende la responsabilidad de conducir los procesos de implementación del diseño curricular respectivo y del Proyecto Institucional según las siguientes dimensiones de actuación:

1. Lo pedagógico en tanto actos educativos en el marco del artículo 30 y concordantes del presente.
2. Lo administrativo en tanto antecedente y expresión documental de la tarea institucional.
3. Lo socio-comunitario en tanto condición necesaria de la relación de la institución con el contexto. (p.22)

Un primer análisis permite observar un cambio discursivo y seguramente conceptual, en relación a la convencional denominación de “funciones” del director. Expresión acuñada en correlación al modelo burocrático en las instituciones educativas. El reglamento en cuestión incorpora en lugar de función el término de tareas del director.

Dicho concepto de tareas intentaría contraponerse al estilo de la mecánica burocrática que persiste en recurrir a las misiones y funciones para definir los alcances de cada cargo. Tarea que se aproxima más a lo operativo, es más directo con el hacer y respondería a criterios de eficacia en tanto la tarea, como acción que se ejecuta, puede ser objeto preciso de constatación evaluable y medible.

Las tareas del director están clasificadas en tres dimensiones de actuación, la pedagógica (Art. 52), la administrativa (Art.53) y la socioeducativa y comunitaria (Art.54). La separación en tareas pedagógicas, administrativas y socioeducativas y comunitarias dan a entender un parcelamiento o fragmentación de la actuación directiva. En el cuadro siguiente se indican sintéticamente los aspectos a cumplir para cada tarea asignada por la reglamentación:

<p>Tareas Pedagógicas Artículo 52 (pp. 22-24)</p>	<p>Tareas administrativas Artículo 53 (pp. 24-25)</p>	<p>Tareas socioeducativas y comunitarias Artículo 54 (pp.25-26)</p>
<p>1. Actuar en el ámbito de su competencia con el fin de promover el derecho a la educación 2. Conducir y coordinar el equipo de conducción de la institución; 3. Organizar, crear y recrear la 4. Asegurar la implementación y evaluación del Proyecto Institucional 5. Considerar y utilizar la información institucional 6. Articular con otros establecimientos 7. Adoptar las medidas necesarias para asegurar la apertura y cierre del establecimiento educativo</p>	<p>1. Asegurar la registración del Proyecto Institucional 2. Suscribir planillas de Contralor 3. Dictar disposiciones, comunicaciones simples 4. Asumir la responsabilidad sobre el patrimonio de la institución 5. Delegar la conservación y custodia de bienes del establecimiento.</p>	<p>1. Propiciar y alentar la organización de espacios de participación comunitaria 2. Participar en la distribución de tareas, Asociación Cooperadora 3. Promover la creación de redes que fortalezcan la cohesión comunitaria 4. Elaborar diagnósticos de intereses y necesidades de la comunidad 5. Articular con los organismos locales de</p>

<p>8. Asegurar la difusión de toda información institucional;</p> <p>9. Intervenir en la construcción de los criterios para la elaboración de planificaciones</p> <p>10. Brindar asesoramiento pedagógico</p> <p>11. Convocar a la realización de reuniones</p> <p>12. Supervisar las prácticas de enseñanza y de aprendizaje;</p> <p>13. Asesorar sobre la acción didáctica</p> <p>14. Observar y producciones de los alumnos,</p> <p>15. Participar de intervenciones en la enseñanza;</p> <p>16. Asesorar y asistir a los docentes en reuniones con los padres y responsables;</p> <p>17. Formalizar indicaciones y observaciones generales en los registros,</p> <p>18. Organizar las acciones institucionales</p> <p>19. Promover espacios de intercambio docente</p> <p>20. Dictaminar sobre equivalencias</p> <p>21. Asignar horarios y espacios</p> <p>22. Realizar cambios de las actividades institucionales,</p> <p>23. Favorecer los acuerdos de convivencia institucional</p> <p>24. Desarrollar acciones del Plan de Prevención del Riesgo</p> <p>25. Impulsar y coordinar procesos de auto-evaluación institucional</p> <p>26. Evaluar y calificar las tareas de los docentes</p> <p>27. Apoyar, autorizar salidas educativas,</p> <p>28. Cumplir con responsabilidad directa del cuidado para con los alumnos</p> <p>29. Organizar la atención pedagógica de los alumnos en caso de ausencias</p> <p>30. Coordinar y compartir acciones de las tareas indicadas por la supervisión;</p> <p>31. Generar ámbitos de participación y de diálogo.</p>	<p>6. Facilitar la información y documentación que le sea requerida</p> <p>7. Suministrar los datos estadísticos que le sean requeridos por autoridad competente.</p> <p>8. Atender los aspectos administrativos del Plan de Prevención del Riesgo.</p> <p>9. Suscribir los acuerdos necesarios para la mejor realización de la tarea educativa.</p> <p>10. Recibir y entregar la escuela bajo Inventario.</p> <p>11. Mantener actualizado el legajo de actuación profesional de cada docente.</p> <p>12. Garantizar ordenamiento de los Estados Administrativos</p> <p>13. Controlar los Libros y Registros</p> <p>14. Cumplimentar los procedimientos de cobertura de cargos</p> <p>15. Confeccionar Planta Orgánica Funcional</p> <p>16. Organizar la inscripción de alumnos</p> <p>17. Extender las certificaciones de terminalidad</p> <p>18. Disponer la apertura y cierre del Edificio.</p> <p>19. Asignar y hacer cumplir las tareas del personal administrativo y/o auxiliar.</p> <p>20. Aplicar las sanciones según la normativa estatutaria y los acuerdos de convivencia institucional.</p>	<p>protección integral de los Derechos del Niño y el Adolescente.</p> <p>6. Reconocer y articular con los recursos en el distrito para optimizar la tarea institucional.</p> <p>7. Establecer las articulaciones necesarias para cumplir el Plan de Prevención del Riesgo.</p> <p>8. Acompañar rotativamente las delegaciones del establecimiento</p> <p>9. Organizar las acciones correspondientes al servicio alimentario escolar</p> <p>10. Ejecutar acciones para dar cumplimiento a las prescripciones de naturaleza socioeducativa y comunitaria de este Reglamento y del Proyecto Institucional.</p> <p>32. Generar espacios de reflexión con los alumnos</p> <p>33. Atender las sugerencias que en lo técnico pedagógico se reciban</p> <p>34. Informar y dar trámite de los requerimientos del personal a su cargo,</p> <p>35. Difundir el Reglamento a los integrantes de la comunidad</p>
---	---	--

