



FLACSO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Sede Argentina

**MAESTRIA EN DISEÑO Y GESTION DE POLITICAS Y PROGRAMAS
SOCIALES**

Ciclo 2009 - 2010

**Proceso de construcción de la agenda gubernamental: el caso
de la violencia en las escuelas en la Provincia de Bs. As. entre
1996 y 2013.**

**Tesis para obtener del título de Magister en Diseño y Gestión de
Programas Sociales.**

Autor: Foglia, Carolina

Director: Dr. Fernando Isuani

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

Julio de 2015

Resumen

Este trabajo busca analizar las dinámicas propias de la construcción de la agenda gubernamental educativa en la Provincia de Buenos Aires, a través del examen de un caso: la cuestión de la violencia en las escuelas.

El estudio comienza a mediados de los años 90', momento en el cual se visibilizan los primeros episodios en la jurisdicción bonaerense y donde se observan las primeras iniciativas de política para dar respuesta a esta cuestión y, culmina en el momento en que se inició el trabajo de campo de esta investigación, el año 2013.

Por medio del caso de estudio elegido, buscamos analizar las dinámicas de la construcción de la agenda gubernamental educativa y de especificación de alternativas de política en torno a la cuestión de la violencia en las escuelas. Particularmente consideraremos cuáles fueron los principales actores que ejercieron influencia en estos procesos, qué concepciones y definiciones sostuvieron sobre la problemática, qué hipótesis causales construyeron en torno a la misma y, por último, intentamos identificar qué sucesos y/o factores posibilitaron el ingreso de la cuestión en la agenda gubernamental y, con posterioridad, diversas alternativas se hayan especificado para darle respuesta, revelando las diferentes tomas de posición del Estado. Asimismo, considerando la dificultad de aislar los procesos provinciales de las dinámicas nacionales, observamos las interacciones existentes entre las agendas de los dos niveles de gobierno dando cuenta las influencias y ascendientes mutuos.

Palabras Claves: Políticas Públicas, Agenda gubernamental, Provincia de Buenos Aires.

Abstract

This work intends to analyze the dynamics of the construction of the education government agenda in the Province of Buenos Aires, through the examination of a case: the issue of violence at schools.

The study begins in the mid-90's, time at which the first episodes become visible in the Buenos Aires jurisdiction and where the first public policy initiatives are seen to address this issue, and culminates in the moment in which we began the research field, the year 2013.

Through the case study chosen, we seek to analyze the dynamics of the construction of the educational government agenda and the specification of policy alternatives regarding the issue of violence at schools. Specifically we will consider what were the main actors that exerted influence in these processes, the conceptions and definitions they held about the issue, what causal hypotheses were built around it, and finally, we attempted to identify which events or factors enabled the entry of the issue on the Government agenda and, subsequently, several alternatives were specified to give response to it, revealing the different stances of the State. Also, considering the difficulty of isolating the provincial processes from the national dynamics, we observe the interactions between the agendas of the two levels of Government realizing mutual influences and ascendants.

Key Words: Public Policy, Governmental Agenda, Buenos Aires Province.

Agradecimientos

*A mi viejo...
tu pasión por el trabajo,
tu constancia y
tu valor por el esfuerzo me acompañan y
este es uno de sus frutos,
donde estés... ojalá estés orgulloso*

A mi Director de Tesis, Fernando Isuani, por su lectura atenta, crítica y reflexiva.

A mis compañeros del área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, las charlas y discusiones sobre el campo y los diversos proyectos compartidos, no sólo han contribuido a mi formación sino que han permitido que este trabajo se concretara.

A los entrevistados/as por su tiempo y predisposición, sin sus aportes no hubiera sido posible este producto,

A mi familia, por su compañía constante en este proceso,

A Hernán, mi compañero de vida, por el apoyo, acompañamiento y por las pasiones compartidas.

Índice

| | |
|--|-----|
| Capítulo I: Introducción..... | 7 |
| 1.1. La agenda y su importancia en el proceso de políticas públicas..... | 7 |
| 1.2. Justificación de la elección del caso | 14 |
| 1.2.1. ¿A que nos referimos cuando hablamos de violencia en las escuelas?..... | 16 |
| 1.3. Estrategia metodológica | 24 |
| 1.4. Estructura del trabajo | 28 |
| Capítulo II. Perspectivas teóricas sobre el proceso de agendación | 30 |
| 2.1. La construcción social de los problemas | 30 |
| 2.2. De los problemas a las cuestiones | 34 |
| 2.3. Los diferentes tipos de agendas..... | 36 |
| 2.4. Actores, recursos e instituciones: el triángulo inicial para la comprensión del proceso.. | 41 |
| 2.5. El proceso de agendación gubernamental: problemas, políticas y política, un modelo de múltiples corrientes | 51 |
| 2.6. Recapitulando | 57 |
| Capítulo III: La descripción del caso: La violencia en las escuelas en la Provincia de Buenos Aires | 59 |
| 3.1. La agenda legislativa provincial: Hacia la sanción de la primera legislación | 59 |
| 3.1.1. La trayectoria de la cuestión en la legislatura provincial..... | 67 |
| 3.2. La agenda ejecutiva provincial: el abordaje de la cuestión desde la Dirección General de Cultura y Educación..... | 74 |
| 3.2.1 Haciendo visible la problemática | 74 |
| 3.2.2. Desarrollando las primeras iniciativas | 79 |
| 3.2.3. Impulsando los Acuerdos Institucionales de Convivencia (AIC)..... | 92 |
| 3.2.4. Construyendo dispositivos territoriales de intervención..... | 102 |
| 3.2.5. Promoviendo nuevos abordajes..... | 107 |
| Capítulo IV: La agenda de gobierno provincial: el tratamiento de la cuestión de la violencia en las escuelas..... | 113 |
| 4.1. Las dinámicas de la construcción de agenda gubernamental educativa..... | 116 |
| 4.1.1. Los actores protagonistas | 116 |
| 4.1.2. Una cuestión con múltiples significados..... | 130 |
| 4.1.3. La confluencia de diferentes corrientes: los factores que estimularon la agendación | 137 |

| | |
|---|-----|
| Capítulo V: Reflexiones finales | 142 |
| Anexo 1- Metodológico..... | 150 |
| Guía de preguntas de la entrevista..... | 155 |
| Referencias bibliográficas | 156 |

Capítulo I: Introducción

1.1. La agenda y su importancia en el proceso de políticas públicas

El concepto de política pública surge en los años 50' del siglo XX con una orientación multidisciplinaria, involucrando a la ciencia política, la economía, la administración y la teoría sistémica. Harold Laswell la definió como la Ciencia de las Políticas entendiendo a la misma como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (1951:102). Esta disciplina se enfocaba en el conocimiento *del y en el* proceso de la política que, aunque en la visión del autor eran interdependientes y complementarios (1971), tempranamente se pudo observar la división en dos grandes escuelas.

Mientras que el primer enfoque focaliza en la forma en que se elaboran y desarrollan las decisiones en relación a los asuntos públicos, buscando generar un conocimiento más amplio de los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, el segundo es propio de una ciencia de carácter normativo que apunta a la incorporación de datos científicos - buscando escoger los más idóneos y eficaces- para aumentar la racionalidad de la construcción, el examen, la selección y el desarrollo de las opciones de política.

La primera perspectiva mencionada se formula diversas preguntas que guían el análisis de las políticas: intenta conocer la forma en que algunos problemas se convierten en públicos -por qué esos y no otros-, cuáles de estos problemas son considerados por el gobierno para hacer algo, qué razones fundamentan la elección

de estos en relación a otros, de qué manera se conceptualizan y qué otras posibles interpretaciones son dejadas de lado, cuál es la razón por la cual los gobiernos eligen un curso de acción y no otro, qué instrumentos y qué patrones de implementación utilizan y, por qué escogen unos criterios de evaluación de las políticas y descartan otros (Aguilar Villanueva, 1993).

A partir del aporte de Laswell se comenzó a dar una gran importancia al estudio del proceso de las políticas públicas. Sin embargo, definir el término política pública en una forma clara y no ambigua, es difícil y los científicos políticos no han alcanzado consenso en esta tarea. Un ejemplo de esta diversidad se grafica en el trabajo de Thoenig de los años 80' que identifica cuarenta definiciones diferentes del concepto.

A pesar de esta diversidad de formulaciones, es posible observar que la mayoría de los autores enfatiza que la política pública involucra la acción o la inacción gubernamental para solucionar ciertos problemas públicos, es decir implica la decisión de una autoridad formal, legalmente constituida y con representación jurídicamente fundada. Ejemplos de esta conceptualización lo representan Mény y Thoenig (1989:10) quienes entienden que el análisis de políticas públicas consiste en “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad”, Cochran et al. (2009:1 y 2) quienes definen a la política pública como un “curso de acción intencional tomado por una institución o un funcionario gubernamental para resolver una cuestión de pública preocupación” y, Dye, (1972:18) que incorpora a la decisión la noción de la no decisión o la no actuación como una decisión, al entender a la política pública como “lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. En síntesis, como remarca Anderson (1984), las políticas involucran aquello que los gobiernos realmente hacen y no lo que intentan hacer o lo que van a hacer.

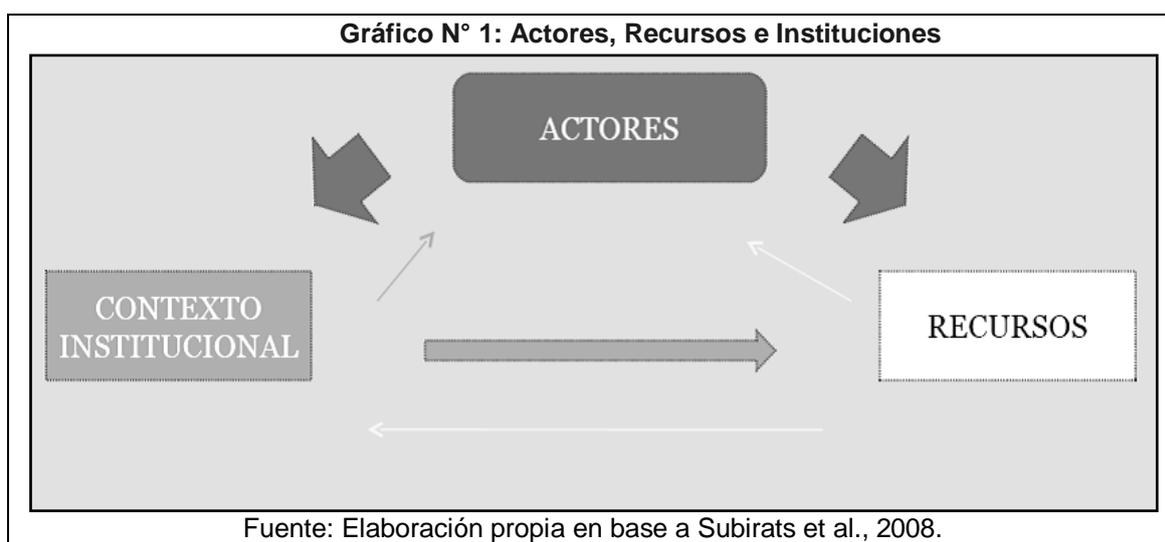
La noción de curso de acción nos remite a una secuencia de actividades de los gobiernos y no a una acción aislada o singular. A esta idea, es necesario añadirle que las políticas públicas además constituyen acciones estructuradas, planeadas, propositivas, intencionales (orientadas a conseguir ciertos objetivos y no meramente conductas accidentales) y causales (idóneas para alcanzar esos objetivos), es decir, acciones con sentido que originan o forman un patrón permanente de comportamiento por parte de los gobiernos y de la sociedad para resolver un problema público (Aguilar Villanueva, 2009). Se estructuran a partir de normas valorativas, jurídicas (proyectan objetivos que se consideran valiosos para la sociedad), técnicas, científicas y gerenciales (establecen la factibilidad y costos de los objetivos proyectados). Los objetivos de estas políticas se establecen en determinados sectores de la función pública, pudiéndose identificar diversos campos: educativa, ambiental, de seguridad, transporte, etc. (Aguilar Villanueva, 2009).

Si bien la acción del Estado o de los poderes públicos es el elemento que nos permite caracterizar a una política como pública, la misma no es sólo producto de la acción de los actores estatales sino que es parte de un proceso social y político del que participan diversos actores con intereses e intenciones divergentes, desiguales recursos y capacidades y, concepciones e ideas disímiles sobre el camino a seguir para resolver una problema. Las estrategias que cada uno de ellos desplieguen, dependerán de los recursos disponibles y de su posición institucional, es decir que el proceso se produce en un marco institucional que reglamenta las acciones de los actores, restringiéndolas o facilitándolas.

De esta manera, “el espacio de una política pública es el marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas” (Subirats et al., 2008: 55). Esta perspectiva de análisis permite

comprender a la política pública “desde el ámbito específico de su «lógica de acción»; siendo el punto de partida, la arena en la que los actores político-administrativos y sociales interactúan en un ámbito determinado” (pág. 26).

El modelo analítico de Subirats et al. (op.cit) nos provee claves interpretativas para la indagación de una política pública. El autor nos invita a mirar dos dimensiones; una sustantiva que refiere a cómo se resuelve un problema público y, otra institucional que se sustenta en un triángulo compuesto por los actores intervinientes, los recursos de estos y el contexto institucional en el cuál actúan. Analizaremos con más profundidad cada uno de estos elementos en el capítulo siguiente.



Una lógica similar de análisis postulan Oszlak y O'Donnell en un trabajo pionero sobre políticas estatales en América Latina del año 1976. Los autores sostienen que las políticas permiten ver al Estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza con otras fuerzas sociales. Este enfoque analiza las políticas en el marco de una dimensión temporal considerando una secuencia de eventos, “algunos de los cuales son políticas estatales, otros políticas adoptadas por actores no estatales y

otros son cambios detectables en la situación objetiva del sistema de relaciones sociales sobre el que repercuten unas y otras” (pág. 16).

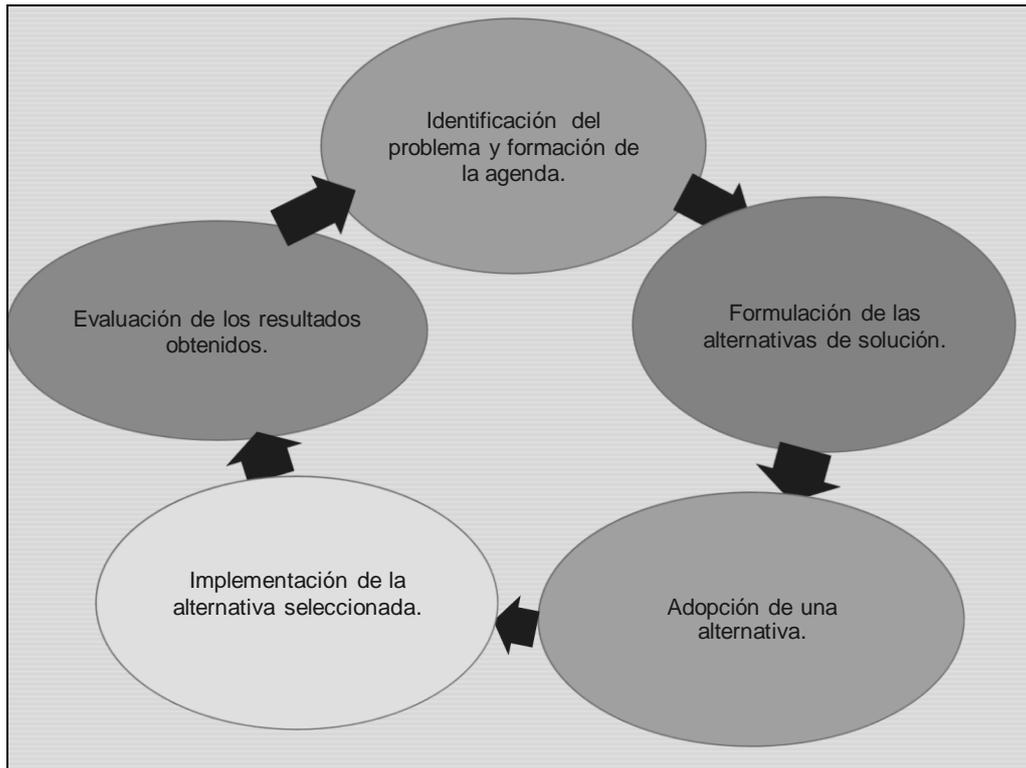
Desde un punto de vista analítico, al analizar a la política pública como proceso se pueden distinguir distintas etapas como parte de un ciclo. Esta noción de modelo secuencial tiene entre sus máximos exponentes a Charles O. Jones (1970) y James E. Anderson (1984). Si bien en un comienzo las secuencias se enmarcaban en un proceso racional, con el paso del tiempo se acentuó en la noción de etapas como parte de un orden lógico y no cronológico, como componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso (Aguilar Villanueva, 1996). Este se asemeja a la idea de sistema donde ninguna de las fases tiene sentido en sí misma ni basta para comprender el proceso en su totalidad, con lo cual es necesario considerar la unidad de la política pública. A pesar de estas advertencias es posible analizar en forma específica cada una de las fases, entendiendo, como postula Tamayo Sáez (1997), que generalmente la actividad de la administración pública se concentra en partes del proceso y que la unidad de la política refiere a un plano más conceptual. Diversos autores intentaron esquematizar estas etapas, dividiendo el proceso en distintos momentos. Consideraremos en el cuadro N° 1 la propuesta realizada por Anderson (1984) y, en el gráfico N° 2, ilustraremos el ciclo de las políticas públicas.

Cuadro N°1: Etapas del ciclo secuencial de políticas públicas

| Etapas | Identificación del problema y formación de la agenda | Formulación | Adopción | Implementación | Evaluación |
|-------------------------------|--|--|---|--|---|
| Definición | Aquellos problemas que reciben atención por parte de los gobernantes | El desarrollo de cursos de acción pertinentes y aceptables para lidiar con el problema público | Generación de apoyo a una propuesta específica a fin que la política pueda ser legitimada o autorizada. | Aplicación de la política por parte de la maquinaria administrativa gubernamental | Esfuerzos de los gobernantes para determinar si la política fue efectiva y porqué o porque no lo fue. |
| Preguntas orientadoras | ¿Qué es un problema público? ¿Qué convierte a un problema en público? ¿Cómo alcanza la agenda de gobierno? | ¿Cómo se desarrollan las alternativas de política para lidiar con el problema? ¿Quiénes participan en la formulación de la política? | ¿Cómo se adopta una alternativa de política? ¿Qué requisitos deben ser alcanzados? ¿Quiénes adoptan la política? ¿Qué procesos son utilizados? ¿Cuál es el contenido de la política adoptada? | ¿Quiénes están involucrados? ¿Qué acciones se realizan para efectivizar la política? ¿Qué impacto tiene la implementación en el definición de la política? | ¿Cómo es medido el impacto o la efectividad de la política? ¿Quién evalúa? ¿Cuáles son las consecuencias de la evaluación de la política? |

Fuente: Adaptación y traducción propia de James Anderson, Public Policy Making, 3erd. Edition, 1984

Gráfico N°2: El ciclo de las políticas



Fuente: Elaboración propia en base a Kingdon (2003).

Como podemos observar, en el ciclo de las políticas, se identifica una primera fase de origen o iniciación que refiere al momento de la identificación y definición de un hecho social como problema.

Para analizar el proceso social y político que dio origen a la política pública, es importante indagar en estos hechos sociales, dar cuenta de los actores, situaciones, acontecimientos que “crearon” el problema y buscaron la atención pública del mismo y, de los actores que se opusieron, analizando en ambos casos los recursos, argumentos, evidencias, errores, defectos y omisiones en las decisiones. Esto implica reconstruir uno de los primeros estadios del proceso de las políticas públicas: el de construcción de agenda pública. Citando a Edgar Montesinos (2007:327) decimos que “el enfoque de las políticas públicas recurre al concepto de formación de la agenda pública para ubicar política y analíticamente el surgimiento de los problemas públicos”.

En este trabajo nos concentraremos en esta fase primigenia del ciclo de políticas entendiendo que representa uno de los momentos más importantes del mismo al ser la instancia en donde se define la naturaleza de los problemas y la posibilidad que estos ingresen en la agenda de los poderes públicos (Aguilar Villanueva, 1996; Nelson, 1996; entre otros).

Elegimos analizar el proceso de construcción de la agenda ya que este nos permite dar cuenta del grado de vitalidad o dinamismo de la actividad política, identificando qué actores definen y argumentan los problemas a ser considerados, qué grupos y organizaciones tienen el poder de transformar sus temas de interés en públicos y quiénes logran obstaculizar el proceso, en síntesis dar cuenta de aquellos que dominan la hechura de la política.

1.2. Justificación de la elección del caso

Para efectuar el análisis del proceso de construcción de agenda hemos seleccionado como caso de estudio el problema de la violencia en las escuelas en el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires.

Esta elección se fundamenta en que el problema referido se encuentra instalado en la agenda pública provincial desde hace varios años y su tratamiento es frecuente en los medios masivos de comunicación, tanto locales como nacionales, demandando estos actores acciones gubernamentales para resolver el problema. Por otro lado, esta cuestión es parte de la agenda gubernamental¹ provincial, siendo abordada por las autoridades educativas por medio de la generación de distintas

¹ Las distinciones conceptuales entre los dos tipos de agenda se especificarán en el capítulo siguiente.

iniciativas a lo largo de los años, mostrando que es un tema respecto del cual el Estado ha decidido actuar y tomar efectiva posición.

Se ha seleccionado como objeto de esta investigación un caso enmarcado en un nivel subnacional de gobierno debido a la implicación creciente que los estados provinciales han tenido, desde la década del 90' en adelante, en la formulación e implementación de políticas públicas. A partir de ese momento, se han ampliado y diversificado las cuestiones a las cuales los mismos deben responder y se han complejizado sus intervenciones, repercutiendo en las estructuras de gestión y decisión y, en las modalidades de interacción entre los gobiernos subnacionales y federales.

La elección del abordaje de este caso en la Provincia de Buenos Aires se sustenta en la escasa producción académica sobre la misma en lo que respecta a las formas y procesos que asume la formulación e implementación de políticas públicas en el espacio provincial. La misma observación puede referirse a los estudios sobre campos específicos de políticas públicas en este nivel subnacional. Esta evidencia contrasta con las características particulares que presenta este nivel subnacional de gobierno -densidad poblacional, recursos económicos, impacto en la dinámica electoral, y la condensación de distintas problemáticas del desarrollo en su territorio- que la ubican en el epicentro de la dinámica nacional y que vuelven complicado deslindar los acontecimientos políticos que suceden puertas adentro de los procesos políticos nacionales.

El campo educativo bonaerense resulta especialmente atractivo ya que su sistema educativo es el más extenso y complejo del país y contiene a la organización estatal (DGCyE) más vasta y profusa del territorio nacional, la cual ha debido, a partir de los procesos de delegación de facultades educativas que tuvieron lugar desde el

nivel nacional a comienzos de los años 90², ampliar sus responsabilidades en la materia respondiendo a nuevas, diversas y complejas problemáticas.

Esta elección se complementa asimismo con la trayectoria en investigación que desde hace varios años vengo realizando en el campo educativo en la Provincia de Buenos Aires en el marco del proyecto *“La dinámica socio política y administrativa de la formulación de políticas públicas estratégicas en la Provincia de Buenos Aires y su implementación en el nivel local de Gobierno”* del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Este proyecto busca profundizar el conocimiento sobre el proceso de políticas públicas, en este nivel subnacional, por medio del estudio de cuatro políticas estratégicas entre las cuales se encuentra la política educativa. Las exploraciones efectuadas en el marco del equipo de trabajo y los hallazgos producidos allí constituyeron los prolegómenos de este trabajo de tesis.

1.2.1. ¿A que nos referimos cuando hablamos de violencia en las escuelas?

El término violencia es reconocido por la mayoría de los autores especialistas en la temática como uno de carácter polisémico, que se construye socialmente y que, por lo tanto, no tiene un único sentido a lo largo de la historia. (D’Angelo y Fernández, 2011). Kaplan y Castorina (2006), utilizan la expresión “violencias en plural” para dar cuenta de la multiplicidad de manifestaciones y significados del término y Bringiotti et al. (2008) refieren a la idea de violencias múltiples que se superponen, se articulan y se potencian entre sí. Por esta razón, es importante dejar en claro qué fenómenos abarca el término violencia.

² En el año 1991 se sancionó la ley N° 24.049 de transferencia de servicios educativos del nivel federal a las provincias.

La violencia refiere a toda agresión que utilice la fuerza e irrumpe “cuando no opera la palabra como reguladora de los conflictos que son constitutivos de las relaciones de poder” (Kaplan y García, 2006: 114).

Desde mediados de la década del 90' y, más profundamente a partir de la aparición de algunos casos resonantes como la conocida tragedia de Carmen de Patagones³, las situaciones de violencia en las escuelas han adquirido una particular notoriedad. Las noticias que hacen referencia a la escuela como lugar peligroso y atravesado por la violencia son recurrentes, instalándose una fuerte presunción de que nos encontramos ante un aumento de la violencia en el ámbito escolar (Noel, 2009). Mediáticamente, para referir a estos episodios se utiliza la expresión “violencia escolar” asumiendo implícitamente que la escuela sería responsable de la génesis de los hechos que ocurren en su interior debido a alguna falla de la misma respecto a alguna de sus competencias y naturalizando la imagen de una escuela impotente, con adultos ausentes y alumnos violentos (Brener, 2011).

A pesar de esta aparente novedad en torno a la aparición de estos episodios, Kaplan y García (op.cit.) al realizar una descripción del estado de la discusión y de las principales líneas de investigación y dimensiones a nivel internacional en torno a las violencias en el espacio escolar, dan cuenta de la coexistencia de la novedad y la historicidad del fenómeno que va sufriendo mutaciones en los sentidos que asume.

En términos de Bourdieu y Passeron (2002), podemos afirmar que la violencia siempre formó parte del escenario escolar. Toda acción pedagógica implica reprimir ciertas pulsiones para poder permanecer en el establecimiento escolar y acceder a saberes y conocimientos, bajo la promesa de una satisfacción a futuro, un beneficio a

³ El 28 de Septiembre de 2004 un alumno de una escuela de la mencionada localidad disparó con un arma de fuego sobre sus compañeros matando a tres de ellos e hiriendo a otros cinco.

largo plazo que supone posponer la satisfacción inmediata para poder ser alguien en la vida y en el mundo (Mayer, 2009). Este tipo de violencia se incluye dentro de lo que se denomina **violencia de la escuela** y hace referencia a formas organizativas, sistemas de sanción, usos del lenguaje, formas de evaluar, propuestas curriculares, procesos de estigmatización en las prácticas escolares; encontrándose la misma en la génesis de conformación de los sistemas educativos modernos (Kaplan y García, op.cit.).

Por su parte, Lionetti y Varela (2008), al diagnosticar el sistema escolar argentino de fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX, consideran la presencia en las escuelas de conflictos interpersonales y situaciones de violencia de forma recurrente: “los conflictos eran de diferente tenor y signo, iban desde desinteligencias cotidianas hasta situaciones escabrosas y preocupantes vinculadas con los asuntos políticos. Estos sucesos que alcanzaban estado público eran considerados actos de indisciplina no sólo porque desafiaban a la autoridad, sino porque abiertamente trasgredían las normas” (pág. 229).

Esta segunda violencia, dirigida hacia docentes, directivos y hacia la infraestructura escolar es en parte reflejo de la primera –violencia de la escuela- ya que expresa formas de contestación y resistencia frente a la institución escolar (actos de vandalismo, agresiones al personal, trasgresiones) y se denomina **violencia hacia la escuela**.

Sin embargo, como advierten Kaplan y García (op.cit), el fenómeno también presenta una faceta novedosa vinculada a una fuerte ruptura con los imaginarios/representaciones sociales ligadas a la infancia (inocente) y a la escuela (lugar de paz).

Esta ruptura nos refiere a otra forma de vincular la relación entre violencia y escuela. Se trata ya no de la violencia *de* la escuela ni *hacia* la misma sino *en* la escuela que, como dice Brener (2011) citando a Charlot, (2002) es mucho que un asunto de preposiciones y permite ilustrar la complejidad del fenómeno.

La **violencia en la escuela** hace referencia a aquellos episodios que no son originados por vínculos o prácticas propias de la escuela, sino que tienen a la institución educativa como escenario (D' Angelo y Fernández, op. cit.) y como caja de resonancia del contexto en la que está inserta. Muestra una frontera menos rígida entre el afuera de la escuela y su interior y una escuela por tanto más transparente. Son situaciones que tienen lugar en la escuela pero que podrían haber sucedido en otros contextos en los cuales niños y jóvenes se reúnen.

Como explican los autores mencionados es esta última la que constituye la aparición más reciente y marca la irrupción de la violencia en el seno de la vida escolar: homicidios, estupro y agresiones con armas, de rara manifestación pero que crean la sensación de que su límite ha sido transgredido, la corta edad de los jóvenes protagonistas de las situaciones de violencia, la "intrusiones" por parte de sujetos externos a la escuela y, los docentes y el personal administrativo como blanco de actos mínimos pero cuya repetición genera sobresalto y amenaza permanente (Kaplan y García, op.cit.). Este trabajo considerará particularmente en el análisis esta faceta novedosa del fenómeno.

Esta manifestación más novedosa de la violencia en las instituciones educativas es un asunto público cuya sensibilidad se encuentra vinculada con un contexto de desigualdad y fragmentación social profunda. Sin ser un correlato del mismo - varios estudios demostraron la ausencia de asociación entre pobreza y emergencia de la violencia (Míguez, 2008, Kantarovich, Kaplan y Orce, 2006 y

D'Angelo y Fernández, op.cit.) - no puede entenderse independientemente de este marco. Esto lleva a considerar los factores que Adaszko y Kornblit (2008) denominan como estructurales y que hacen referencia a aquellas variables que dificultan la equidad y generan el caldo de cultivo para la aparición de comportamientos inciviles, base de lo que Tenti Fafani (1999) llama proceso de descivilización. Asimismo, permiten situar el análisis desde una perspectiva socio-cultural que deja de lado el énfasis en factores individuales psicológicos o familiares del alumno. (Filmus, 2003).

Este proceso de descivilización se contrapone al de civilización, elaborado por Elías en 1935 (1999), que supone el ajuste y la autoregulación de los comportamientos por medio de reglas que se interiorizan a través de instituciones fuertes (la Familia, la Escuela y la Iglesia) que operan como “moldes” que estructuran la vida de los sujetos. Estos no eran individuos autónomos sino “su-jetos” a instituciones que los trascienden. La escuela nace con esta impronta civilizadora constituyéndose en el santuario de una moral universal que el Estado debía inculcar a todos los ciudadanos, siendo el maestro el representante de esos saberes morales. La autoridad de los maestros y profesores se desprendía directamente de la confianza y la creencia en los valores de los que la escuela era portadora.

Por su parte, el proceso de descivilización supone un retraimiento de los sistemas normativos que reglaban el comportamiento y ponían “sentidos” a disposición de los individuos. Los ámbitos de la vida privada quedan ahora sujetos, no ya a las instituciones, sino a la autonomía de las personas. La institución escolar no queda al margen de esta desestructuración de las formas de autoridad y, en este marco, la violencia se presenta como “un modo de relación que aparece en condiciones de impotencia instituyente de la escuela y la familia” (Dusthatzky y Correa, 2009: 23).

Varios estudios revelan que no son las formas extremas de violencia (lo que Adaszko y Kornblit (2008) denominan violencia en sentido estricto que remite al uso de la fuerza para ejercer el poder o la dominación) las que se presentan asiduamente sino que son los comportamientos inciviles (infracciones a las reglas de convivencia donde se incluyen burlas, insultos, gritos, roturas de útiles y otras cosas) los que imprimen principalmente el sentido de violencia en las escuelas (Mutchinick, 2010) presentándose una conflictividad escolar de baja intensidad (Míguez y Tisnes, 2008).

Esta situación es puesta en evidencia el estudio del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas (2010) al comparar la cantidad de alumnos víctimas de alguna de las formas de incivilidad -como la rotura de útiles u otros objetos - (30%) con los alumnos víctimas de golpes o lastimaduras por parte de un compañero (7%). Además releva el porcentaje de alumnos que manifestó haber llevado alguna vez un revolver o arma a la escuela (1,3%) o un cuchillo o arma blanca (3%), destacando su baja incidencia en el total. Lo mismo puede decirse respecto del porcentaje (2,45%) que declara haber recibido amenazas verbales por parte de un adulto de la escuela, cifra que disminuye a menos de un 2% cuando se indaga respecto de la recepción de golpes por parte de un adulto.

Asimismo, el informe D' Angelo y Fernández (op. cit) "Clima, Conflicto y Violencia en las Escuelas" elaborado para Flacso y Unicef, resalta la contradicción entre la percepción de alta conflictividad con relación a las escuelas en general, pero la baja gravedad otorgada al fenómeno en las propias escuelas, sosteniendo como hipótesis que "otros discursos, principalmente el de los medios de comunicación masiva, podrían estar contribuyendo a magnificar el fenómeno de la violencia en las escuelas y esto tendría una incidencia considerable en la percepción de los actores respecto de su gravedad" (pág. 9).

En esta línea, Kaplan (2011) sostiene que la percepción sobre la violencia, los umbrales de tolerancia respecto de la misma, el miedo, la vergüenza, están vinculados con una determinada sensibilidad de época. Es decir que la misma no siempre conmovió del mismo modo ni con igual intensidad. Los medios, afirma la autora, “crean y recrean una forma de sensibilidad específica frente a la problemática de la violencia donde los jóvenes se muestran como peligrosos y la escuela queda bajo un manto de sospecha” (pag.47).

La aparición de las primeras investigaciones sobre la temática en Argentina, surgen a partir de esta mayor sensibilidad hacia la violencia en el ámbito escolar y con la mediatización del fenómeno. Kaplan y García (2006), Lavena (2002), Álvarez Pietro (2009) y O'Donnell (1999) acuerdan que las indagaciones académicas comienzan a manifestarse recién a partir de los años 2000 pero que el tratamiento mediático del mismo es previo. El trabajo de Horacio O' Donnell (1999) sobre la violencia en las escuelas enfatiza que es a partir del año 1996 cuando empiezan a ser reportados los primeros hechos de violencia en el sistema educativo, particularmente a partir de diversos casos de alumnos armados que tuvieron lugar en la provincia de Chubut y que, los años 1998 y 1999 no hicieron más que profundizar y agravar esa problemática. Lavena en su análisis del quinquenio 1997-2001 da cuenta que desde 1997⁴ los medios de comunicación comenzaron a registrar hechos de violencia ocurridos en instituciones educativas pero que al momento de su investigación no existían relevamientos estadísticos sino sólo fuentes indirectas del fenómeno. Álvarez Pietro pone de relieve que la violencia en el ámbito escolar como objeto de estudio es reciente, a diferencia de lo que acontece en Estados Unidos y Francia que tienen una mayor tradición en el campo desde fines de los 70' y principios de los 80'. Por su parte Kaplan hace referencia al estudio “Enfrentando la violencia en la Escuela” presentado

⁴ La autora no identifica noticias relativas a la violencia escolar en los diarios La Nación y Clarín antes del año 1997.

por el Ministro de Educación de ese momento, Daniel Filmus, en la Unesco en el año 2003. Este destaca que los primeros casos reportados en el país corresponden a 1996 pero que hay una escasez de estadísticas, tanto oficiales como no oficiales, y un predominio de trabajos teóricos -que discuten marcos desde los cuales abordar el problema-, exploratorios y/o basados en casos específicos que no relevan el fenómeno en gran escala. Este informe es el antecedente directo del estado de la cuestión.

En el mencionado estudio, Filmus establece una relación entre las preocupaciones educativas que fueron centrales en los 80' –democratización al interior de las escuelas luego del régimen dictatorial de los años 70' – y el tipo de violencia observada- una vinculada con la disconformidad de las estructuras pedagógicas y los contenidos (lo que se denominó previamente como violencia hacia la escuela), con los ejes del debate de los 90' y la violencia que se comienza a expresar en esos años. En el contexto de fuerte exclusión y fragmentación social, que tuvo expresión en altos niveles de violencia social, la escuela tuvo que ejercer un papel contradictorio al intentar incluir a aquellos que eran dejados al margen. Esto incrementó las situaciones de violencia en las escuelas, fenómeno que el autor reconoce como parte de la agenda del Estado, particularmente a partir de 1998, luego de la reunión de expertos *“La prevención de la violencia como objeto de investigación y programas de acción”* que buscó promover la generación de capacidad científica y tecnológica para el diseño de políticas, a través de su integración en el Plan Plurianual de la Ciencia y Tecnología, lo que suponía el compromiso estatal de destinar recursos a investigación sobre el tema.

En función de lo expresado, el objetivo de este trabajo es contribuir al conocimiento del proceso de construcción de la agenda gubernamental a través del análisis del caso de la violencia *en* las escuelas en la Provincia de Buenos Aires,

comenzando la indagación en el año 1996 -momento en el cual surgen las primeras denuncias de violencia en las escuelas en la jurisdicción bonaerense y, donde se observan las primeras iniciativas de política para dar respuesta a este problema- y, culminándolo en el momento en que comenzamos el trabajo de campo de esta investigación, el año 2013.

Analizaremos entonces, por medio del caso elegido, las dinámicas de la construcción de la agenda gubernamental educativa y de especificación de alternativas de política. Específicamente consideraremos cuáles fueron los principales actores que ejercieron influencia en estos procesos, qué concepciones y definiciones sostuvieron sobre la problemática, qué hipótesis causales construyeron en torno a la misma y, por último, intentaremos identificar qué sucesos y/o factores posibilitaron el ingreso de la cuestión en la agenda gubernamental y, con posterioridad, diversas alternativas se hayan especificado para darle respuesta, revelando las diferentes tomas de posición del Estado. Asimismo, considerando la dificultad de aislar los procesos provinciales de las dinámicas nacionales, observaremos las interacciones existentes entre las agendas de los dos niveles de gobierno dando cuenta de las influencias y ascendientes mutuos.

1.3. Estrategia metodológica

El camino metodológico que hemos seguido se concentró en la elección de un caso de estudio de carácter instrumental que nos permitió examinar intensamente el mismo pero respondiendo a una inquietud o problemática que excede la experiencia en análisis (Stake, 1995:3). El caso nos sirvió como medio o instrumento para contribuir a desarrollar un campo de conocimiento: cómo se construye agenda educativa gubernamental en la Provincia de Buenos Aires.

Como advierte Merlinsky (2008), un caso es un “sistema con límites” por lo que es necesario establecer los alcances temporales para reconstruir la historia del caso. Para definir estos límites resulta útil el uso del **método narrativo**. Una narración de política es una historia o un cuento que se estructura con un inicio, un desarrollo y un final (Roe, 1994 citado en Roth Deubel, 2007) El análisis de la política pública se efectúa considerando su **carácter procesual**. Un proceso es “una secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y en un contexto dado” (Pettigrew, 1997: 338).

Siguiendo la propuesta metodológica de Barzelay y Cortazar (2004), entendemos que la aproximación narrativa es la que más se adecúa al carácter procesual de las políticas. La misma nos permitió comprender la trayectoria del caso en estudio dando cuenta de cómo surgió, se estabilizó y si decayó a lo largo del tiempo, no por medio del establecimiento de asociaciones entre variables sino conectando coherentemente acontecimientos que tuvieron lugar en un momento y en un lugar dado.

Hemos utilizado la herramienta de la triangulación planteada por varios autores (Stake, 1995; Yin, 1994; Arzaluz Solano, 2005) preocupados por el problema de la validez y confiabilidad de los estudios de caso. Esta es considerada un proceso de múltiples percepciones donde, a través de la utilización de diferentes fuentes de información y de la observación es posible clarificar significados e interpretaciones del fenómeno bajo estudio, dar cuenta de la repetición de observaciones e interpretaciones y verificar si los datos obtenidos guardan relación entre sí o si se repiten (Stake, 2003: 148).

En consecuencia, recurrimos a una diversidad de fuentes, tanto primarias como secundarias, para la elaboración de la estructura narrativa del caso. Por un lado, recopilamos sistemáticamente material periodístico proveniente del diario El Día, uno de los principales diarios de la Provincia de Buenos Aires y del diario La Nación de circulación nacional, a fin de compilar evidencia respecto de la relevancia del caso en la agenda pública y de su consideración por parte de las autoridades provinciales⁵. Aún cuando conocemos las dificultades de asemejar la agenda de los medios con la agenda pública, el análisis del contenido de los medios fue utilizado como un subrogante de la agenda pública, por la imposibilidad de obtener otra medida de esta última. En efecto, “los medios más que actores con intereses políticos definidos se constituyen en escenarios donde los conflictos sociales se expresan buscando legitimarse frente a la opinión pública...” (Schuster, et.al, 2006:16 citado en Merlinsky, 2008).

Asimismo, consideramos material documental institucional de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), el Ministerio de Educación Provincial, que nos permitió obtener información sobre las distintas iniciativas estatales en la materia y reconstruir la secuencia que dio origen al ingreso de la cuestión en la agenda de gobierno y, la trayectoria que fue teniendo la misma a lo largo del tiempo. Se relevaron además materiales institucionales del Ministerio de Educación Nacional para poder observar influencias entre la agenda provincial y la nacional.

Por otro lado, realizamos entrevistas narrativas (Jovchelovitch y Bauer, 2000 citados en Barzelay y Cortazar, op.cit) de carácter semiestructurado a los protagonistas principales del caso bajo estudio. Estas entrevistas nos permitieron

⁵ Cuando fue necesario se consultaron otros diarios de circulación nacional y/provincial para dar cuenta de las diversas tomas de posición por parte del Estado.

considerar el discurso de los actores, atendiendo a cómo los mismos interpretaban el problema, que propósitos tenían, qué acciones desarrollaron, qué inconvenientes enfrentaron, qué recursos pusieron en juego, etc.

Se realizaron un total de doce entrevistas, no siendo la cantidad establecida de antemano entendiendo que los tiempos se negocian y se construyen recíprocamente en el trabajo de campo. Siguiendo el criterio de saturación teórica descrito por Zibecchi, y Giménez (2004) se llevaron a cabo tantos encuentros como fueron necesarios, hasta que la nueva información adicional que se obtuvo no aportó elementos significativos para el desarrollo del caso. Cuando se logra estructurar y modelar la información, y ya es poco lo que se puede aprender debido a que se ha escuchado y observado todo lo que hay que escuchar, entonces se entiende que se alcanzó la saturación y la comprensión está completa (Mella, 1998).

Esta triangulación de materiales y fuentes de evidencia permite la construcción de un corpus que constituye un indicador de confiabilidad y relevancia equivalente funcional al criterio del muestreo representativo en la investigación cuantitativa (Barzelay y Cortazar, op. cit).