Cuadro: Tareas asignadas a la dirección en el RGIE

Los verbos que señalan la acción en cada tarea remiten a un encuadre del director cumpliendo como ejecutor de los deberes técnicos reglamentarios fijados por función con un criterio apriorístico. Esta visión siendo necesaria no sería suficiente para un enfoque de mayor protagonismo de la dirección como factor por un lado de consolidación del derecho a la educación y la mayor justicia social y al mismo tiempo de mejoramiento de la calidad de la educación tanto desde lo curricular como desde lo institucional. En tanto en artículos iniciales se habla de cultura institucional democrática (RGIE, 2012, p. 10) en las tareas del director no se logra descifrar esa orientación.

La dimensión política – institucional no se ve expuesta en estas tareas siendo un componente inherente a toda acción educativa y con particular atención en lo que respecta a los directivos escolares donde el perfil se disputa entre un liderazgo tecnicista de la eficacia o como constructor de condiciones escolares para una ciudadanía activa. En ese sentido no hay una ampliación conceptual de los alcances sobre la tarea de conducir, indicando el cómo, el desde donde, con qué, etc. Conceptos como conflicto, clases, poder, intereses, expectativas, democratización, pensamiento crítico, desnaturalización, contradicción entre otros, que responderían a la cultura institucional democrática no son mencionados. El solo escribirlos no es seguro de convalidación en la práctica, pero al tratarse de un instrumento legal la enunciación, para este caso, contribuye a la interpelación de las intervenciones de los directivos

La ausencia de tareas como analizar, reflexionar, indagar, investigar, sistematizar establecen una distancia que desdibuja al director en su condición de sujeto cognoscente de la realidad como un ejercicio permanente más allá de la labor diagnóstica. La visión de la educación a través de las tareas del director según esta reglamentación sería lo que se hace desde el orden preestablecido con muy poca atención a lo que se piensa. Las tareas según este articulado con precisiones para la dirección no lo ubican al director como un intelectual transformativo en un contexto de cambio de la educación (Giroux, 1990; Nuñez Cubero, 1998).

Referencias bibliográficas

- Congreso Pedagógico Nacional (CPN) (1988) – Informe Final de la Asamblea Nacional. Edición del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación. Buenos Aires.
- Consejo Federal de Educación (CFE) Argentina (1995). Resolución 43. <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res95/res43.pdf>
- Consejo Federal de Educación. (CFE) Argentina. (2012) *Resolución 188*. Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente. Buenos Aires. <http://portales.educacion.gov.ar/infd/files/2011/06/188-12-COMPLETA.pdf>
- Consejo Federal de Educación. (CFE) Argentina. (2013) *Resolución 201*. Programa Nacional de Formación Permanente. Buenos Aires. <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res13/201-13.pdf> http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res13/201-13_01.pdf

- Consejo Federal de Educación. (CFE) Argentina. (2014) *Normativas*. Ministerio de Educación. Buenos Aires.
- Disponible en: <http://www.ciedelanus.com.ar/docs/normas/005%20Leyes/LE%2010579-87.pdf>
- Giroux, H. (1990) *Los profesores como intelectuales. Hacia una pedagogía crítica del aprendizaje*. Madrid. Editorial Paidós. MEC.
- Lentijo, P., Cancela C. y Martín E. H.(1995) *Conducción escolar y transformación educativa.El directivo escolar frente a la transformación del Sistema Nacional de Educación*. Buenos Aires. Ed. Aiqué
- Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26.206 (2006)
- Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195. (1993)
- Ley Nacional de Transferencia de Servicios Educativos (LTSE) N° 24.049. (1992).
- Ley Provincial de Educación (LPE) N° 13.688 (2007) Provincia de Buenos Aires.
- Ley Provincial N° 10579 (1987) – Estatuto del Docente. Provincia de Buenos Aires.
- Núñez Cubero, L.; Romero Pérez, C.; Infante Rejano, C. (1995) (Recopiladores) *Educación y cohesión social. Actas del Seminario*. Comisión Española de la UNESCO. Sevilla. España. Editorial Preu-Spínola.
- Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires. (RGIE) (2012) La Plata. Ed. Dirección General de Cultura y Educación de la Prov. de Bs. As. Disponible en: http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejogeneral/reglamento_general/reglamento_general.pdf