El instrumento de recolección de información consistió en un cuestionario semi-estructurado⁶ en el cual se incluyeron preguntas de carácter descriptivo sobre nuestro caso de estudio, en las cuales se indagó sobre qué eventos sucedieron, quiénes los impulsaron y cómo se desarrollaron y, las de índole explicativo que buscaron dar cuenta del por qué ocurrieron los eventos de esa manera. La articulación de estos dos grandes tipos de preguntas es central para lograr un buen análisis de caso de tipo instrumental. Como refiere Yin (1994), las preguntas del cómo y el por qué son las más factibles de ser utilizadas en el estudio de caso porque estas preguntas lidian con

⁶ Ver Anexo 2 – Guía de Preguntas de la entrevista

relaciones operacionales que requieren ser establecidas a lo largo del tiempo y no meras frecuencias o incidencias. Asimismo se buscó que estas preguntas contribuyeran al desarrollo del campo de conocimiento que estamos abordando, por lo que fueron elaboradas revisando nuestro marco analítico. El cuestionario, si bien contó con una guía de preguntas elaboradas, estas se fueron modificando y se anexaron otras mientras se desarrollaron los encuentros, promocionándonos una flexibilidad que se amolda a la dinámica de la relación entre el investigador y los informantes. Debemos destacar, tal como lo establece Guber (2005), que esto no es asimilable a la improvisación sino que nos otorga el margen suficiente para reparar en lo no previsto y en la perspectiva del actor.

1.4. Estructura del trabajo

Luego de este primer capítulo introductorio, en el capítulo segundo, presentaremos los principales aportes conceptuales sobre el proceso de construcción de agenda, momento en donde se identifican y definen las “cuestiones socialmente problematizadas” y trabajaremos con una perspectiva constructivista respecto de estas. Identificaremos diferentes tipos de agenda para concentrarnos en la agenda gubernamental y en la especificación de alternativas de políticas para la toma de decisión estatal. Consideraremos particularmente las principales corrientes (problemas, políticas y política) que influyen en la modelación del proceso de agenda gubernamental, distinguiendo a los actores protagonistas en cada una de ellas. Estas nociones constituirán nuestros conceptos sensibilizadores para el análisis del caso de estudio.

En el tercer capítulo nos enfocaremos en efectuar una descripción detallada del caso de estudio elegido. Para esto dividiremos el abordaje considerando dos agendas

de gobierno diferentes, la agenda del Poder Legislativo y la agenda del Poder Ejecutivo. Esta descripción diferenciada nos permitirá relatar de manera ordenada los diferentes acontecimientos, disparadores y actores que contribuyeron a que la cuestión de la violencia en las escuelas fuera considerada en cada una de estas agendas y, exponer las diversas alternativas formuladas por cada uno de estos poderes para afrontar la problemática. Consideremos asimismo, brevemente, la influencia que ha tenido la agenda educativa provincial en la materia, sobre las decisiones que en torno a ella se han tomado en la Nación y, viceversa.

En el cuarto capítulo, se articularán los conceptos sensibilizadores, presentados en el apartado teórico con los elementos surgidos de la descripción del caso para responder a nuestra pregunta original: ¿Cómo se construye agenda de gobierno educativo en la Provincia de Buenos Aires?

Este trabajo culminará con algunas reflexiones finales donde se comparará el potencial diferencial de las agendas de cada uno de los poderes (Ejecutivo y Legislativo) en torno a nuestra cuestión problematizada y se mostrarán las interrelaciones entre ambas. Asimismo, se incluirán algunas consideraciones generales sobre el proceso de construcción de agenda, identificando elementos centrales a tener en cuenta para trabajar en ese campo del conocimiento.

Capítulo II. Perspectivas teóricas sobre el proceso de agendación

2.1. La construcción social de los problemas

La cantidad de problemas o asuntos que reclaman atención y solución en cualquier sociedad es variada y prácticamente innumerable. Sin embargo, no toda condición o circunstancia es un problema sino que su conceptualización como tal depende de cómo lo interpreten los involucrados o quienes actúen en su representación a partir de sus valores y percepciones. Por ejemplo, en lo que refiere a la desigualdad en la distribución del ingreso, para quienes consideran que el Estado debe asegurar la equidad en los ingresos y que la brecha entre los salarios debe ser pequeña, esta desigual distribución es un **problema**. En cambio, quienes consideran que los ingresos de cada ciudadano dependen de la remuneración que puedan negociar y obtener en el mercado de trabajo y que, en consecuencia, el Estado no debe intervenir en esta cuestión, están sólo frente a una **condición**. La existencia de una condición no crea automáticamente un problema (Jones y Baumgartner, 2005).

Un problema social es una condición de insatisfacción social de interés público, que afecta a un número significativo de personas, donde las mismas observan una discrepancia entre un estándar de deseabilidad y la situación real observada como problemática y, respecto de la cual se cree posible una solución por medio de la acción colectiva (Suarez, 1989).

El estudio de los problemas sociales encuentra en H. Becker (2009) en los años 60' un aporte pionero en la comprensión que los mismos no son producto de un ejercicio meramente técnico basado en condiciones objetivas de la realidad sino que están enmarcados "temporal, espacial y contextualmente" (Seidman y Rappaport, 1986 citados por Rochefort y Cobb, 1994:6) y ninguno de ellos tiene propiedades

inherentes que los hagan más o menos propicios para incorporarse en la agenda pública. La comprensión de las situaciones reales se encuentra mediada por ideas que son creadas, cambiadas y disputadas política y colectivamente (Stone, 1989).

Las expresiones de estos autores dan cuenta entonces que los problemas no existen per se sino que son producto de una construcción que refleja determinadas concepciones de la realidad (Elder y Cobb, 1996). Como mencionamos, cuando surge un problema se constata la diferencia entre la situación actual y una situación deseable, sin embargo, como advierte Bardach (1998) debe tenerse presente que "mal" o "indeseable" son términos muy discutibles y cuya conceptualización depende del marco del cual se parta.

Este marco se sustenta en diversas fuentes que abarcan desde los medios de comunicación, las noticias políticas, los líderes políticos, la situación económica y social, la historia de vida, (Edelman, 1991), los valores culturales, la información científica, las recomendaciones profesionales (Rochefort y Cobb, op.cit.) y las actitudes, recursos, intereses, valores, en términos generales, las características de los actores políticos (Kingdon, 2003).

Los actores involucrados en el problema suelen partir de marcos divergentes y muchas veces opuestos sobre la conceptualización del mismo y las alternativas posibles para resolverlo. Por lo tanto, la definición del problema es un proceso inherentemente conflictivo donde los diferentes actores, tipifican los problemas de manera diferente dándoles una orientación particular (moral, política, ideológica, etc.) o delimitándolos acentuando algunas características y obviando otras y, compiten para posicionar a su concepción como la interpretación socialmente dominante. Definiendo un problema de una manera particular, los actores buscan colocarlo en un campo

favorable a sus intereses, esta habilidad les provee la oportunidad para controlar el resultado (Schattschneider, 1960).

Asimismo, retomando el análisis de Stone (1989), consideramos relevante mencionar como parte de la construcción del problema, la identificación de las ideas causales. Los actores involucrados construyen una primera hipótesis causal. “La definición del problema es un proceso de construcción de imaginarios que se relaciona fundamentalmente con la atribución de causas, culpas y responsabilidades” (Stone, 1989:3)

En esta hipótesis causal se incorpora a la agencia humana. Si bien existen causas accidentales, donde no existe intención o propósito detrás de las ocurrencias, la causalidad política concierne centralmente en mover las interpretaciones del campo de la accidentalidad al campo del control. Cuando es posible identificar los propósitos o motivos de una persona o grupo y, ligarlos a sus acciones, se obtiene una adecuada comprensión de la causalidad. Si hay acción intencionada tienen sentido las intervenciones para cambiar, prevenir y/o evitar el curso de los eventos (Stone, op.cit).

Este paso es clave para que un problema se incorpore, tanto en la agenda pública como luego en la agenda gubernamental y en la selección de las alternativas políticas construidas en respuesta al problema. En las historias causales se identifican grupos sociales precisos distinguiendo entre aquellos cuya situación se considera problemática y quienes se consideran responsables de la situación inaceptable. Esta identificación se realiza a través de un proceso de designación simbólica donde los actores involucrados manipulan imágenes y símbolos para reforzar su discurso y proyectan sus marcos de análisis para generar consenso a su alrededor (Subirats, et al., op.cit.). A partir de esta imputación, reivindican el derecho a exigir que el gobierno actúe para solucionar esa problemática.

Asignando responsabilidad a actores sociales particulares, es posible lograr que los responsables detengan sus acciones, hagan algo diferente, compensen a las víctimas o tengan algún castigo, como así también, generen alianzas entre aquellos que se encuentran en la misma relación victimaria con el agente causal.

Las historias causales tienen más probabilidades de convertirse en dominantes y lograr la aceptación de los tomadores de decisiones si sus proponentes tienen visibilidad pública, acceso a los medios de comunicación y/o posiciones prominentes y, si la historia se enmarca en los valores culturales existentes y si logra captar el “humor” nacional.

En algunos casos, las historias causales pueden servir de mecanismos para vincular una solución existente con un problema que se encuentra en la agenda. Rochefort y Cobb (op.cit.) relevan literatura que enfatiza que, en muchas oportunidades, son las soluciones las que determinan la forma en que los problemas se definen: “un problema está vinculado a una solución: un problema es un problema si algo puede hacerse con él” (Wildawsky, 1979:42, citado por Rochefort y Cobb, et. al.). Las soluciones muchas veces predisponen la identificación de causas en el sentido que los actores políticos que favorecen ciertas estrategias subrayan los factores causales de los problemas que pueden vincularse con esas estrategias.

En síntesis, la forma en la que se definen los problemas públicos, influencia y condiciona quiénes son los actores involucrados en ellas y la naturaleza de las acciones públicas que se lleven a cabo.

2.2. De los problemas a las cuestiones

La capacidad de las sociedades de atender y procesar los problemas y, la posibilidad de un determinado gobierno de actuar para resolverlos simultáneamente es limitada y sesgada a favor de la promoción de algunos tipos de conflicto y de la supresión de otros. Desde la identificación de una situación como problemática, por un actor individual o colectivo, al momento en que el Estado toma la decisión de generar algún tipo de acción o no acción en respuesta a la misma, hay un largo camino en el transcurso del cual muchos problemas no alcanzan el status de públicos y, otros tantos no captan la atención de las autoridades gubernamentales. Las sociedades deben decidir qué problemas van a ser asunto de los funcionarios públicos.

En el trabajo mencionado de Oszlak y O' Donnell (op.cit.), se plantea que para que un problema ingrese en la agenda primeramente debe ser problematizado socialmente, momento en el cual el problema se convierte en **cuestión**. Las políticas públicas se tejen, se organizan, alrededor de cuestiones.

Aguilar Villanueva (1996) y Cobb, Ross y Ross (1976) sostienen que el problema debe cumplir con cuatro condiciones para llegar a ser cuestión:

- ser objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público,
- requerir algún tipo de acción, según una proporción importante de la población,
- ser competencia de alguna entidad gubernamental, en la percepción de los miembros de la comunidad,
- existir algún desacuerdo público respecto de la mejor forma de resolverlos.

Suarez (1989) agrega que, generalmente, en este proceso de conversión del problema en una cuestión ocurre una secuencia donde; primero se produce una redefinición colectiva de la situación problemática que inicialmente se percibe en forma

aislada, en segundo lugar se focaliza el descontento en algunos aspectos del problema, en tercero se trata de lograr la atención pública a través de los medios masivos de comunicación y, por último, se organizan grupos para presionar sobre la resolución de la situación.

Como observamos, para lograr alcanzar el status de cuestiones, los problemas deben adquirir algún grado de trascendencia en la sociedad, expandiéndose más allá de aquellos directamente involucrados con el mismo.

Este proceso de expansión no es automático ya que las políticas públicas implican conflicto y lucha entre los individuos y grupos, funcionarios y agencias, con ideas, intereses, valores e información contrapuestos sobre las cuestiones. Por esta razón, la realización de políticas públicas es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio del poder, el compromiso; y, a veces, prácticas como el soborno (Anderson, op.cit).

Las cuestiones atraviesan un ciclo vital que abarca desde el momento de su problematización social hasta su resolución, la que no implica necesariamente la eliminación del problema como tal. Generalmente, como advierte Downs (1972) en el análisis de la atención pública norteamericana, los problemas adquieren repentinamente preeminencia por un corto plazo, resultando en demandas para la acción gubernamental y, luego, gradualmente, pierden el centro de la atención pública. Esto puede deberse al surgimiento de otras cuestiones que monopolicen la atención, a la comprensión de que nada puede hacerse, al alto costo para resolverla o a que el sector social que la promovía deje de hacerlo (Oszlak y O' Donnell, 1976).

2.3. Los diferentes tipos de agendas

El proceso mediante el cual los problemas de algunos grupos de la población son convertidos en cuestiones que compiten por la atención de los funcionarios públicos, se denomina “construcción de agenda” (Cobb, Ross y Ross, 1976).

En el ciclo vital que atraviesan las cuestiones es posible identificar distintos tipos de agenda. Primeramente, Cobb y Elder (1971, 1996) distinguieron dos tipos básicos: la pública o sistémica y la gubernamental o institucional.

La **agenda pública** refiere a las cuestiones que la comunidad considera como dignas de atención, que alcanzan altos niveles de interés público y visibilidad. Estas generalmente tienden a ser abstractas, generales, globales, indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender (Aguilar Villanueva, 1996).

Se pueden distinguir cinco elementos o dimensiones operativas que facilitan el ingreso de un problema a la agenda pública (Subirats et al., 2008; Rochefort y Cobb, op.cit.). Estos elementos refieren a condiciones objetivas de la situación problemática, pero, como observamos en el aparato anterior, fundamentalmente a la forma en que los actores involucrados ponderan a la misma.

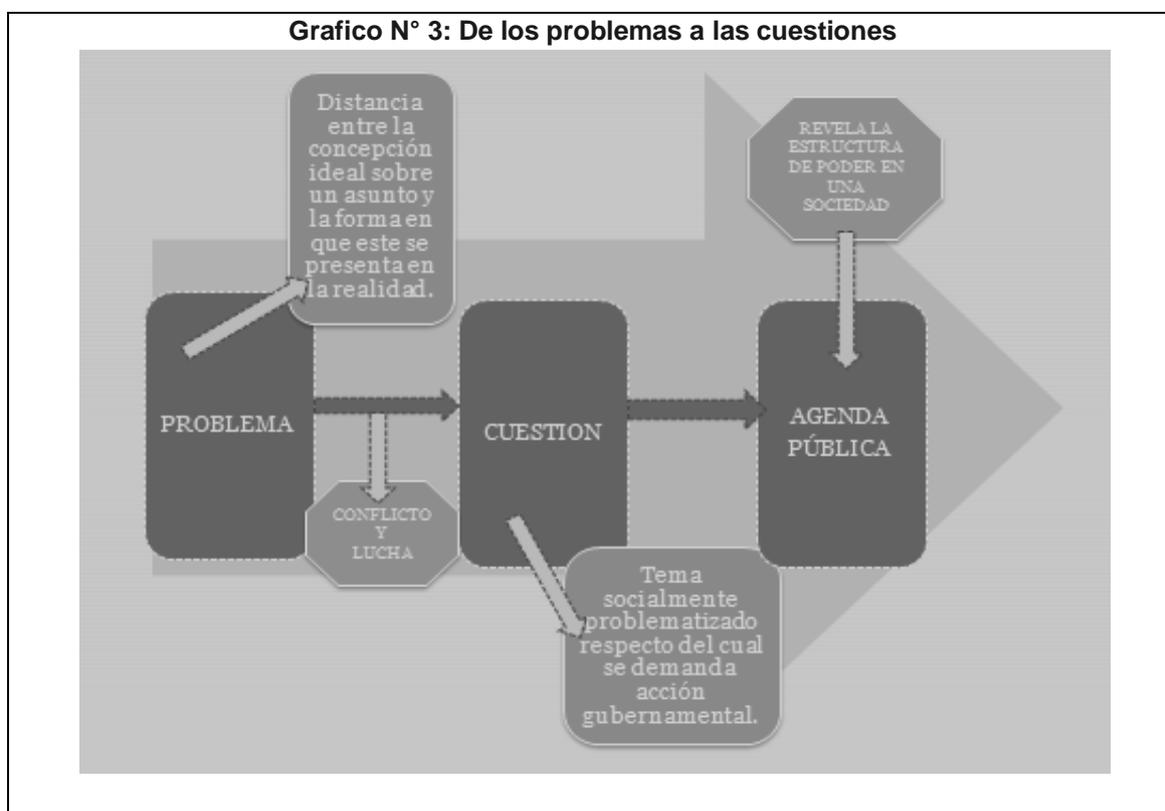
- La intensidad del problema: ¿Cuán serio es el problema y sus consecuencias? ¿Cómo juzgan al problema los actores involucrados?, ¿Qué grado de importancia le otorgan a las consecuencias del problema para movilizar a la opinión pública y/o generar una intervención inmediata de los poderes públicos?

- La extensión o alcance del problema: ¿Cuál es la población afectada y dónde se localiza geográficamente el problema? Este punto es importante porque la dimensión del problema se encuentra directamente relacionada con su visibilidad

pública. Un problema localizado periféricamente que afecta a grupos pequeños y con escasa capacidad de movilización, tiene pocas posibilidades de ser problematizado socialmente.

- La novedad del problema: un problema nuevo moviliza con más facilidad a la opinión pública. Sin embargo, Rocherfort y Cobb (op.cit.) advierten que aquellos temas novedosos son más difíciles de conceptualizar y carecen de soluciones conocidas.
- La proximidad: cuanto más cercano sea el problema a la realidad de la mayoría de la población y cuanto más impacte en los intereses de la sociedad como un todo, con más facilidad podrá considerarse el problema como público.
- La urgencia del problema: los problemas que generan impactos súbitos, momentos de crisis o emergencia reciben una rápida atención por parte de la población y de los poderes públicos.

En el cuadro siguiente realizaremos una síntesis gráfica de los principales elementos del proceso de construcción de agenda referidos hasta el momento.



Fuente: Elaboración propia en base a diversos autores trabajados.

La **agenda gubernamental**, por su parte, puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones (Cobb y Elder, op.cit.). Es decir, son los temas que los gobernantes seleccionan como objeto de su acción.

El establecimiento de la agenda gubernamental reduce el set de problemas o demandas posibles de ser atendidos al set de problemas que efectivamente se convierten en foco de atención por parte de los decisores públicos (Kingdon, 2003).

El movimiento entre la agenda pública y la agenda gubernamental está lejos de ser automático, por el contrario, muchas cuestiones permanecen entre ambas largos períodos de tiempo, particularmente en aquellos casos donde tomar una decisión provoca una gran oposición de la sociedad. En estos casos, hay una decisión de una no decisión (Bachrach, y Baratz, 1962). Negar la problematización de un asunto, afirmar que nada puede hacerse, relegarlo al olvido o reprimir a quienes lo plantean, son formas de decisión que impiden su ingreso en la agenda gubernamental de algunas cuestiones.

A pesar que las dos agendas están relacionadas es importante considerar su relativa autonomía. Las prioridades de la agenda pública no necesariamente se corresponden con las de la agenda gubernamental. Cuanto mayor sea la disparidad entre las agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político. La viabilidad de una política se vincula con la habilidad de lidiar con el desfase entre ambas agendas y mantenerlo dentro de límites tolerables.

Cobb, Ross y Ross (op. cit.) identifican tres modelos conceptuales diferentes de construcción de agenda gubernamental que suelen combinarse en la historia de una cuestión.

1) Modelo de iniciativa externa: las cuestiones surgen por fuera del gobierno y se expanden para alcanzar la atención de los tomadores de decisión. Para esto, los promotores de las cuestiones deben vincularlas con otras cuestiones presentes en la agenda, lidiar con las fuerzas de oposición que buscan limitar la expansión de las mismas, relacionarse con otros grupos, y competir con aquellos que buscan instalar otras cuestiones en agenda. En este punto, son importantes las características que asume la definición de la cuestión, ya que cuanto más ambigua sea, menos técnica, más extendida su relevancia temporal y más novedosa resulte, más chances tendrá de expandirse. Asimismo, es relevante que se vincule con símbolos ampliamente aceptados para generar una reacción favorable del público. Por último, la disponibilidad de recursos materiales y el compromiso de sus promotores, genera mayores posibilidades de lograr que la cuestión se expanda y logre captar el interés del gobierno.

2) Modelo de movilización: las cuestiones son iniciadas dentro del gobierno debiendo luego los tomadores de decisión expandirlas al público general. La presentación de las cuestiones y de las alternativas políticas de resolución de las mismas al público “atento” y a los líderes claves de opinión (quienes proporcionan el vínculo entre los líderes políticos y el público general proveyendo información y opiniones acerca de las alternativas de política) son cruciales ya que su oposición y, fundamentalmente su no acción, pueden significar el fracaso de los esfuerzos de movilización. Las políticas que se presentan deben ser lo suficientemente nuevas para atraer la atención y lo sobradamente tradicionales para ser comprendidas.

3) Modelo de iniciativa interna: las cuestiones se inician en la esfera gubernamental y sus promotores no buscan expandirlas al público general, por el contrario, buscan una decisión más “privada”, dentro del gobierno, para no perder el control.

Refinando el análisis, Kingdon (2003) observa que no todos los temas que alcanzan un lugar en la agenda gubernamental son objeto de una activa decisión. Algunos temas son pseudo temas de agenda (Cobb, Ross y Ross, op.cit) que se disipan luego de ingresar o bien no reciben atención durante un largo tiempo. Es posible distinguir entre aquellos temas que obtienen atención por parte de los tomadores de decisión y aquellos respecto de los cuales estos efectivamente deciden tomar alguna posición. Esta supone elegir, dentro de un **conjunto de alternativas**, aquellas más adecuadas para resolver una cuestión. Es posible entonces, dentro de la agenda gubernamental, distinguir otra agenda llamada de "decisión" que sólo incluye aquellas cuestiones que son objeto de una decisión autoritativa y, respecto de las cuales se formulan diferentes alternativas de resolución.

El momento en que las autoridades públicas deciden tomar una posición respecto de la cuestión constituye un nudo en el desarrollo de la esta (Oszlak y O'Donnell, 1976) ya que las políticas generadas son:

- a) de cumplimiento obligatorio y, en última instancia, fundadas en el control de medios de coacción física,
- b) repercuten sobre la vida de amplios sectores de la sociedad,
- c) generan procesos internos al Estado: repercusiones horizontales - tomas y reajustes de posición de otras unidades- y verticales en la atribución de competencias y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adopta la política (pág. 28).

Una vez que el problema es definido y que el gobierno decide concretamente actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública que incluye la generación de alternativas, la valoración y comparación entre estas y la selección de una ellas o de una combinación. Antes que un tema alcance una solida posición en la agenda de decisión, una alternativa debe estar disponible para quienes toman las

decisiones. Las alternativas, como define Kingdon (op. cit.) son las opciones de política viables de intervención para solucionar o mitigar la cuestión.

A partir del análisis de entrevistas en profundidad a tomadores de decisión de las áreas de salud y de transporte del nivel federal en Estados Unidos, Kingdon (op. cit.) observa que la agenda gubernamental y la especificación de alternativas están afectadas por procesos diferentes y están gobernadas por actores particulares, en su terminología participantes y, es por esta razón que el autor nos invita a analizarlos en forma independiente.

En los próximos apartados de este capítulo identificaremos las principales herramientas conceptuales para el análisis de la agenda gubernamental. Abordaremos, primeramente, la distinción entre los diferentes tipos de actores, quienes despliegan su accionar en arenas públicas particulares, observando qué parte del proceso afectan preponderantemente (la agenda o las alternativas).

2.4. Actores, recursos e instituciones: el triángulo inicial para la comprensión del proceso

El modelo de construcción de agenda no concibe la definición del problema como un conflicto de ideas abstractas separado de la operación de las instituciones públicas (Rochefort y Cobb, op. cit).

La definición colectiva y la evolución de los problemas ocurren en arenas públicas particulares. Como definen Bosk y Hilgartner, “un problema social es una condición o situación putativa etiquetada en las arenas del discurso y la acción pública” (1988:55) Estas arenas son tramas de actores -públicos y privados - donde

los problemas sociales son discutidos, seleccionados, definidos, dramatizados, organizados y presentados al público. Entre estas arenas se producen procesos de interacción a partir de los cuales se reduce o amplifica la atención dada a los problemas. Si un proceso surge en una arena es probable que se expanda rápidamente a otras.

A pesar de las diferencias entre las distintas arenas todas comparten algunas características (Bosk y Hilgartner, 1988).

- a) capacidad limitada de asumir problemas, lo que restringe el número de problemas sociales que pueden captar la atención en un momento determinado.
- b) existencia de un set de principios de selección que influencia qué problemas son más posibles de ser abordados en función de las definiciones elaboradas. Cuanto más dramáticos, persuasivos y novedosos sean los términos en los que se presenta el problema, más posibilidad de obtener un triunfo en la competencia entre los problemas.

En estas arenas se despliegan un conjunto de reglas institucionales - tanto formales (explícitas y formalizadas jurídicamente) como informales, implícitas y compartidas por los miembros de una organización o comunidad. Estas establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los actores. Por otra parte, las reglas, los procedimientos y los canales informales actúan como filtros limitando las ideas que pueden ingresar en el proceso de hechura de las políticas y las que luego son adoptadas. Asimismo, una vez que las ideas se institucionalizan en procedimientos administrativos, programas y burocracias, ejercen un efecto de largo plazo en las políticas⁷.

⁷ Esta noción se vincula con los procesos de path dependance que permiten comprender cómo las instituciones forjadas en una determinada coyuntura pueden definir determinados senderos, estructurando la posterior respuesta ante nuevos desafíos. El movimiento inicial en una dirección particular estimula posteriores movimientos a lo largo del mismo camino (Belmartino, s/f).

En el marco de estas arenas se encuentran los actores que pueden ser un individuo, varios individuos, una persona jurídica o un grupo social. Para ser considerado un actor colectivo, el conjunto de individuos debe mostrar cierta homogeneidad interna en términos de valores, intereses y objetivos respecto del problema que se busca resolver. Son actores aquellos que pertenecen a un campo social considerado como pertinente para el análisis y cuyo su comportamiento contribuye a estructurar el campo.

Estos actores pueden ser de distinto tipo (Subirats et. al. op.cit.): públicos (actores político- administrativos) ubicados dentro del gobierno, gozando de la autoridad formal legalmente instituida y debiendo rendir cuentas de sus actos ante la ciudadanía o, privados, externos al gobierno (provenientes de la esfera socioeconómica y sociocultural).

Kingdon (op.cit) observa primeramente que ninguno de estos actores domina el proceso por sí sólo, no hay liderazgos consistentes que atraviesen todos los posibles temas, ninguna categoría participa desproporcionadamente cuando un tema está en el candelerero y nadie tiene el monopolio de las ideas que surgen ni del flujo de información, por lo tanto una combinación de actores se requiere para realizar una política. "...la política pública no es creación de un solo actor" (Kingdon, 2003:71). Sin embargo, algunos pueden ser medulares en un proceso mientras que otros pueden ser más influyentes en el otro ya que los recursos y los incentivos requeridos son diferentes. Mientras que, para la generación de alternativas se requiere un alto grado de expertise y un interés en analizar pormenorizadamente la cuestión, la construcción de la agenda requiere atraer la atención gubernamental planteando el tema de manera más general.

Como mencionamos en el apartado anterior, estos actores o participantes pueden ubicarse tanto dentro como fuera del gobierno. En referencia a estos últimos, es relevante mencionar primeramente a los **grupos de interés** que pueden provenir; de la industria y los negocios, de los sindicatos, de las asociaciones profesionales o de los consumidores, entre otros. Si bien, la actividad de algunos estos grupos suele tener un impacto positivo en la agenda de los gobiernos, su principal empresa es unir sus propias alternativas de política con los temas de agenda relevantes - más allá de haber iniciado o no la cuestión-, proponer enmiendas a las propuestas que ya se encuentran en la agenda o, directamente evitar modificaciones al statu quo que puedan perjudicar sus intereses. Para esto, deben ser capaces de movilizar a sus miembros y simpatizantes y mantenerse cohesionados mostrando que representan una sola voz. Su capacidad de organización de representación de interés facilita su acceso a los decisores públicos en desmedro de aquellos que carecen de organización para promover sus cuestiones.

Los **académicos, consultores, investigadores** también tienen un lugar importante en el grupo de actores externos. Sus publicaciones especializadas pueden contribuir al desarrollo del clima de ideas, generando su difusión y discusión por parte de los miembros del gobierno e impactando en la construcción de alternativas. Los políticos suelen recurrir a los mismos en búsqueda de propuestas que pueden ser relevantes a sus preocupaciones y que pueden constituir soluciones a las cuestiones en agenda.

Los **medios de comunicación**, si bien para Kingdon (op.cit) principalmente reportan qué es lo que está pasando dentro del gobierno, más que tener un efecto independiente en la agenda de gobierno, pueden impactar indirectamente en la dirección de la atención de los actores gubernamentales. Esto lo pueden realizar magnificando ciertos hechos, acelerando su desarrollo, expandiéndolos, promoviendo

ciertas conceptualizaciones en torno a los mismos, en definitiva, influenciando qué temas la opinión pública considerará importantes y cómo los comprenderá. Por esta razón, los participantes fuera del gobierno tienen especial interés en que sus temas prioritarios sean colocados en la agenda de los medios. “Entendiendo que la expansión de una cuestión es una característica central del proceso de establecimiento de agenda, los medios juegan un papel relevante en la construcción de agenda” (pág. 60).

Por otro lado, Kingdon describe a los **participantes vinculados con el proceso electoral** debido a que las elecciones “resultan en mandatos para ir en una u otra dirección política o, al menos, como pistas de las preferencias del electorado” (pág. 61). Estos participantes son los candidatos y los partidos políticos. Los primeros realizan promesas en las campañas y, los partidos establecen sus plataformas electorales, ambas pueden convertirse en el corazón de la agenda de la futura administración.

Por último, es importante mencionar a la **opinión pública**, el “humor” de la sociedad en un determinado momento frente a determinadas cuestiones. Este puede tener efectos positivos -direccionando al gobierno a seguir un determinado curso de acción- o negativos- constriñendo a los gobernantes a actuar de determinada manera. Sin embargo, esto no implica que la opinión pública tenga capacidad de definir qué alternativas va a considerar el gobierno para resolver una cuestión. Por otro lado, el gobierno incide en la opinión pública. Si esta está fuertemente condicionada por el contenido de los medios y, si los mismos dan cuenta de las cuestiones que ya se encuentran en agenda del gobierno, la opinión pública también estará siendo moldeada por la agenda gubernamental.

No todos estos participantes externos tienen el mismo acceso a los poderes públicos (Cobb y Elder, op.cit). Algunos tienen más recursos que otros y más posibilidades de movilizarlos para promover la cuestión, otros cuentan con algún tomador de decisión entre sus miembros; otros están ubicados estratégicamente en la estructura económico y social de la sociedad y, por lo tanto es difícil que sus intereses sean soslayados y; por último, algunos grupos gozan de una alta estima pública lo que les facilita el acceso. Este planteo, oponiéndose a la concepción pluralista de la democracia, que supone un acceso igualitario a los poderes de decisión, releva una subrepresentación que claramente sesga los temas que pueden ingresar al Gobierno para ser considerados y, por lo tanto, soslaya muchas necesidades importantes al olvido de la agenda gubernamental (Schattschneider,1960).

Por el lado de los participantes que se ubican dentro del gobierno, encontramos primeramente a la **Administración**, (el Presidente, su equipo político y los funcionarios políticos de los distintos organismos). Este actor es considerado por Kingdon como central ya que cuando este “considera a un determinado tema como un ítem de alta prioridad, muchos otros participantes lo harán también” (Kingdon, 2003: 21). Particularmente, el Presidente, es el actor más preponderante en el control de la agenda aunque no lo domina. Sus poderes institucionales de veto y decreto, la designación de personal que responda a sus temas de agenda, los recursos organizacionales referidos a la agilidad para la toma de decisiones por el carácter unipersonal del cargo - en contraste con el Congreso que puede tener tantas agendas como miembros lo integran - la capacidad para captar la atención pública y, los poderes partidarios vinculados con la existencia o no de mayorías legislativas para gobernar, constituyen sus principales activos para fijar agenda. A pesar de estos poderes, el mismo no controla el proceso de selección de alternativas y, por lo tanto no determina el resultado final. El equipo de su oficina es más importante en este proceso involucrándose en negociaciones con los diferentes organismos gubernamentales y

con los más importantes grupos de interés para generar una propuesta. Por último, en referencia a los funcionarios políticos de las distintas oficinas, los mismos juegan un papel central en lograr que determinados temas adquieran preeminencia. Si bien, en muchas ocasiones se ha argumentado que estos actores son capturados por sus servicios civiles, Kingdon encuentra que los burócratas no son actores centrales en el establecimiento de temas en la agenda.

La lógica de análisis de este autor concuerda con un modelo top –down, donde el Jefe del poder ejecutivo domina a sus funcionarios políticos y, estos a los **burócratas** de sus agencias. Sin embargo, estos últimos parecen alcanzar más impacto en la especificación de alternativas que en la instalación de temas en la agenda ya que, para esto, requieren convencer a los funcionarios políticos. Sus principales recursos radican en su antigüedad en el servicio público, en su experiencia en los asuntos de la administración y, en la relación con sus clientelas y con las comisiones en el **Congreso**.

En referencia a este último, Kingdon sostiene que es el único actor que tiene la inusual habilidad de impactar tanto en el proceso de construcción de agenda como en la formulación de alternativas. Su principal recurso es la autoridad legal – dado que muchos de los cambios en la política doméstica requieren de la sanción de nueva legislación o de la revisión de las normativas actuales-, su status público que hace que reciba alta cobertura por parte de los medios – lo que ayuda a los representantes a “mostrar” el trabajo en sus distritos y a generarse una buena reputación para avanzar en su carrera política- y, el carácter generalista de los representantes y de la información con la cuentan -que se contrasta con el carácter técnico de la expertise de la burocracia y de los miembros de su equipo. Estos últimos se abocan a cuestiones particulares sustantivas de un área de política elaborando borradores de legislación,

negociando acuerdos con miembros de otros partidos, escribiendo discursos, etc. y, por lo tanto, tienen una influencia marcada en la construcción de alternativas.

Como podemos observar, algunos participantes, los que Kingdon denominará **visibles**, quienes reciben considerable atención pública y de la prensa, son los que tienen mayor influencia en la definición de la agenda, mientras que, los **ocultos** afectan principalmente la especificación de alternativas. Estas descripciones son planteadas en forma de tendencia y no de compartimentos estancos pero permiten comprender el proceso bajo análisis.

Cuadro N° 2: Los tipos de participantes

| | | VISIBLES | OCULTOS |
|----------------------|-------------------------------|--|---|
| Participantes | Dentro del gobierno | Presidente Funcionarios políticos Miembros importantes del Congreso | Staff presidencial Staff del Congreso Personal de carrera de la Administración Pública (Servicio Civil) |
| | Fuera del Gobierno (Externos) | Participantes relacionados con las elecciones (partidos políticos, realizadores de campaña) Opinión pública Medios de comunicación | Grupos de interés ⁸ Académicos, investigadores, consultores. |
| | | Tienen un rol central en la definición de la agenda | Tienen un rol central en la definición de las alternativas de política |

Fuente: Elaboración propia en base a Kingdon, 2003.

La distinción entre participantes públicos y privados, no anula la dificultad de establecer una clara línea demarcadora entre ambos, debido a que los canales entre quienes se encuentran dentro y fuera del gobierno son abiertos y por cuyo medio la información fluye, independientemente de sus posiciones formales. Asimismo, existen valores comunes, orientaciones, formas de comprender el mundo que establecen puentes entre aquellos dentro y fuera del gobierno.

⁸ Los grupos de interés desarrollan algunas actividades públicas y otras ocultas, con lo que se considera que se mueven entre las dos categorías de participantes, ocultos y visibles.

Dado que la complejidad de los problemas públicos requiere que actores públicos y privados participen interrelacionadamente, suele utilizarse la noción de “redes de cuestiones” para comprender esta interacción.

Las redes son comunidades de especialistas, integradas por profesionales, académicos, intelectuales y activistas que se ubican tanto dentro como fuera del gobierno y que se especializan en cada macrocategoría de los problemas sociales y cuyo interés radica en el significado de la cuestión. Su conocimiento y expertise los habilita a promover ciertas ideas acerca de un problema, incidiendo en la forma en que el mismo se defina. Cuentan con información, elaboran opciones y consideran instrumentos para aplicarlas por medio del intercambio de información y recursos.

La influencia de cada uno de los mencionados actores no se presume constante a lo largo del ciclo de una cuestión y, se hace necesario observar quién va influenciando a quien en el desarrollo de la misma (Edwards y Wood, 1999). Por ejemplo, los Presidentes intentan formatear la atención de los medios de comunicación mediante resúmenes, comunicados, entrevistas y conferencias de prensa. Asimismo, buscan influir en la agenda del Congreso, focalizando la atención en aquellos temas que el Ejecutivo considera prioritarios. Sin embargo, las legislaturas también toman sus propias iniciativas y tienen sus propias agendas y, la mayoría de los autores les ha reconocido un papel central como establecedor de agenda (Baumgartner and Jones, 1991 y Kingdon, 2003).

Todos estos actores están primeramente determinados por fuertes fuerzas inerciales (Edwards y Wood, op.cit.). El poder ejecutivo y el legislativo deben responder a una gran cantidad de temas que forman parte de la rutina de gobierno como también atender aquellos compromisos previos asumidos. Por otra parte, los medios de comunicación, tienen normas establecidas respecto de lo que constituye

una buena historia y rutinas y horarios para organizar la cobertura. Debido a estas fuerzas inerciales, los llamados eventos primarios, hay poco espacio libre en las agendas de cada uno de ellos para atender nuevos temas.

Estos actores disponen de recursos que movilizan para influir en la política pública, los cuales se encuentran desigualmente distribuidos y abarcan diferentes tipos (Subirats, et.al., op.cit y Chiara, 2012):

- **Recursos políticos:** Apoyo de la ciudadanía y de los principales grupos de interés, autoridad formal, consenso (recurso de confianza, disponer del mismo aumenta la legitimización y limita conflictos y bloqueos), liderazgo y autoridad informal, movilización y acción colectiva, habilidad para negociar, argumentar y comunicar, coacción legítima o fuerza,
- **Recursos económicos:** Presupuesto público o dinero para incidir en la agenda gubernamental,
- **Recursos Jurídicos:** conjunto de reglas del derecho constitucional, civil, administrativo, etc.,
- **Recursos Humanos,** se encuentran en función de las capacidades de reclutamiento y de formación que poseen los diversos actores,
- **Información y conocimiento:** constituyen la materia prima de la política pública, son los elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver,
- **Recursos organizacionales:** recursos difíciles de identificar relacionados con atributos de los actores, con la calidad de la organización, de las estructuras administrativas o asociativas a las que estos pertenecen y con la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública,
- **Recursos infraestructurales:** engloban a los bienes tangibles que disponen los actores (dotación de bienes públicos logísticos, patrimoniales, comunicacionales),
- **Recursos ideológicos:** ideas y valores con legitimidad social, prestigio moral.

2.5. El proceso de agendación gubernamental: problemas, políticas y política, un modelo de múltiples corrientes

Ahora bien, ¿cómo se produce el proceso de construcción de agenda gubernamental y el de especificación de alternativas? Kingdon recupera algunos modelos que ofrecen, desde diversos lentes, respuestas diferentes a esta pregunta.

Por un lado, encontramos el modelo racional que considera la secuencia del ciclo de políticas públicas como rígida y lineal donde los responsables de las decisiones cuentan con información completa, objetivos y metas claros, problemas bien definidos, y tiene un alto grado de control de la situación, analizando las alternativas sistemáticamente en base a un cálculo costo-beneficio y eligiendo a aquellas que permitirían alcanzar las metas al menor costo. Este modelo, basado en la teoría económica, ha sido muy influyente en las ciencias sociales y administrativas en los años 50' y 60' pero luego fue objeto de innumerables críticas.

Entre sus descalificadores, los partidarios del modelo incremental han destacado que los tomadores de decisión generalmente tienen poco control del entorno, en el que participan múltiples actores y del cual reciben diversas presiones. En los años 60' Simon explicitó que el conocimiento, la información, el tiempo y la capacidad del decisor son escasos e incompletos, por ende la racionalidad es limitada. La habilidad de los actores de comparar distintas alternativas al mismo tiempo y sistemáticamente es restringida. Para esta corriente, las decisiones son producto de un proceso de "toma y daca" y de mutuo consentimiento entre los diversos actores involucrados. Para Lindblom (1959 y 1958) es más sencillo alcanzar acuerdos cuando los temas en disputa son sólo modificaciones a las políticas existentes. La racionalidad consiste en que el gobierno aprenda de sus decisiones incorrectas del pasado para

fortalecer sus acciones presentes. Los cambios en el proceso de una pública ocurren a partir de ajustes incrementales, aproximaciones sucesivas y limitadas y, el acento se coloca en aquellos aspectos no cambiantes de la política rechazando opciones que se alejen de las opciones de políticas conocidas. Este autor, promotor de la corriente llamada incrementalismo, hace hincapié en la naturaleza permanente de los problemas públicos dando cuenta que las decisiones nunca son del todo novedosas sino que forman parte de una cadena de decisiones pasadas.

Las limitaciones de ambos modelos llevaron a Kingdon a desarrollar su propia teoría tomando la idea de modelo del bote de basura” expuesto por March y Olsen en 1972 - alterándolo añadiendo algunas características propias- para describir el proceso de toma de decisiones del gobierno federal de los EEUU.

El modelo propuesto por March y Olsen caracteriza a las organizaciones como anarquías organizadas “una difusa colección de ideas, más que una estructura coherente; descubre sus preferencias mientras actúa en lugar de actuar en base a sus preferencias” (pág. 84) y, cuyos miembros sólo cuentan con un conocimiento fragmentado y rudimentario de cómo funciona la organización y de cómo sus tareas se insertan en la misma como una totalidad. Los participantes operan por ensayo y error, aprendiendo de la experiencia, y su participación no respeta los límites organizacionales.

En este proceso influyen, por un lado, la densidad del ambiente en el cual se desarrollan las cuestiones y, por el otro, la densidad de las propias cuestiones. La densidad del ambiente refiere a la variedad de reglas, roles, instituciones y patrones culturales que deben considerar quienes toman las decisiones, como también, al grado en que la autoridad y la responsabilidad están compartidas. Mientras que, la densidad de una cuestión, refiere a la cantidad de participantes involucrados, al impacto

emocional que la misma pueda tener en el público y a que los interesados consideren que la cuestión puede afectarlos. Resolver una cuestión de carácter denso en un ambiente de las mismas características, reduce las probabilidades de que los tomadores de decisión se guíen por los parámetros del proceso incremental o racional. Por el contrario, requiere que los mismos negocien con los múltiples interesados para que una propuesta logre el acuerdo suficiente y sea aprobada. Cuanto más denso sea el ambiente o la cuestión, más probable es que el “modelo de múltiples corrientes”, una variante del modelo de cubo de basura, describa mejor el proceso. (Olshfski y Cunningham, 2008).

Siguiendo esta lógica, el ingreso de un tema a la agenda gubernamental es básicamente el resultado de la confluencia **de tres “corrientes”** relativamente independientes: el reconocimiento del problema, las alternativas de solución del mismo, y, el proceso político, cada una de las cuales puede constituirse en una restricción o en un impulso.

Una primera influencia puede provenir de la evolución de los **problemas** que presionan sobre el sistema debido a: una modificación en algún indicador respetado sobre la cuestión que hace a la misma cuantificable, estudios relacionados con la misma y/o alguna circunstancia que por sus dimensiones y forma de manifestación llame la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar, constituyéndose en una situación detonadora⁹.

⁹ Kingdon advierte que estas situaciones dramáticas o de crisis no impulsan por sí mismas los temas a la agenda de gobierno ni crean una definición del problema sino que suelen reforzar alguna percepción previa del mismo y focalizar la atención en un tema que ya estaba en la “mente de las personas” o bien, pueden ser un indicador, una temprana advertencia de un problema más amplio. Es preciso recordar en este punto las perspectivas constructivistas que remarcan la percepción de los actores en torno a los problemas más que los cambios objetivos en los mismos.

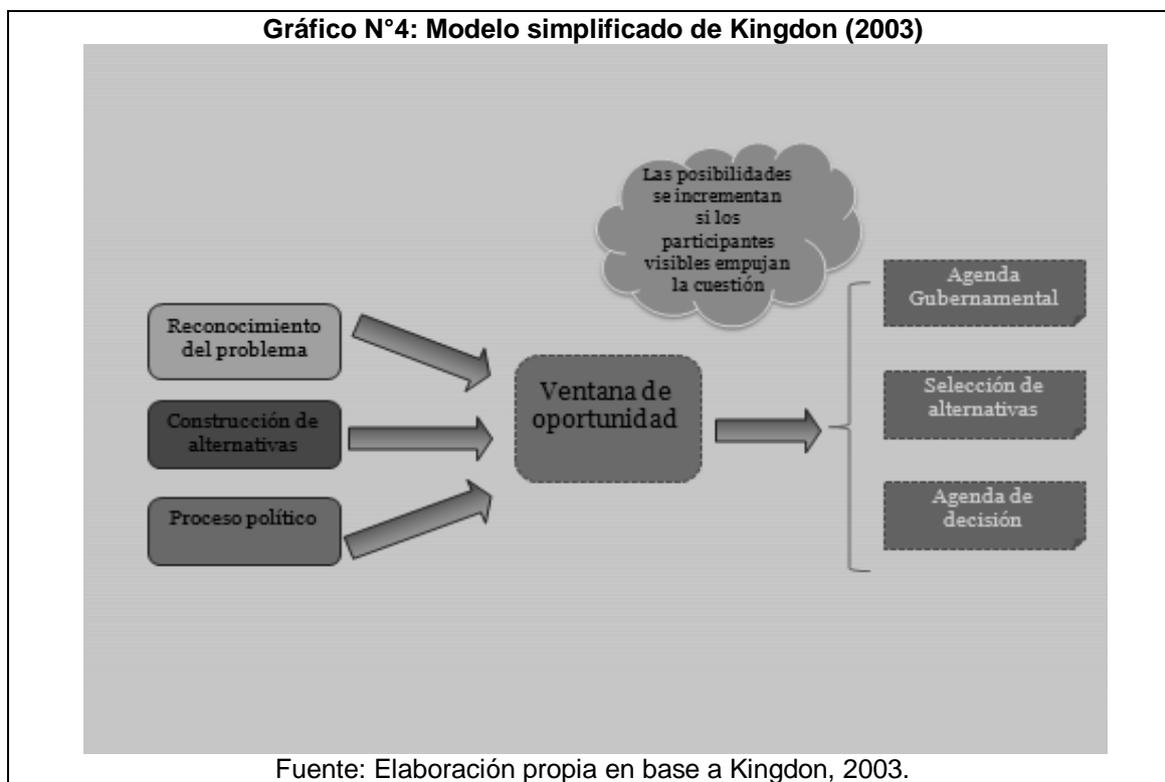
Una segunda contribución radica en el **conocimiento y las perspectivas** sobre un área determinada de política que tienen los especialistas, tanto dentro como fuera del gobierno (investigadores, equipo del congreso, planificadores y evaluadores de política, analistas de grupos de interés, académicos, etc.). Como analizamos en el acápite referido a los actores, estos especialistas pueden conformar una red teniendo en común su preocupación por problemas de un área determinada e intercambiando sus ideas, propuestas e investigaciones, desarrollando formas comunes de comprender los problemas. Estos generan un conjunto de propuestas que siguen un proceso evolutivo, similar al de la selección natural, que son discutidas, confrontadas y redefinidas pero sólo algunas sobreviven, es decir son seriamente consideradas como opciones de políticas. Las que lo hacen tampoco son ideas completamente nuevas sino re combinaciones de elementos conocidos en una nueva propuesta. Estas propuestas deben ser “suavizadas” por los promotores de las mismas- aquellos dispuestos a invertir recursos (tiempo, energía, reputación, dinero) para que se transformen en políticas. Esto implica que las mismas deben atravesar un proceso de difusión y persuasión en el cual es necesario, sensibilizar al público general, al más especializado y a la comunidad política para asegurarse que estén listos para este tipo de propuesta cuando llegue el momento, como así también, testear la probabilidad de éxito de las mismas. Para esto las propuestas deben cumplir ciertos criterios de supervivencia: ser financieramente viables, es decir consistentes con las limitaciones presupuestarias; técnica y administrativamente factibles en función de las capacidades estatales existentes; compatibles con los valores y la ideología de la comunidad de especialistas y; políticamente viables, no siendo amenazada su plausibilidad por grupos de interés y contando con las bases para la construcción de coaliciones políticas que sostengan su adopción. Sólo las propuestas que atraviesen este proceso y cumplan con estas características, se convierten en alternativas viables para ser consideradas por parte de quienes toman decisiones.

Por último, el **proceso político** también afecta la agenda. Es necesario considerar los cambios en el humor nacional¹⁰, los resultados electorales, los cambios en la administración, modificaciones en la distribución partidaria y/o ideológica en el Congreso y los grados de consenso entre las fuerzas políticas organizadas. Asimismo, las agendas son afectadas por las luchas entre los actores gubernamentales respecto de sus límites jurisdiccionales, en ocasiones ahogando la emergencia de una cuestión y, en otras, promoviéndola al intentar cada actor incluirla dentro su territorio de acción y obtener el crédito de su resolución, particularmente cuando perciben la potencial popularidad de la misma. Esta disputa se torna difícil en el caso de agendas muy especializadas dentro de un campo de política que son dominio de algunas áreas particulares y cuya locación está confinada a ellas. En esta corriente, se construyen coaliciones de actores para la adopción de las políticas a través de la entrega de concesiones, incentivos y/o beneficios, a cambio de apoyo.

Si bien las tres corrientes están gobernadas por diferentes fuerzas, consideraciones y estilos, siendo relativamente independientes, lo interesante para Kingdon es el momento donde confluyen: un problema es reconocido, una solución es desarrollada y está disponible en la comunidad de políticas, un cambio en el proceso político convierte al momento en el adecuado y, las restricciones políticas no son críticas. Es en estos momentos donde se genera una coyuntura favorable, denominada por el autor "**ventana de oportunidad**". Esta aparece infrecuentemente y se mantiene abierta por cortos períodos de tiempo. Los promotores de la cuestión juegan un rol central en la confluencia de estas corrientes, "uniendo soluciones a problemas, redefiniendo propuestas para sortear restricciones y tomando ventajas de los eventos políticos propicios" (pág. 166). Como podemos observar el ingreso a la

¹⁰ Este concepto refiere para Kingdon a aquellos temas sobre los cuales una gran parte de la sociedad está pensando y que pueden ser un suelo fértil para promover el ingreso de algunos ítems en la agenda o bien constituir restricciones.

agenda no depende de un sólo factor sino de la unión de varios juntos en un determinado tiempo.



La distinción entre agenda y alternativas vuelve a resultar útil a los fines de comprender las tres corrientes que abren las ventanas de oportunidad. Mientras que la agenda es afectada particularmente por la corriente de problemas y el proceso político, las alternativas lo son por la corriente de propuestas. Una ventana se abre por una modificación en la corriente política, generada por un cambio objetivo, como por ejemplo el surgimiento de una nueva administración, o bien se abre por la aparición de un nuevo problema en la corriente de problemas que presiona al gobierno. En este momento, las alternativas que forman parte de la corriente de propuestas encuentran la oportunidad favorable para ser tenidas en cuenta porque aparecen como soluciones para un problema que presiona al gobierno o porque los tomadores de decisión encuentran conveniente apoyarlas. Esta secuencia no es ni lógica ni prescripta ya que ninguna corriente antecede a la otra y las soluciones pueden preceder a los problemas a los que eventualmente son añadidas.

Asimismo, es relevante en este punto recuperar la distinción entre agendas que realiza Kingdon. Mientras que, la agenda gubernamental se estructura a partir de la corriente de problemas o de la corriente política, el establecimiento de la agenda de decisión enfatiza en la necesidad de disponibilidad de una alternativa. En otras palabras, las chances que una cuestión ingrese en la agenda de decisión se incrementan dramáticamente si los tres elementos – problemas, propuestas y proceso político - se encuentran ensamblados.

2.6. Recapitulando

En este apartado hemos presentado las principales herramientas conceptuales que guiarán nuestro análisis. Por un lado, hemos distinguido los diferentes tipos de agenda que especifican los académicos en la materia, a fin de poder presentar los elementos analíticos más relevantes del proceso de construcción de agenda gubernamental - particularmente los modelos de iniciativas propuestos por Cobb et al. - y, de elaboración de alternativas de política (agenda de decisión) que se utilizarán para la indagación del caso de la violencia en las escuelas. Por otro, hemos especificado los diferentes tipos de actores que inciden en cada uno de estos dos momentos, agrupándolos primeramente según la consideración de Subirats entre actores públicos y privados y, luego a partir de la distinción de Kingdon entre aquellos que tienen una mayor visibilidad y los que se encuentran más ocultos, entendiendo que una combinación de ellos se requiere para configurar una política pública. Asimismo, destacamos la importancia de las ideas y concepciones de estos actores en la construcción de los problemas, dando cuenta que no son sólo las condiciones objetivas de los mismos las que influyen para configurarlos como tales, sino que fundamentalmente es la comprensión e interpretación de los involucrados la que interviene en este proceso. Estos ponen en juego y disputan sus ideas en la escena política y atribuyen causas y responsabilidades respecto del surgimiento del problema, en síntesis construyen una hipótesis mediante la cual ligan ciertos factores causales

de los problemas con determinadas estrategias resolutivas. Por último, dimos cuenta de cuáles son las situaciones, acontecimientos, - corrientes en términos de Kingdon-, que inciden en que un problema que adquirió un carácter público pueda ingresar en la agenda de gobierno y, con posterioridad, una alternativa pueda especificarse para darle respuesta. La confluencia de las tres corrientes analizadas por Kingdon – problemas, políticas/alternativas y proceso político constituirán el nudo central de nuestro análisis del ingreso de la cuestión de la violencia en las escuelas a la agenda gubernamental educativa provincial.

Esta indagación la efectuaremos considerando dos espacios o arenas, siguiendo la definición de Bosk y Hilgartner presentada anteriormente, la legislativa y la ejecutiva. El proceso de construcción de la agenda gubernamental se produce en dos circuitos diferenciados que tienen lugar en cada una de estas arenas. Un análisis específico de cada una de ellas permitirá conocer sus dinámicas particulares y organizar la diferencial trayectoria que fue asumiendo la cuestión.

Capítulo III: La descripción del caso: La violencia en las escuelas en la Provincia de Buenos Aires

3.1. La agenda legislativa provincial: Hacia la sanción de la primera legislación

A fines de agosto del año 1996 el Senador Pedro Courtial del Frente País Solidario (FREPASO), presentó un proyecto de ley (E-150/96-97) que promovía la creación del “Programa Provincial de Prevención de la Violencia en las Escuelas” en el ámbito de la Dirección General de Cultura y Educación, siendo esta la primera iniciativa en la materia que se registra en el parlamento provincial.

Este Senador ingresa a la Cámara Alta provincial en el año 1995 a partir de las elecciones provinciales que posicionaron a su partido - la emergente fuerza política Frente País Solidario (FREPASO)¹¹ cuestionadora del Gobierno nacional y provincial en manos del Justicialismo y de su plan económico-, en la Legislatura bonaerense.

El impulso de la iniciativa provino por parte del círculo cercano al autor del proyecto. La esposa de Courtial, Mónica Rodríguez Echegaray, psicóloga social e interesada por la problemática del conflicto en el ámbito escolar, es quien le propuso presentar un proyecto al respecto¹² cuando este asumió la banca de Senador en el año 1995 y le proporcionó los principales lineamientos para su bosquejo. Esta iniciativa fue además acompañada por otros dos Senadores del Frepaso, Eduardo Sigal y Jorge Drkos.

¹¹ Esta fuerza política adquiere relevancia a partir de la concreción del llamado Pacto de Olivos entre la UCR y el PJ que tuvo un impacto significativo en la reducción del caudal electoral del radicalismo, acusado de complicidad a las políticas menemistas (Fidanza, 1997).

¹² Entrevista a Legislador provincial bonaerense (Período 1995-1999).

La presentación de este proyecto se sustentó en el reconocimiento y preocupación- por parte de los autores- de la generalización y crecimiento de la magnitud del fenómeno de la violencia en las instituciones educativas¹³. Sin embargo, el proyecto no se fundamentaba en datos estadísticos –ni oficiales ni no oficiales- sobre la problemática debido a la inexistencia de los mismos, tanto en el nivel nacional como en el provincial. Las únicas estadísticas a las cuales se hizo referencia durante la exposición del proyecto en el recinto parlamentario¹⁴ fueron aquellas que daban cuenta de la participación de adolescentes y jóvenes en actos delictivos para mostrar la influencia de la violencia en esta franja etárea.

La propuesta legislativa relevó como antecedente la existencia de programas de prevención de la violencia en establecimientos educativos de distintos distritos de la provincia -citándose particularmente el caso del municipio de Pergamino distrito de procedencia de Courtial. Estas iniciativas habían sido promovidas autónoma y aisladamente a partir del interés de algunos directivos, docentes y gabinetes psicopedagógicos, sin participación ni reconocimiento de las autoridades educativas provinciales. Es decir que al momento que surge la iniciativa legislativa no existía un abordaje desde el gobierno provincial– vale aclarar que tampoco desde gobierno nacional- que diera respuesta a la problemática existente.

La contrapartida de la inexistencia de estadísticas y de acciones gubernamentales sobre la problemática fue la visibilización de la misma por parte de

¹³ *Ibíd.* y Diario de Sesiones del Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, 1° de Octubre de 1997.

¹⁴ Diario de Sesiones del Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, 1° de Octubre de 1997.

los medios de comunicación. Por esos años¹⁵, los medios de comunicación –tanto nacionales y provinciales- comenzaron a dar cuenta de la emergencia de situaciones de conflicto en las escuelas, resaltando particularmente aquellas donde se encontraba involucrada la presencia de armas de fuego ingresadas por los alumnos a los establecimientos o la existencia de agresiones de estudiantes a docentes. Particularmente adquirieron resonancia algunos episodios que tuvieron lugar en la Provincia de Chubut, en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Bs. As. (Localidades de San Isidro, La Plata y Mar del Plata). Si bien eran hechos que llamaban la atención por sus características alarmantes y disruptivas en el escenario escolar, la cantidad de acontecimientos que relevaban los periódicos era exigua¹⁶.

Sin embargo, los medios de comunicación fueron resaltados, por los autores del proyecto, como reproductores cotidianos de los hechos de violencia que ocurrían en las escuelas, reproducción que se reconocía como no exhaustiva, no siendo expuestos, por lo tanto, muchos de los casos que acontecían puertas adentro de los establecimientos educacionales:

“Las crónicas periodísticas, sobre todo en los últimos años, también nos abruman con episodios violentos registrados ya no en barrios marginales o en los terrenos o espacios caminados por la delincuencia juvenil, sino en otrora immaculado ‘ámbito de las aulas’. Aquí hay una lista bastante extensa de hechos de violencia acaecidos en aulas en el último año registrado por los medios gráficos”¹⁷

¹⁵ Es a partir de mediados del año 1996 cuando se observa el primer abordaje del problema en los medios de comunicación, previamente, en el año 1995, sólo tangencialmente se menciona el tema, no siendo el mismo objeto de amplia consideración.

¹⁶ Relevamiento periodístico propio efectuado en el diario La Nación (nacional) desde mediados del año 1995 hasta fines del año 1999 y del diario Página 12, año 1995.

¹⁷ Intervención del Senador Pedro Courtial en la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones del 1/10/1997. Es importante aclarar que en este listado presentado no sólo se incluyen episodios de violencia acontecidos en la Provincia de Buenos Aires sino que se exponen casos de todo el país entre los años 1996 y 1997.

Conceptualmente la violencia fue definida, en el proyecto legislativo, como un abuso de poder o autoridad, la imposición de algo a un otro sin su conocimiento¹⁸ que mostraba el fracaso de los mecanismos de resolución pacífica de conflictos.

La emergencia de este fenómeno aparecía vinculada al contexto de crisis económica y social del momento, cuyas manifestaciones violentas se reflejaban en una escuela que había perdido su principal función vinculada con el aprendizaje. Es decir, los autores del proyecto hacían referencia a una violencia que tenía lugar en la escuela pero que no era originada por esta:

*“En la escuela se condensan los conflictos y presiones que se padecen a nivel personal, familiar y social. Y por ello, las manifestaciones de violencia en la escuela constituyen un síntoma, un emergente resultante de la violencia social que atraviesa la institución”*¹⁹

Esta distinción entre la violencia que tenía lugar en los establecimientos educativos y aquella generada por la propia institución educativa, se expresaba en el título del programa original “Prevención de violencia en las Escuelas” pero se perderá a lo largo del proceso de sanción, cuando se cambie el mismo por “Prevención de la Violencia Escolar”, modificación que se explicará con más detalle en páginas posteriores.

Las alternativas de política propuestas en el proyecto presentado se vinculaban con la definición de la cuestión mencionada y con la hipótesis de emergencia del problema. Se planteaba la realización de talleres de reflexión, sensibilización y concientización, que mediante un abordaje interdisciplinario y complejo del problema, permitieran la capacitación de alumnos, docentes, directivos, no docentes y padres en

¹⁸ Fundamentación del proyecto de Ley, Expediente E-150/96-97

¹⁹ *Ibíd.*

estrategias y técnicas de resolución pacífica de los conflictos, como por ejemplo la mediación.

El proyecto preveía la creación y la capacitación de equipos interdisciplinarios a cargo de la realización de los mencionados talleres y de un Consejo Consultivo integrado por organizaciones de la sociedad civil y académicas especializadas en la temática de la violencia con funciones de asesoramiento ad honorem, convocado por la DGCyE. Esta última se constituiría como autoridad de aplicación debiendo realizar las adecuaciones presupuestarias para la implementación, la evaluación periódica del programa, la suscripción de convenios con municipios de la provincia y, con otras provincias y organizaciones internacionales dedicadas a la temática y, la recopilación de información emergente de la aplicación del programa.

A lo largo del proceso de aprobación en la Cámara Alta, que llevó un poco más de un año, este proyecto se fue enriqueciendo a partir de los aportes de los otros partidos que contaban con representación en la cámara – Unión Cívica Radical (UCR) y Partido Justicialista (PJ)²⁰, llegando al recinto senatorial en octubre de 1997 con el apoyo de estos bloques parlamentarios. Estos expresaban la relevancia del problema abordado y del proyecto elaborado para su resolución, permitiendo el tratamiento sobre tablas del mismo aportando la mayoría de dos tercios necesaria para tal fin.

El partido radical coincidía con el proyecto de Courtial en cuanto a la hipótesis de emergencia del problema, poniendo el foco en la situación de crisis y de inseguridad social que generaba violencia en las familias y que se trasladaba a la escuela:

²⁰ Entrevista a Legislador Provincial Bonaerense (Período 1995-1999).

“Es nuestra sociedad la que está generando desocupación e impotencia, y esta impotencia genera violencia en el seno de los hogares de los trabajadores que no tienen las posibilidades concretas de desarrollarse o que han perdido su único capital, que es el empleo, con lo que esta violencia se traduce en los chicos”²¹

El Partido Justicialista, por su parte, compartía la preocupación por la problemática y la relevancia de la iniciativa pero sin acordar en cuanto al origen de la misma:

“Simplemente pienso que es minimizar el problema de la violencia asociarlo en forma directamente proporcional a una situación económica, porque de ser así no encontraría explicación un hecho sobre el que nos informaba la crónica internacional referido a una desgracia ocurrida en una escuela del Reino Unido, donde dos chicos de trece años fueron acusados de la muerte de una compañera. Por otra parte, en el principio de los tiempos, Caín no debe haber tenido problemas económicos cuando le dio muerte a Abel...”²²

Por otro lado, el Poder Ejecutivo también realizó sus aportes a través de la participación y opinión de funcionarios competentes de la DGCyE²³, particularmente de asesores de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar²⁴, área ejecutiva central para el desarrollo de las acciones previstas. Asimismo, contó con el interés de la máxima autoridad educativa del momento en el proyecto, la Dra. Graciela Giannettasio y de su compromiso en la búsqueda de financiamiento externo para la implementación del programa:

²¹ Intervención del Senador Tojo en la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones, 01/10/1997.

²² Intervención del Senador Genoud, Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones, 01/10/1997.

²³ Entrevista a Legislador provincial bonaerense (Período 1995-1999) y Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires del día 13 de mayo de 1999.

²⁴ A partir del año 2007 denominada Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

“la entonces directora del área había anticipado que el organismo disponía de un fondo de hasta 8 millones de pesos anuales, provenientes del Banco Mundial, que iban a destinarse al programa”²⁵.

El proyecto²⁶ ingresó a la Cámara de Diputados en noviembre del año 1997 y permaneció un año hasta su aprobación final. El tratamiento en la Comisión de Educación arrojó dos dictámenes en agosto del año 1998. Un dictamen de mayoría, cuya modificación más sustantiva colocaba el énfasis en la jerarquización de los Equipos de Orientación Escolar (EOE) -dependientes de la mencionada Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar- como coordinadores de las acciones, las cuales no quedaban circunscriptas sólo a la realización de talleres sino a la “utilización de técnicas y estrategias sustentadas en el método socio-afectivo” (pag.2). Un segundo dictamen de minoría cuyas contribuciones se concentraron en el cambio de título del programa a sancionarse- sustituyéndolo por el de “Prevención de la Violencia Escolar”, y en la expansión del tipo de acciones a desarrollar que debían contar con la participación de profesionales de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar de la DGCyE. Asimismo se establecía que la DGCyE, en tanto órgano de aplicación, debía designar al personal de rama y nivel que correspondiera a fin de coordinar las acciones a desarrollar.

Este dictamen de minoría y, los aportes propuestos por el mismo, son los que finalmente se incorporaron a la redacción final que tendrá aprobación en la Cámara Baja provincial el 23 de diciembre del año 1998.

En el mes de febrero del año 1999, el proyecto ingresó nuevamente a la Cámara de Senadores, en donde se aceptaron las modificaciones propuestas por la

²⁵ Palabras del Senador Pedro Courtial, Diario El día, 27/05/2001.

²⁶ Expediente HS 133/97-98.

Cámara Baja, y se aprobó la iniciativa por unanimidad en el mes de mayo bajo el N° 12.299, no encontrando reglamentación ejecutiva en los años posteriores²⁷.

Contemporáneamente a la sanción de la mencionada normativa, aconteció en los EEUU, el 20 de abril de ese mismo año, la tragedia en la Columbine High School de Littleton, Colorado, donde dos estudiantes vestidos con impermeables negros, mataron a balazos a 12 personas, hirieron a otras 24 y se suicidaron. Este hecho, así como diferentes casos de violencia y de presencia de armas de fuego en los establecimientos educativos que tuvieron lugar particularmente desde el año 1996 en ese país, tuvo amplia repercusión en nuestros medios de comunicación²⁸ y tomó relevancia mundial gracias al film "Bowling for Columbine" de Michael Moore. Si bien los medios de comunicación reconocían que la realidad argentina estaba lejos de la americana²⁹ la existencia de diversos hechos resonantes en nuestro país encendía la alarma respecto de la reproducción de un escenario similar con el tiempo.

La sanción de la ley pone de manifiesto, por un lado, que es el ámbito legislativo el que elabora y propone al Poder Ejecutivo una propuesta que busca ser un instrumento para la resolución de una problemática social como la violencia en las escuelas. Por otro lado, la iniciativa constituye un estímulo para un conjunto posterior

²⁷ A pesar de no ser efectivamente reglamentado y puesto en marcha, la esposa de Pedro Courtial lo comienza a implementar ante un hecho grave de violencia que acontece en el Partido de Olavarría en diciembre del año 2000 donde fallece una docente. Al no contar con el apoyo de la DGCyE, el financiamiento proviene de la fundación privada "Acción para la Comunidad", de la cual Senador Eduardo Sigal (otro de los firmantes del proyecto), era Fundador y Presidente.

²⁸ Un 31,4% de las noticias relevadas por el Diario La Nación entre los años 1998 y 1999 sobre la problemática, daban cuenta de hechos, datos y políticas de los EEUU según el relevamiento periodístico efectuado para esta investigación.

²⁹ Entre 1996 y 1997 hubo 4000 incidentes en colegios secundarios públicos de EEUU, entre ellos intentos de violación, y 7000 robos, según las estadísticas del Departamento de Educación norteamericano. De las 190.000 peleas que se registraron entre chicos, en 111.000 afloraron armas, ya fueran de fuego o blancas. La portación de armas, según una encuesta de Phi Delta Kappa, es la causa número uno de violencia en los colegios (Diario La Nación, 26-03-1998).

de propuestas que muestran que la cuestión se mantiene en la agenda parlamentaria hasta nuestros días y, a las cuales haremos referencia a fin de dar cuenta de cómo evolucionó la agenda del Poder Legislativo provincial.

3.1.1. La trayectoria de la cuestión en la legislatura provincial

Con posterioridad al proyecto de ley de Courtial, encontramos primeramente diversos proyectos llamados “parche”³⁰ ya que apuntaban a resolver solamente aspectos puntuales del problema, en contraposición al carácter “integrador y multifacético”³¹ de la ley 12.299. Nos referimos a la iniciativa³² presentada por el Senador Baldino (también del Frepaso) que prohibía que los alumnos de los tres primeros ciclos de educación portaran elementos metálicos- como tijeras, trinchetas, cuchillos, sacapuntas y punzones- en el ámbito escolar, estableciendo la distribución de estos materiales para su uso áulico por los responsables educativos cuando fuera necesario³³; y, al proyecto del Diputado Bazze del radicalismo que promovía la creación de la figura del sereno en las escuelas con el fin de detectar anormalidades y comunicarlas al comando de patrullas a fin de detener los asaltos y las agresiones externas que estaban sufriendo los establecimientos educativos bonaerenses³⁴. Ninguna de las iniciativas fue finalmente sancionada.

Por otro lado, a partir de la ausencia de reglamentación de la ley presentada por Courtial, se presentaron un conjunto de pedidos de informes al Poder Ejecutivo

³⁰ Denominación adoptada por el Diario El Día, 17/07/2000.

³¹ Palabras del Senador Courtial en el Diario El Día, 21 de noviembre de 2001.

³² Expediente N° 93/ 2000 – 2001. La prohibición surge ante el conocimiento de que en Mar del Plata un alumno había atacado a otro con una trincheta.

³³ Diario Hoy, 1 de Junio del 2000 y Diario Judicial 16 de Julio del 2000.

³⁴ Diario El popular, 14 de Junio de 1998.

provincial y de proyectos de declaración, reclamando la efectiva puesta en vigencia de la iniciativa.

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis de estos proyectos:

Cuadro N° 3: Proyectos de declaración y pedidos de informe vinculados con la ley 12.299³⁵

| N° de expediente | Tipo de proyecto | Fecha estado parlamentario | Autor | Síntesis | Cámara de origen | Estado |
|--------------------|-----------------------------------|----------------------------|---------------------------------|--|------------------|---|
| D- 875/01-02-0 | Proyecto de declaración | 2001 | Laso Isidoro Roberto (PJ) | Solicitando la reglamentación de la ley 12.299. | Diputados | Aprobado en Cámara de Diputados |
| D- 746/03-04-0 | Proyecto de solicitud de informes | 2003 | Mandolini Edda Inés (Alianza) | Sobre distintos aspectos relacionados con la implementación de la ley 12. 299 | Diputados | Aprobado en Cámara de Diputados |
| F 501 2004 – 2005 | Proyecto de solicitud de informes | 2004 | Conde, Alberto Luis (UCR) | Proyecto de solicitud de informe: aspectos vinculados con la instrumentación del Programa de Prevención de la violencia escolar creado por ley 12.299. | Senado | Aprobado en Cámara de Diputados |
| D- 1918/06-07-0 | Proyecto de declaración | 2006 | Cure Mirtha Gloria (FPV) | Solicitando aplicar plenamente el programa provincial de prevención de la violencia escolar creado por ley 12.299. | Diputados | Aprobado sobre tablas en Cámara de Diputados. |
| D- 1159/07-08-0 | Proyecto de solicitud de informes | 2007 | Peralta Ana María (UCR) | Sobre implementación de la ley 12.299. | Diputados | Aprobado sobre tablas en Cámara de Diputados |
| F- 403 2008 - 2009 | Proyecto de declaración | 2008 | Expósito Daniel Alejandro (ARI) | Solicitando acciones concretas y urgentes para el cumplimiento e implementación de la ley 12.299. | Senado | Aprobado en Cámara de Senadores |

³⁵ La búsqueda se efectuó mediante el buscador de proyectos de la Cámara de Diputados http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=proyectos&id_menu=busquedaxnro y del buscador de la Cámara de Senadores http://www.senado-ba.gov.ar/secleg_busqueda_index.aspx. Las palabras de referencia de la búsqueda fueron violencia escolar, convivencia escolar y violencia escuelas.

| | | | | | | |
|-------------------|-----------------------------------|------|--|--|-----------|--|
| D- 2621/11-12-0 | Proyecto de declaración | 2011 | Piriz Juan Carlos (Pro-Peronismo) | Solicitando aplicar plenamente el Programa Provincial de Prevención de la violencia escolar, creado por ley 12.299.- | Diputados | Aprobado en Cámara de Diputados |
| D- 1145/12-13-0 | Proyecto de solicitud de informes | 2012 | Díaz Marcelo Eduardo (Frente Amplio Progresista) | Sobre distintos aspectos relacionados con la ley 12. 299. | Diputados | Aprobado sobre tablas en Cámara de Diputados |
| F 338 2012 – 2013 | Proyecto de solicitud de informes | 2012 | Foglia, Omar (GEN) | Sobre el Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar, creado por ley 12.299 | Senado | Archivado por caducidad |
| D- 2445/12-13-0 | Proyecto de solicitud de informes | 2012 | Carusso Walter Hector (UCR) | Sobre distintos aspectos relacionados con la ley 12.299. | Diputados | No se presenta información |
| D- 2705/12-13-0 | Proyecto de solicitud de informes | 2012 | Martello Walter (Coalición Cívica) | Sobre vigencia operativa del Programa Provincial de Prevención de la violencia escolar, creado por ley 12.299. | Diputados | Aprobado en Cámara de Diputados |

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

Todos los proyectos detallados en el cuadro precedente, provenientes de fuerzas partidarias distintas, buscaron conocer aspectos relacionados con la implementación de la ley 12.299 y promover su efectiva implementación, aún incluso muchos años más tarde de su sanción, marcando la relevancia de la cuestión en el cuerpo legislativo y la importancia de la iniciativa sancionada en el año 1999 para dar respuesta a la misma.

Sin embargo, la agenda legislativa en la materia no se circunscribió al reclamo por la legislación no reglamentada sino que a lo largo del tiempo, particularmente a partir del año 2008³⁶, fue incorporando nuevas aristas. En el cuadro siguiente se

³⁶ Entre los llamados proyectos “Parche” y el año 2008, se observan casi únicamente los ya referidos proyectos de declaración y solicitud de informes vinculados con la ley N° 12.299. Es

observan en detalle los diversos proyectos presentados vinculados con la cuestión de la violencia en las escuelas.

Cuadro N°4: Proyectos presentados en ambas Cámaras parlamentarias vinculados con la problemática de violencia en las escuelas.³⁷

| N° de expediente | Tipo de proyecto | Fecha estado parlamentario | Autor | Cámara de origen | Síntesis y principales propuestas | Estado |
|------------------|-------------------------|----------------------------|--|------------------|--|--|
| D- 7P0/08-09-0 | Proyecto de ley | 2008 | García Julia Magdalena (Concertación Plural) | Diputados | Creando el Observatorio de Convivencia escolar de la Provincia de Buenos Aires. Principales líneas de acción: creación de un 0800 NO VIOLENCIA y un portal de internet como "espacio de autoformación on line sobre mediación escolar y técnicas anti-bullying (...)" donde difundir los rasgos y el perfil de agresor y agredido, de manera de establecer estrategias de acción inmediata y en otros casos preventiva..." (Art. 5). | Aprobado sobre tablas en Cámara de Diputados. Sin tratamiento en Senado. Archivado |
| D- 3159/11-12-0 | Proyecto de Declaración | 2011 | Martello Walter (Coalición Cívica) | Diputados | Solicitando la incorporación de un psicólogo permanente en los establecimientos de educación básica y media para detectar situaciones de violencia escolar -asimilada al "bullying" en la propuesta. | Aprobado en Cámara de Diputados Agregados: D-3159/11-12- 1 |
| D- 3183/11-12-0 | Proyecto de ley | 2011 | Martello Walter (Coalición Cívica) | Diputados | Regulando la realización de una encuesta anual sobre violencia escolar o "bullying" en los establecimientos de la provincia para conocer su nivel de incidencia y elaborar un mapa que permita planificar acciones. | No aprobado en Cámara de origen. Archivado |
| D- 1312/11-12-0 | Proyecto de resolución | 2011 | Moreau Cecilia (UCR) | Diputados | Solicita que se tomen medidas para implementar campañas de prevención y sanción de las prácticas de acoso y violencia escolar denominadas "bulliying" en instituciones de la provincia. | Aprobado sobre tablas en Cámara de Diputados |

importante aclarar que se excluyeron de este análisis los proyectos meramente declamativos que no proponen ninguna acción específica respecto del problema, como por ejemplo las conmemoraciones, las declaraciones de interés o adhesión, las expresiones de repudio, las invitaciones a debatir, entre otras

³⁷ La búsqueda se efectuó mediante el buscador de proyectos de la Cámara de Diputados http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?id=proyectos&id_menu=busquedaxnro y del buscador de la Cámara de Senadores http://www.senado-ba.gov.ar/secleg_busqueda_index.aspx. Las palabras de referencia de la búsqueda fueron violencia escolar, convivencia escolar y violencia escuelas. Se excluyen de este análisis los proyectos meramente declamativos que no proponen ninguna acción específica respecto del problema, como por ejemplo las conmemoraciones, las declaraciones de interés o adhesión, las expresiones de repudio, las invitaciones a debatir, entre otras

| | | | | | | |
|--------------------|-----------------------------------|------|--|-----------|---|---|
| D- 2682/11-12-0 | Proyecto de resolución | 2011 | Autor: Linares Jaime (GEN PS) | Diputados | Convocando a ciudadanos y/o asociaciones intermedias, que tengan interés particular en materia de violencia escolar, a que participen de la audiencia pública que será convocada la Cámara en los términos de la ley 13.569. | No aprobado en cámara de origen. Archivado |
| D- 1112/12-13-0 | Proyecto de declaración | 2012 | Antonijevic Fernanda (Frente Amplio Progresista) | Diputados | Solicitando la creación del "Observatorio contra la violencia escolar". Se fundamenta su conformación a partir de la noción de acoso escolar/bullying. | Aprobado sobre tablas en Cámara de Diputados. Agregados: D-1112/12-13- 1 |
| D- 1536/12-13-0 | Proyecto de ley | 2012 | Monzón Nancy (Pro-Peronismo) | Diputados | Marco normativo para la prevención, dirección y abordaje de la violencia escolar o "bullying" en el ámbito educativo de la Provincia de Buenos Aires, sosteniendo que ante el aumento de esta práctica tan abusiva era necesario contar con un cuerpo normativo. | Aprobado en Cámara de Diputados convertido en declaración. Agregado D-1536/12-13- 1. Paso a presupuesto e impuestos |
| D- 3390/12-13-0 | Proyecto de solicitud de informes | 2012 | Antonijevic Fernanda (Frente Amplio Progresista) | Diputados | Sobre distintos aspectos relacionados con datos obtenidos del programa provincial "prevención e intervención en situaciones de violencia escolar en la escuela". | Aprobado sobre tablas en Cámara de Diputados. Se agrega D-3390/12-13- 1. |
| E- 113 2012 - 2013 | Proyecto de ley | 2012 | Baro, Malena (UCR) | Senado | Establecer mecanismos para diagnosticar, prevenir, evitar y erradicar toda conducta agresiva intencional y sistemática y cualquier otro acto considerado como acoso, entre los alumnos de las instituciones educativas. | Archivado por caducidad |
| E 150 2012 - 2013 | Proyecto de ley | 2012 | Di Rado, María Cristina (FPV) | Senado | Prevenir y erradicar la violencia en el ámbito escolar focalizando en el maltrato escolar. Distingue entre "personas generadoras de maltrato escolar" y "personas receptoras de maltrato escolar" o entre "estudiantes víctimas de acoso" y "estudiantes que por sus actos pueden definirse como generadores de acoso". | Aprobado en Cámara de Senadores. Sin trámite en Cámara de Diputados. Archivado por caducidad. |
| D- 1444/13-14-0 | Proyecto de declaración | 2013 | Atanasof Gonzalo (U. Celeste y blanco) | Diputados | Solicitando se realice una campañas en todos los establecimientos educativos de la provincia sobre la temática bullying y violencia escolar. | Aprobado sobre tablas en Cámara de Diputados. Agregados: D-1444/13-14- 1. |
| D- 196/13-14-0 | Proyecto de ley | 2013 | Martello Walter (Coalición Cívica) | Diputados | Reproducción. Regulando la realización de una encuesta anual sobre violencia escolar o "Bullying" en los establecimientos educativos de la provincia de Buenos Aires, tanto públicos como privados. | Aprobado en Cámara de Diputados, convertido en Declaración. Observaciones: D-3183/11-12. |

| | | | | | | |
|-------------------|-----------------|------|-------------------------------|-----------|---|-------------------------|
| D- 2638/13-14-0 | Proyecto de ley | 2013 | Carusso, Walter (UCR) | Senadores | Creación del Programa Provincial de la Violencia Escolar. Implementación de un Plan de Convivencia Escolar para prevenir el acoso escolar. | Rechazado |
| E 203 2013 - 2014 | Proyecto de ley | 2013 | Vázquez, Ricardo Héctor (GEN) | Senado | Implementando los mecanismos necesarios a fin de diagnosticar, prevenir, evitar y erradicar la violencia, el hostigamiento, la intimidación y cualquier acto que sea considerado como acoso entre los/as alumnos/as de los establecimientos educativos públicos y privados de la provincia de buenos aires. | Archivado por caducidad |

Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.

La cantidad de propuestas presentadas para dar respuesta a la problemática aludidas en el cuadro anterior, si bien pone de relieve la importancia de esta cuestión en la agenda del cuerpo legislativo también muestra la imposibilidad de las Cámaras en su conjunto de generar consensos en torno a los proyectos más relevantes, los de ley, aprobando las propuestas presentadas. Por otro lado, permite mostrar la preocupación por un aspecto de la violencia en las escuelas que es el referido al acoso escolar, conocido también por su término inglés “bullying”³⁸:

*“un constructo ideológico y conceptual que responde a un imperativo de época de temer los unos a los otros, que advierten que en el otro tenemos una fuente de peligro, una amenaza...”*³⁹

Doce de los catorce proyectos presentados en el parlamento provincial entre los años 2008 y 2013 recuperaban particularmente el fenómeno del bullying como objeto de intervención, poniendo en agenda una arista de la cuestión que no se

³⁸ El bullying es un constructo que utiliza categorías dicotómicas, víctimas y victimarios, provenientes de la victimología aplicada al delito que son trasladadas al escenario escolar. Se encuentra asociado a la judicialización de los conflictos, -entendiendo que los mismos no son parte de la vida escolar, y, por lo tanto la medida no es su solución pacífica sino su negación mediante la denuncia y intervención del sistema judicial - y, a la medicamentación del niño victimario que se asienta en los Manuales de diagnóstico de la Asociación Americana de Psiquiatría (DSM) que refiere al trastorno disociado utilizando como criterio para su identificación la intimidación a los compañeros.

³⁹ Entrevista a Funcionara Nacional de la cartera Educativa (Período de ejercicio del cargo: 2012).

encontraba presente al momento que el tema de la violencia en las aulas se instaló en la legislatura en el año 1996. Asimismo, un análisis de la fundamentación de estas iniciativas presentadas permite observar que la mayoría sustentaba la importancia de una acción al respecto en base al crecimiento de esta problemática y la frecuencia de su aparición. Sin embargo, o bien no hacían referencia a datos estadísticas al respecto para sustentar esta afirmación, o bien se explicitaba la inexistencia de estadísticas nacionales sobre el particular fenómeno, o bien recurrían a datos de otros países para fundamentar la propuesta.

En este mismo sentido, por último, es importante destacar que en el año 2013, en la jurisdicción nacional, se sancionó una ley de Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social (N° 26.892), impulsada en gran medida por la fuerte presión social existente desde los medios de comunicación en torno al bullying, presión que se potenció a partir de un caso de suicidio de un adolescente en una escuela⁴⁰:

*“...ese año hubo una fuerte presión social a través de la instalación creo yo que mediática del término bullying, no porque no exista el acoso en las escuelas, existe y no es un fenómeno nuevo, lo nosotros llamábamos “tomar de punto a un compañero” y podríamos suponer que actualmente con las nuevas tecnologías de la información que adquieren nuevas aristas pero la verdad que no hay investigaciones serias que permitan decir que ha crecido o que no ha crecido”.*⁴¹

La Diputada Mara Brawer, desde el Parlamento nacional, consideró esta demanda y presentó el proyecto que posteriormente fue convertido en ley pero, corriéndose del discurso del bullying y sustentando la normativa en una perspectiva

⁴⁰ Ibíd.

⁴¹ Ibíd.

más amplia, la de la convivencia escolar, la participación, el lazo social y el vínculo con el otro.

La interpelación a las autoridades nacionales para la generación de esta iniciativa y, los distintos proyectos que refieren al tema del bullying en el Parlamento provincial, dan cuenta que este se ha instalado como significativo hegemónico en relación a la violencia a las escuelas, reemplazando incluso a otras formas de la misma⁴².

3.2. La agenda ejecutiva provincial: el abordaje de la cuestión desde la Dirección General de Cultura y Educación

3.2.1 Haciendo visible la problemática

Mientras el Poder Legislativo promovió la instalación del tema en los términos analizados en el capítulo anterior, el ámbito del Poder Ejecutivo comenzaba un proceso paulatino pero firme de incorporación del tema como cuestión en su agenda.

En el año 1998, el Dr. Moreno Ocampo, Presidente en ese momento de la Fundación Poder Ciudadano⁴³, tomó contacto con Roger Fisher -Director del “Programa de Negociación” de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard en EEUU-, para implementar en Argentina el programa “Jóvenes Negociadores” (PYN por sus siglas en inglés), generado como resultado de la investigación y el desarrollo producidos en el marco del mencionado “Programa de Negociación”.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Poder Ciudadano es una fundación apartidaria y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país. Fuente: <http://poderciudadano.org/quienes-somos/>

Esta propuesta tenía entre sus principales objetivos “*desarrollar en los jóvenes, sus docentes y allegados, la capacidad de utilizar recursos y destrezas de negociación*” (...) *para resolver conflictos a través de métodos pacíficos*”⁴⁴ y requería de la adquisición de una licencia para poder ejecutarse, exigencia que se logra en el mismo año 1998.

El Dr. Ocampo convocó entonces a un grupo de aproximadamente 12 profesionales de distintas disciplinas para realizar durante ese año la adecuación de los materiales al contexto nacional y preparar su publicación en español.

Asimismo, la Fundación realizó un diagnóstico para decidir en qué jurisdicciones poner en marcha la propuesta. En esta línea, en el mes de octubre del mencionado año efectúan una encuesta a alrededor de 100 directivos de escuelas primarias y secundarias -tanto públicas como privadas- del Conurbano Bonaerense. Este estudio relevó que el 84.7% de estos entendía que la violencia en las aulas había aumentado respecto del ciclo lectivo anterior y que el 78% pensaba que cada vez había más hechos de violencia protagonizados por alumnos (entre los cuales se destacaban la presencia de alumnos armados, la venta de marihuana en los baños, golpes de puños entre estudiantes y agresiones a los profesores)⁴⁵. Si bien la muestra no era representativa de toda la provincia de Buenos Aires, “*reflejaba el clima institucional de los colegios del Gran Buenos Aires*”.⁴⁶

⁴⁴ Documento institucional del PYN, Fundación Poder Ciudadano

⁴⁵ Diario La Nación, 14 y 15 -11-1998.

⁴⁶ Diario Clarín, 2/06/1999

En la misma indagación se consultó sobre las causas que originaban esta situación quedando en primer lugar el empeoramiento de la situación económica y luego la crisis de valores, el consumo de drogas, la crisis de autoridad de los docentes, entre las más relevantes.

La investigación ponía de manifestó que las situaciones de violencia que acontecían dentro de la escuelas eran producto de una crisis social más amplia, que contenía a una crisis de autoridad en la cual la ausencia y el no poder del adulto dejaban al chico en un lugar violento.

La Ministra de Educación provincial, Dra. Graciela Giannettasio manifestó al respecto:

*“el estudio de Poder Ciudadano demuestra que la escuela no es una burbuja y que la violencia escolar es eco de lo que está sucediendo en las familias y en la sociedad en general debido a la crisis de valores”*⁴⁷

Por otro lado, la Coordinadora Pedagógica de la Fundación argumentó:

*“El diagnóstico que hicimos en ese momento es que se estaban naturalizando determinadas situaciones, no sólo porque la violencia social había aumentado sino porque el lugar del maestro se había desdibujado. Nosotros cuando éramos chicos, éramos igual de crueles, pero guay que algún maestro te viera haciendo eso. El rol del adulto, madre, padre, docente se desdibujó, ya no eran autoridad, no estaban claras las normas y, encima había un nivel de violencia social importante. La escuela que antes preservaba, fue más permeable y la violencia social de afuera entró. Antes la escuela marcaba la diferencia entre el clima social externo y el interno”*⁴⁸

Esta encuesta realizada por la Fundación se complementó con una indagación realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y

⁴⁷ Declaraciones de la Dra. Graciela Giannettasio en el Diario La Nación, 14/11/1998.

⁴⁸ Entrevista a ex Coordinadora Pedagógica del PYN, Fundación Poder Ciudadano

la Cultura. (UNESCO)⁴⁹, también en el año 1998, en 392 escuelas primarias de la Provincia de Buenos Aires, donde fueron encuestados 386 directores, 1.865 docentes, 17.229 alumnos de los dos últimos años de la escolaridad, y 10.662 padres. En ella, alrededor del 61% de los alumnos opinó que en su escuela se producían situaciones de violencia, el 32,5 % que "en la escuela no están claras las normas de comportamiento" y el 22,6% dijo que "en la escuela no se ponen límites"⁵⁰.

La misma se realizó en el marco de un Convenio⁵¹ que se había firmado entre la UNESCO y la DGCYE en 1997 con el propósito de contribuir a la implementación del proceso de transformación y mejoramiento del sistema educativo que la Provincia desarrollaba por esos años en el marco de los lineamientos de la ley Federal de Educación.

Este proceso⁵² provocó un aumento de las tensiones y de los conflictos en las instituciones educativas de la Provincia:

"Fue el momento de la reforma, cuando empezó el EGB, no se sabía si eran los maestros que subían o los profesores que bajaban, había un choque de cultura entre un profesor que estaba más acostumbrado al contenido y no a la dinámica del grupo y, el maestro que tiene otra postura, el maestro es su grupo de chicos, no tanto lo que tiene que enseñar sino sus alumnos. Ahí hubo un choque de culturas interesante, se

⁴⁹ En el mes de mayo de ese mismo año se presentan los resultados de una encuesta llevada a cabo en noviembre de 1997 por el Ministerio de Educación de la Nación a 6000 directivos de escuelas secundarias de todo el país que contrastaban con los resultados de este relevamiento de la UNESCO. Nueve de cada diez directivos calificaban de "buena" o "muy buena" la disciplina en sus escuelas y, ocho de cada diez negaban que existieran situaciones de violencia en sus colegios (Diario La Nación, 30/05/1998).

⁵⁰ Diario La Nación, 21-02-1998 y 30-05-1998.

⁵¹ Decreto Número 813/97.

⁵² Esta transformación implicó una modificación de la estructura de niveles, extendiendo la antigua escolaridad primaria de 6 a 9 años -conformando el nivel de Educación General Básica (EGB)- y, estableciendo un nivel Polimodal de 3 años, en reemplazo de la secundaria, de carácter no obligatorio. Este proceso fue denominado por muchos analistas como de primarización, siendo los maestros quienes asumieron los últimos cursos del EGB que antes formaban parte de la secundaria.

*armó un desfasaje importante que tenía que ver con el sistema en sí mismo porque no se trabajó esta transición como se debería haber trabajado”.*⁵³

En este marco, la Dra. Graciela Giannettasio a cargo de la DGCyE, se comprometió a *“instrumentar las acciones correspondientes, en función de lo que el organismo internacional (UNESCO) fijara como solución para los conflictos que se adviertan”*⁵⁴

Por su parte, los medios de comunicación -nacionales y provinciales-, seguían dando cuenta, tal como lo hemos mencionado precedentemente al analizar la agenda gubernamental legislativa, de diversos acontecimientos de violencia de cierta gravedad que tenían lugar en las aulas bonaerenses. De las 70 noticias publicadas sobre la problemática en el Diario “La Nación” entre 1998 y 1999, el 37% corresponden a la Provincia de Buenos Aires mientras que, el Diario “El Día” de circulación provincial pone de manifiesto su interés en el tema en 22 noticias periodísticas en el año 1999⁵⁵.

A partir de los diagnósticos mencionados (de la Fundación Poder Ciudadano y de la UNESCO) y de la lectura por parte del equipo de la Fundación que era precisamente en el Conurbano Bonaerense donde se concentraban la mayor cantidad de problemas⁵⁶ -sobreedad, exclusión, acceso a las armas y droga-, fenómenos nuevos que generaban situaciones de marginalidad, es que el Dr. Moreno Ocampo se reunió con la máxima autoridad educativa provincial para avanzar en la firma de un

⁵³ Entrevista a ex Coordinadora pedagógica del PYN, Fundación Poder Ciudadano.

⁵⁴ Declaración de la Dra. Graciela Giannettasio en el Diario La Nación, 21-02-1998

⁵⁵ Relevamiento periodístico propio efectuado durante el año 2014.

⁵⁶ Entrevista a ex Coordinadora pedagógica del PYN, Fundación Poder Ciudadano.

convenio y lograr que el programa tuviera un alcance masivo y no fuera solamente una intervención de carácter micro⁵⁷.

3.2.2. Desarrollando las primeras iniciativas

En la primera mitad del año 1999 se concreta la firma de un convenio entre la Fundación Poder Ciudadano y la Provincia de Buenos Aires y se pone en marcha una prueba piloto que abarcó a 600 chicos de escuelas de la Ciudad de Buenos Aires y del Conurbano y, con posterioridad, una capacitación a docentes y directivos de 50 escuelas secundarias públicas de este último⁵⁸ donde se registraban altos índices de violencia escolar⁵⁹.

La propuesta se sustentaba en la concepción que el conflicto es inherente a las relaciones interpersonales y que no debe otorgársele una connotación negativa ya que puede constituir una oportunidad para una buena convivencia. Este conflicto podía resolverse de manera no violenta a través de recursos y destrezas propias de la negociación que podían enseñarse para generar un cambio en la manera de pensar los problemas:

“La idea es que el conflicto atraviesa ciclos y es un compromiso de todos contener ese ciclo. Apunta a que puedan utilizar el pensamiento antes que el impulso. Se les

⁵⁷ Es importante destacar que el programa requería de la concurrencia de diversos actores. Por un lado, la Fundación impulsora de la iniciativa, por el otro el financiador – en un primer momento el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (que costearon el desarrollo en el Provincia) y luego diversas las empresas- y, por último, el Estado a través de los diferentes Ministerios de Educación provinciales.

⁵⁸ Se llevó a cabo en las localidades de Aldo Bonzi, Almirante Brown, Florencio Varela, La Matanza, Avellaneda, Morón, Merlo y Quilmes, Moreno, Pilar e Islas Malvinas. Años posteriores el programa se implementará en otras localidades del interior de la Provincia como Monte Grande, Glew, Pergamino y Carlos Casares.

⁵⁹ Diario Clarín 2/06/1999, Diario La Nación 1/06/1999 y Diario El Día, 31/08/1999.

*enseña un procedimiento de análisis y resolución de conflictos, para que analicen sus problemas y puedan reflexionar sobre ellos mismos y sobre los demás”.*⁶⁰

Surgió así una iniciativa que proponía capacitaciones docentes mediante un modelo práctico-reflexivo de diez niveles en los cuales se les enseñaba herramientas de negociación, de toma de decisiones y de resolución de problemas para trabajarlas con niños y adolescentes mediante la implementación de juegos de rol, la narración de cuentos, el análisis de videos con casos y la generación de discusiones interactivas. En cada nivel se trabajaban algún/os conceptos básicos que se vinculaban con los niveles precedentes: 1-¿Qué es la negociación?, 2- Competencia vs. Colaboración, 3- Comprendiendo percepciones, 4- Posiciones-intereses, 5- Creando opciones, 6- Evaluando opciones, 7- Eligiendo opciones, 8- Tratando con personas enojadas, 9- Ayudándose mutuamente, 10- ¡Negociemos! (Fundación Poder Ciudadano, s/n).

*“enséñale a los chicos a resolver un problema de una forma distinta a la que lo viene resolviendo hasta ahora, enséñale a pensar que hay distintas partes, distintas posiciones en una misma situación, que las posiciones a través de las cuales la gente se pelea no siempre se plantean en blanco y negro, sino que detrás hay otras cuestiones, otros intereses...”*⁶¹

La idea de trabajar con docentes se vinculaba con la necesidad de dejar capacidad instalada en las escuelas para que fueran ellos los que pudieran reproducir la metodología en sus diferentes cursos.

“Son los docentes los que primero se capacitan y luego lo transmiten. Esto es porque el docente observa situaciones cotidianas y las puede tratar con sus alumnos. Y es impresionante cómo los niños lo toman como referencia para su propia vida: ‘el programa me sirvió para darme cuenta cuándo mi papá me va a pegar’, me dijo una

⁶⁰ Amalia Pugliese, Coordinadora Pedagógica y Responsable del PYN, Declaraciones en el Diario Página 12, 5/08/2000.

⁶¹ Entrevista a ex Coordinadora Pedagógica del PYN, Fundación Poder Ciudadano

*vez un chico y esto me dio la pauta de que los jóvenes logran un gran reconocimiento de la violencia y de cómo contenerla”.*⁶²

Esta capacitación era brindada por profesionales de la Fundación Poder Ciudadano y por representantes de la Universidad de Harvard -quien además realizaba la evaluación del programa- sin injerencia de técnicos provinciales de la DGCE, no generándose dentro de la misma ninguna estructura organizativa en particular para la implementación de este programa.

Es importante establecer una distinción entre el modelo de negociación elegido por esta Fundación y otros modelos de resolución pacífica de conflictos basados en la mediación que fueron adoptados en nuestro país, particularmente el Programa de Mediación Escolar Nacional que se implementa con posterioridad⁶³ y que recuperará varios de los materiales producidos por esta Fundación para el PYN. Si bien los dos modelos tienen la misma sustentación teórica, la distinción entre las dos herramientas radica en que la mediación requiere - ante la aparición de un conflicto entre pares dentro de la institución educativa- de la intervención de un tercero mediador que se involucra para colaborar en la resolución del problema, mientras que en la negociación no hay injerencia de un externo sino que son los propios niños y adolescentes afectados los que, habiendo sido capacitados en el uso las herramientas pertinentes, resuelven el conflicto de manera no violencia.

“La mediación tal cual estaba concebida era un modelo que se acotaba a las cuatro paredes de la escuela, te ibas y el chico mediador estaba en su casa. En cambio en la negociación, haber aprendido herramientas de resolución pacífica de conflictos era

⁶² Amalia Pugliese, Coordinadora Pedagógica y Responsable del PYN, Declaraciones en el Diario Página 12, 5/08/2000.

⁶³ En el nivel nacional mediante Resolución N° 503 se implementa en el año 2003 un Programa de Mediación Escolar que es el primer programa nacional que se registra para el abordaje de la conflictividad en la convivencia escolar, contemporáneamente con la publicación del informe “Enfrentando la violencia en las escuelas: Un Informe de Argentina” presentado ante la UNESCO por el Ministro de Educación del momento, Daniel Filmus y, al cual hicimos referencia en la fundamentación del caso de estudio.

*una mochila que te llevabas a tu casa y que te servía cuando te peleabas con alguien en tu casa, en el barrio, en un negocio...*⁶⁴

El PYN se implementó en la Provincia de Buenos Aires⁶⁵ entre los años 1999 y 2002 abarcando las gestiones ministeriales de Graciela Giannettasio y de José Octavio Bordón sin establecerse ninguna vinculación con la ya analizada Ley provincial de Prevención de la Violencia Escolar de Pedro Courtial, N° 12.299.

Simultáneamente a la aplicación del PYN, José Octavio Bordón al asumir el cargo de Ministro de Educación provincial a fines del año 1999, preocupado por la problemática de la violencia en las escuelas⁶⁶ empezó a conversar con un grupo de especialistas en criminología y derecho penal la idea de generar un plan para dar respuesta a la misma.

Para comprender las situaciones que dieron lugar a que el Ministro colocara esta temática en su agenda es importante mencionar, por un lado, que la ley 12.299 que marcaba las líneas directrices en materia de prevención de esta temática no se había reglamentado aún, generando -como analizamos en el apartado anterior- distintos proyectos por parte del Poder Legislativo reclamando su instrumentación. Por otro lado, los medios de comunicación mantenían su interés en la problemática y reclamaban a las autoridades ejecutivas la reglamentación de la legislación y un accionar sobre el asunto, demanda que se profundizaba cada vez que un episodio de violencia acontecía en las aulas bonaerenses.

⁶⁴ Entrevista a ex Coordinadora Pedagógica del PYN, Fundación Poder Ciudadano.

⁶⁵ Con posterioridad este Programa será aplicado en diversas localidades del interior del país.

⁶⁶ Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (Período ejercicio del cargo: Año 2000).

Asimismo, en esa misma época, ante la existencia de actos de vandalismo y saqueos que sufrían los establecimientos educativos⁶⁷, los directores de las escuelas demandaban inconsulta y desordenadamente la intervención de la policía. A los fines de ordenar estas peticiones, el Jefe de Policía Bonaerense le sugiere a Bordón generar un canal institucional para organizarlas ministerialmente⁶⁸.

Es importante destacar también que los hechos de violencia acontecidos en ese año reflejaban la relevancia del problema en el sistema educativo provincial y constituían en sí mismos elementos de presión para el accionar de las autoridades educativas. Como ejemplo, ese mismo año, acontece una de las principales tragedias en las aulas argentinas, el caso de “Pantriste” donde un joven de la escuela Media N° 9 de la localidad bonaerense de Rafael Calzada, en Almirante Brown, hartado que sus compañeros lo denominaran de esa manera, disparó sobre dos de ellos y provocó la muerte de uno. Asimismo, en el mes de diciembre se suscita otro acontecimiento lamentable, la muerte de una docente en la localidad de Olavarría, apuñalada por un estudiante.

Estas diversas situaciones mencionadas (ausencia de reglamentación de la ley 12.299, presión de los medios de comunicación, existencia de hechos de vandalismo y acontecimientos de violencia graves en las escuelas), llevaron entonces a las autoridades de la DGCyE a generar distintas iniciativas para dar respuesta al problema.

⁶⁷ Si bien estos episodios se registraban desde algunos años antes, no habían dado lugar a intervenciones efectivas sobre el asunto. Sólo se registra en el año 1998 un anteproyecto de la Cartera de Seguridad y Justicia Bonaerense para la implementación de talleres preventivos de la violencia y el delito adolescente, pero el mismo no se convirtió en una política pública. (Diario La Nación, 17 y 19 de Junio de 1998).

⁶⁸ Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (Período ejercicio del cargo: Año 2000).

Primeramente, se decide trabajar en cooperación con el Ministerio de Seguridad Provincial y, en junio del año 2000 se firmó un convenio con el Ministro de esa cartera, Ramón Orestes Verón, para instrumentar un programa Provincial de Seguridad contra la Violencia Escolar⁶⁹ que, con el nombre de “Aurora”, buscaba velar por la seguridad de las personas - docentes, directivos y alumnos - y de los bienes de los establecimientos escolares.

El programa Aurora preveía en una primera etapa abarcar algo más de 10.000 establecimientos del Gran Buenos Aires, La Plata, Berisso y Ensenada -para luego extenderse a los 17.000 establecimientos educativos con los que contaba la provincia- por medio de la presencia de un policía en cada uno de ellos cumpliendo rondas, particularmente en los horarios de entrada y salida. Asimismo, el programa disponía de un refuerzo por la noche y los fines de semana. La puesta en marcha de este programa prometía la compra de 1.000 patrulleros para mejorar las rondas nocturnas, la reubicación de los agentes afectados al programa, la compra de alarmas silenciosas conectadas directamente con la comisaría y la contratación de serenos. Estos agentes sólo custodiarían la parte externa de los establecimientos, solo ingresando a los mismos por un pedido expreso de las autoridades del colegio⁷⁰.

Entendiendo que las acciones realizadas mediante el “Programa Aurora” no eran suficientes para abordar la complejidad de la problemática, el Ministro Bordón convocó a ese primer grupo de especialistas mencionado precedentemente para

⁶⁹ En el año 2003 se firmará nuevamente un convenio de colaboración y asistencia con el Ministerio de Seguridad para la realización de actividades de capacitación en prevención temprana de la violencia y brindar seguridad en los establecimientos educativos mediante policías departamentales (Resolución 1847, 14 de Mayo del año 2003).

⁷⁰ Diario Popular 13-06-2000 y Diario La Nación, 14-06-2000.

pensar un abordaje más amplio y desde múltiples disciplinas, no sólo desde la seguridad⁷¹.

Crean entonces el Plan “José Manuel Estrada” que se aprobó por Resolución N° 4734/2000- subsumiendo al programa “Aurora”- a cuyo cargo quedó uno de los miembros del grupo, el Dr. Javier Alejandro Buján, profesor en criminología y derecho penal y procesal penal. Este dependió directamente del Asesor General de la DGCyE en lugar de pender de la Secretaría de Educación, responsable de la gestión pedagógica, accionando de manera transversal a los diferentes niveles y modalidades:

“El plan se implementó por una decisión política del Ministro y del Asesor General, Miguel Asselle. Los demás directores de rama e incluso el Subsecretario de Educación veían que era inmiscuirse en su materia”⁷²

Este Plan se proponía abordar interdisciplinariamente *dos “funciones específicas completamente separadas e independientes tales como la **asegurativa** (...) y la **preventiva** en el marco de acciones y funciones propias de la Dirección General de Cultura y Educación”.*⁷³

La función asegurativa, como ya referimos, quedaba a cargo del “Programa Aurora” y, la preventiva en manos del Programa Provincial Integral de Violencia Escolar (PPIVE) que tenía por objetivo *“generar un ámbito de reflexión y acción directa que permita disminuir la concurrencia de violencia por agresión en el ámbito educativo y obstaculizar las acciones de antisociabilidad y discriminación que pudieran*

⁷¹ Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (Período ejercicio del cargo: Año 2000).

⁷² *Ibíd.*

⁷³ DGCyE, Resolución N°4734, 2000: 2.

generarse en su ámbito” (DGCyE, Resolución N°4734, 2000:1). En otras palabras, minimizar el conflicto o que el mismo se transforme en uno no violento o institucional⁷⁴.

En el marco de este Plan, para clarificar el alcance del PPIVE, los Responsables consideraron que la violencia incluía los siguientes conflictos: problemas de convivencia en el ámbito escolar, problemas de disciplina (relación alumno-docente-directivo), problemas de convivencia institucional (relación docente-directivo-establecimiento), problemas de maltrato entre compañeros, vandalismo y daños sobre materiales y propiedades del establecimiento y violencia sexual. Dejaban fuera del objeto de intervención a la violencia generada por factores exógenos como la estructural, comunitaria, comunicacional y/o familiar que debían ser abordadas por otros programas jurisdiccionales.

El plan proponía una conceptualización vinculada al proceso de victimización remarcando la existencia de un niño o adolescente “Sujeto A” que causaba la violencia (victimario) - pero que a la vez era víctima de situaciones de agresión provenientes de su familia, del círculo íntimo, del barrio y/o de la comunidad - y, otro niño o adolescente víctima de este primero (“Sujeto B”). Esta noción, más cercana al discurso criminológico, será utilizada posteriormente en diversos proyectos legislativos -que fueron analizados en el apartado anterior- y que buscaban instrumentar acciones para prevenir el fenómeno del bullying” o acoso escolar.

Por su parte, la concepción de la intervención no era una pedagógica entendiendo que la respuesta al problema no sólo podía o debía provenir del ámbito educativo.

⁷⁴ Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (Período ejercicio del cargo: Año 2000).

“...para nosotros era importante entender que si bien la función de la escuela era educar, la situación del país había llevado a que la escuela hiciera mucho más que educar: educa, alimenta, contiene. (...) Para todas estas cosas no basta con la función pedagógica. (...) La respuesta puede ser desde la educación pero también puede ser desde otro lado, del trabajo con la comunidad, con el club que estaba enfrente, con una cámara de seguridad. (...) Lo a que nosotros nos salió bien fue no verlo desde el adentro del sistema educativo y es lo que rescato yo de la visión de Bordón, no podíamos dejar solo al pobre maestro que tenía que hacerse cargo de una banda juvenil en la puerta de su escuela...”⁷⁵

Se comprendía que la violencia se inscribía en el marco de la crisis económica y social de aquellos años, dando cuenta que las causas de la misma provenían de otros ámbitos y no específicamente del escolar

“...Muchas veces yo creo es consecuencia de un hecho material. Estábamos en un momento de profunda crisis económica y de crisis de valores, estábamos en un período anómico. La violencia en esos momentos se acrecienta y uno sabe que eso no se va a solucionar en el corto plazo. Nosotros primeramente entendíamos que no íbamos a solucionar la existencia de la violencia pero si podíamos buscar canales alternativos para aminorar esa concepción violenta”⁷⁶,

aunque también se reconocía la existencia de variables internas a las escuelas que promovían comportamientos antisociales.

Entendiendo la complejidad multifactorial del fenómeno dentro de la institución, se diseñaron cuatro subprogramas con objetivos propios de la división funcional de tareas: de **legislación y técnica** (que tenía entre sus objetivos reglamentar la ley N° 12.299 y el alcance de las facultades y competencias de la DGCyE en su carácter de autoridad de aplicación de la ley, como así también establecer los convenios de cooperación necesarios con otros organismos provinciales), de **formulación de políticas preventivas** (núcleo planificador de actividades que debía formular los

⁷⁵ Ibíd.

⁷⁶ Ibíd.

planes, programas, módulos y proyectos de prevención que luego aprobaba el Consejo General de Cultura y Educación –CGCyE-⁷⁷), de **capacitación docente e inserción institucional** (se preveía la formación en detección y resolución pacífica de conflictos de violencia escolar) y de **sistematización de datos estadísticos y compilación doctrinaria** (se buscaba diseñar un programa de recolección de datos socio-escolares de la violencia y conformar una base de información para consultas y base fáctica de planes, programas y componentes - previéndose la articulación con la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC)⁷⁸ de la Provincia-, como también compilar y sistematizar doctrina nacional y extranjera que afectara a los objetivos del plan).

Las acciones propuestas por el Subprograma de Formulación de Políticas Preventivas incluían la creación de una escuela segura, la prognosis de la violencia escolar – buscando diseñar métodos de detección temprana de hechos de violencia o agresión dentro del sistema, por ejemplo talleres para docentes, padres y alumnos-, la intervención ante la violencia escolar para paliar los efectos de la misma cuando se hubiera consumado un hecho de violencia, la promoción de la participación de la familia ante la prevención de la violencia, el desarrollo de programas para la disminución de las adicciones y para la disminución de la tenencia y utilización de armas de fuego.

Asimismo, en el marco de este plan, la DGCyE habilitó una línea telefónica 0800 para que pudieran denunciarse diversos hechos de violencia en escuelas – tanto

⁷⁷ El Consejo es un órgano de dirección del sistema educativo bonaerense, creado constitucionalmente, de carácter consultivo, que ejerce principalmente funciones de asesoramiento al Director General.

⁷⁸ Es un ente descentralizado de la Provincia de Buenos Aires, con autarquía circunscripta al manejo de sus fondos y a la realización de sus fines científicos creada para promover, patrocinar, orientar y realizar investigaciones científicas y técnicas, dentro de la política general que al respecto fije el Poder Ejecutivo Provincial (Decreto– Ley N° 7.385/68).

por parte de las propias escuelas como de los padres y/o los chicos- que funcionaba como una mesa de ayuda.

Este Plan articulaba acciones con el citado programa PYN e incluso algunos integrantes del mismo fueron contratados para intervenir en el marco del Plan Estrada.

“...Poder Ciudadano venía y daba el enlatado, siempre traían el mismo producto (...) El enlatado iba para una escuela donde no había saltado el conflicto, en las escuelas que habían tenido problemas íbamos con nuestro programa. (...) Trabajamos más con las escuelas públicas, las privadas muchas veces nos pedían el enlatado y eso nos permitía tener más tiempo para ir a las escuelas públicas. (...) Nosotros trabajamos más a demanda pero además adaptando según quién era el destinatario...”⁷⁹

Durante el año 2000, simultáneamente a la implementación de este Plan, un grupo con experiencia de trabajo en la problemática adolescente en la provincia, encuentra buena interlocución, tanto con el Ministro Bordón como con su Subsecretario Mario Oporto, generándose un debate respecto de la estrategia adecuada de abordaje de los hechos de violencia en las escuelas.

Por un lado, la visión hasta el momento imperante que establecía mecanismos de prevención de la violencia basados en técnicas no pedagógicas y que incorporaba criterios de seguridad institucional y, por el otro, una nueva propuesta efectuada por el grupo mencionado en el párrafo anterior, encabezado por el Dr. Norberto Liwski - un médico y pediatra social - quien sostenía que era necesario:

“Apelar a los criterios de la pedagogía, reconociendo el valor de la doble condición de la pedagogía dialogada: el reconocimiento del alumno como un sujeto de derechos y la capacidad del docente de establecer las motivaciones, capaces de crear climas de convivencia pacífica aún dentro de los conflictos”⁸⁰

⁷⁹ Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (Período ejercicio del cargo: Año 2000).

⁸⁰ Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (Período de ejercicio del cargo: 2001 a 2007).

Como corolario de esta discusión, se crea en el mes de marzo del año 2001 el Plan Provincial “Adolescencia, Escuela e Integración Social”, bajo la resolución N° 923/01, dependiendo de la Secretaria de Educación. Este plan, conducido por el Dr. Liwski, debía actuar como coordinador de planes, programas y acciones de la DGCyE, subsumiendo al Plan Provincial “José Manuel Estrada” que termina desapareciendo a los pocos meses, particularmente a partir de la asunción de Mario Oporto como Ministro de Educación Provincial por la renuncia de Bordón en octubre del año 2001.

“Nuestro programa se fundió con otro que tenía una interpretación más pedagógica, un mes o dos meses y luego lo que se hizo es no hacer nada más”⁸¹

El plan “Adolescencia” buscaba “abordar en forma multidisciplinaria e intersectorial la policausalidad de las problemáticas adolescentes contemporáneas que se expresan en el sistema educativo bonaerense” (DGCyE, 2004).

Entendiendo al conflicto como parte de la interacción entre los sujetos y a la violencia apareciendo y extendiéndose ante la ausencia de mecanismos de procesamiento del conflicto, se enfatizó en la necesidad que la escuela pudiera:

“construir sistemas de detección temprana del conflicto y generar mecanismos para, no solamente evitar el aumento del mismo sino además construirle una oportunidad de reproducción pacífica (...) Cuando esto sucede es porque la pedagogía entró en juego, intervino dialogalmente, medió en el conflicto, sustituyó la tensión por la comunicación y la palabra y, también en este circuito la relación entre pares quedó regulada por la autoridad que ejercida desde un lugar de alta respetabilidad”⁸²

⁸¹ Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (Período ejercicio del cargo: Año 2000).

⁸² Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (Período de ejercicio del cargo: 2001 a 2007).

Este plan no se inscribió en el plano curricular, comprendiendo que la estrategia de la innovación pedagógica - vía la participación de los adolescentes en proyectos que vincularan a la escuela con la comunidad y vía el fortalecimiento del rol del docente que buscara generar nuevas claves en la relación didáctico-pedagógico con los alumnos-, era la adecuada para trasladar la idea de convivencia pacífica a una práctica institucional.

Recobrando lo expresado en la ley N° 12.299 de creación del Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar donde se jerarquizaba a los profesionales de la Dirección de Psicología Comunitaria y Asistencia Social Escolar para diseñar acciones y fortalecer estrategias de prevención y asistencia, este programa recurrió a la estructura institucional de la DGCyE. Particularmente recuperó la estructura descentralizada de inspecciones, distritos, regiones⁸³, generando en cada una de estas últimas una mesa de trabajo para promover el desarrollo de proyectos de intervención⁸⁴. Con posterioridad, los adolescentes representantes de cada proyecto desarrollaban una práctica de exposición, intercambio e integración en la que compartían con sus pares lo producido.

Asimismo, el plan planteaba encuentros intersectoriales con distintos organismos estatales provinciales (Consejo de la Familia y Desarrollo Humano, Secretaría de la Prevención y Asistencia de las Adicciones, Procuración General de la Suprema Corte, Dirección Provincial de Igualdad de Oportunidades, Secretaría de Derechos Humanos y el Ministerio de Salud), organizaciones no gubernamentales y universidades estatales y privadas con asiento en la Provincia de Buenos Aires,

⁸³ La DGCyE se divide territorialmente en 25 regiones, en ese momento eran 16, y 135 distritos educativos, coincidentes geográficamente con los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

⁸⁴ El programa generó más de 10.000 proyectos, entre los cuales se incluían los relacionados a la violencia escolar donde los alumnos propusieron métodos de convivencia pacífica, muchos de los cuales terminaron convirtiéndose en políticas públicas locales.

conformando con estas últimas un Consejo Académico Consultivo con el fin de brindar soporte científico y técnico en la formulación e implementación de las iniciativas. (DGCyE, s/n).

En el marco del desarrollo del Plan “Adolescencia” se profundizó la necesidad de poner en marcha la construcción colectiva de Acuerdos de Convivencia en las escuelas y, una vez concluida la etapa del plan, la inclusión del mismo en la currícula por medio de la incorporación de la línea ciudadanía (particularmente en el diseño de la materia Construcción de Ciudadanía) hecho que se produce al elaborar los nuevos diseños curriculares de educación secundaria a partir de la sanción de la Ley de Educación provincial N° 13.688 en el año 2007⁸⁵.

3.2.3. Impulsando los Acuerdos Institucionales de Convivencia (AIC)

En el año 2000, desde la Dirección Provincial de Polimodal y Trayectos Técnicos-Profesionales⁸⁶ (DPyTTP) de la DGCyE, a cargo del Prof. Alberto Sileoni, se realizó una encuesta a los docentes de las escuelas dependientes de esa Dirección en la cual se consultaba a los mismos sobre las principales necesidades en términos de capacitación. En esa indagación surge como prioridad atender la problemática de la convivencia escolar⁸⁷, comprendiendo a la violencia en un sentido amplio y accionando en consecuencia sobre aquellas situaciones que vulneran las reglas internas de la institución escolar.

⁸⁵ Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (Período de ejercicio del cargo: 2001 a 2007).

⁸⁶ Posteriormente, a partir del año 2007, denominada Dirección de Educación Secundaria.

⁸⁷ DGCyE, Programa de Reformulación de normas de convivencia y disciplina, s/f.

Una vez más, tal como referimos a lo largo de este trabajo, los medios de comunicación confirmaban esa preocupación ya que en los últimos años habían dado cuenta de diversos hechos de violencia que “...*si bien estadísticamente no eran hechos relevantes, en sí mismos eran dolorosos y trágicos...*”⁸⁸

Por otro lado, en el mismo año, se llevó a cabo una consulta a alrededor de 80.000 alumnos de los dos últimos años del nivel medio en la cual los mismos expresaron la necesidad de ser escuchados y de ser orientados por los adultos⁸⁹.

La Dirección de nivel mencionada consideró estas demandas y decidió comenzar un proceso de actualización de la reglamentación interna vinculada a la convivencia y a la disciplina en las escuelas a su cargo⁹⁰.

Las autoridades de la DPyTTP elaboraron entonces para el período 2001-2002 un “Programa de Reformulación de Normas de Convivencia y Disciplina”⁹¹. Si bien el programa fue impulsado desde la DPyTTP, quedó luego bajo la órbita de la Dirección de Formación Continua que continuó igualmente articulando con la primera, por esos momentos a cargo de Daniel Lauría ante el pasaje de Sileoni como Subsecretario de Educación del nuevo Ministro Mario Oporto.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ DGCyE, Resolución N° 1593/02.

⁹⁰ Quedaban excluidas de este Programas los dos últimos años del EGB que anteriormente a la Ley Federal de Educación formaban parte de la escuela secundaria.

⁹¹ Los Responsables del Programa fueron el Lic. Fernando Onetto, quien había sido Jefe de asesores durante la gestión de Sileoni como ViceMinistro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, y al Prof. Raúl Moroni, ex Director del Área de Educación Media y Técnica de la Secretaría de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

La normativa vigente, en términos de regulación de la convivencia en las escuelas del nivel, era el Reglamento General para los establecimientos de enseñanza media que había sido concebido en el año 1958. Este establecía en su Capítulo IV las medidas correctivas aplicables a los alumnos por mala conducta y los procedimientos correspondientes al régimen disciplinario.

Se comprendía que los cambios que había experimentado la sociedad y, por consiguiente las escuelas en esos alrededor de 40 años, particularmente las transformaciones en las *“concepciones respecto de los medios y procedimientos apropiados para el logro de un clima institucional adecuado para la consecución de las metas de aprendizaje”* (DGCyE, Res. 1593/02) hacían que las normas elaboradas para la década del 60' no se ajustaran a las necesidades institucionales ni a las ideas de los 2000'.

En el nuevo milenio, la noción de disciplina se comprendía en el marco de una convivencia más integral en la cual los valores de la participación, el respecto a la diferencia y el derecho de los adolescentes a ejercer un rol protagónico en la vida escolar, adquirirían relevancia, haciendo que el clima institucional escolar fuera producto no sólo del cumplimiento de las reglas sino de las relaciones que se establecían entre los diferentes actores⁹².

El programa se apoyó entonces en la necesidad de legitimar las normas escolares a partir de generar espacios de participación, argumentación y consenso de los diversos actores de la comunidad educativa en su elaboración, previniendo arbitrariedades basadas en las asimetrías institucionales entre docentes y alumnos.

⁹² DGCyE, Resolución 1593/02.

Las problemáticas convivenciales, que en algunos casos derivaban en hechos de violencia, eran comprendidas considerando que la violencia no era propia del escenario escolar sino que en la escuela impactaban coyunturas políticas, económicas, sociales y culturales y que las intervenciones debían evitar la taxonomización y estigmatización de los jóvenes.

Asimismo, se sostenía que cada institución podía intervenir en la modificación del clima escolar, desde su propia idiosincrasia vinculada a su historia⁹³.

“Las diversidades regionales y la evolución de nuestra sociedad, desaconsejan los reglamentos totalmente elaborados en un nivel central y verticalmente trasladados a la diversidad institucional. Por ello se otorgan aquí márgenes de autonomía a partir de criterios generales”⁹⁴

A los fines de comenzar este proceso de revisión normativa, primeramente, a lo largo del año 2000, se realizó una capacitación a todo el cuerpo de inspectores para proporcionarles herramientas de intervención para trabajar con las problemáticas convivenciales en las escuelas:

“Una línea central del programa fue el acompañamiento de los inspectores en su rol de asesoramiento a los equipos de gestión de las escuelas para mejorar los estándares de calidad de la su convivencia cotidiana”⁹⁵

“Los inspectores estaban más preparados para actuar en temas académicos o administrativos. En la década del 90’ se había trabajado mucho el rol del supervisor en temas académicos porque habían ocurrido las reformas curriculares pero lo que no se había trabajado es qué hace un inspector cuando se encuentra con un escenario como el del 2000/2001”⁹⁶

⁹³ Entrevista a funcionario de la cartera educativa provincial (Período de ejercicio del cargo: 2000 a 2002).

⁹⁴ DGCyE, Resolución 1593/02.

⁹⁵ DGCyE, Programa de Reformulación de Normas de Convivencia y Disciplina, s/f: 17.

⁹⁶ Entrevista a funcionario de la cartera educativa provincial (Período de ejercicio del cargo: 2000 a 2002).

Se propusieron luego dos líneas de acción que tuvieron lugar durante el año 2001. Una línea **intensiva** en 63 escuelas del nivel seleccionadas por el inspector jefe regional con el fin de evaluar la calidad de la convivencia institucional, elaborar estrategias de mejoramiento de las formas de interacción en la escuela y, como corolario, formular o reformular -en el caso que ya lo tuvieran-, el Acuerdo Institucional de Convivencia (AIC). Este trabajo era realizado por el equipo de conducción de las escuelas seleccionadas, con asesoramiento del Inspector responsable, buscando desarrollar en ellos nuevas aptitudes de gestión en la temática de la convivencia.

Por otro lado, se instrumentó una línea **extensiva** a partir de junio del año 2001 en la cual se efectuó una consulta a los equipos directivos de 800 instituciones educativas⁹⁷, -promoviendo que los mismos propiciaran la participación lo más amplia posible de todos los actores de la institución-, respecto de su valoración del régimen de disciplina vigente⁹⁸.

A partir de esta reflexión conjunta, la Dirección de nivel elaboraría un cuerpo de criterios para la construcción de los AIC, incorporando partes sustanciales de las modificaciones propuestas en la consulta realizada, a fin que la nueva reglamentación fuera un conjunto de ideas consensuadas orientadoras de la convivencia institucional.

*“...La Dirección de Educación Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales tomó la opción desde un comienzo, en el diseño político del programa, de hacer una política educativa cooperativa, interactiva, respetuosa y pluralista (...) se quiso acentuar una forma de conducción educativa no vertical sino interactuante...”*⁹⁹

⁹⁷ Finalmente sólo respondieron 761 instituciones a la consulta.

⁹⁸ La normativa a evaluar era el capítulo 5 del Reglamento General para los establecimientos de enseñanza media. Respecto del mismo, ante cada ítem consultado, se debía optar por a) Mantener, en una futura reglamentación, el artículo tal como estaba redactado, b) mantenerlo pero con modificaciones o c) suprimirlo en una futura reglamentación.

⁹⁹ DGCyE, Programa de Reformulación de Normas de Convivencia y Disciplina, s/f: 21.

Dos debates importantes se suscitaron en la DGCyE durante este proceso¹⁰⁰. Una primera controversia se vinculaba con la eliminación de las amonestaciones en el nuevo régimen de convivencia escolar. En la provincia se decidió no eliminar las amonestaciones respetando lo expresado en la mencionada consulta a los equipos directivos quienes mayoritariamente (65%) se habían volcado por el mantenimiento del régimen de amonestaciones entendiendo a las mismas como un límite contenedor y objetivo, tanto para los alumnos como para los docentes, pero incorporando instancias graduales y evitando resoluciones abruptas e irreversibles. Asimismo, desde la Dirección del programa buscaron evitar que la noticia que expusieran los medios de comunicación al día siguiente fuera solamente, -como había sucedido en la Ciudad de Buenos Aires¹⁰¹ - que las amonestaciones se habían levantado, soslayando el cambio en términos del proceso de elaboración de las normas:

*“sabíamos que el título del diario iba a ser “se sacaron las amonestaciones” y, como es muy importante cómo juega la difusión, se tuvo muy en cuenta cómo iban a jugar los actores externos que construyen la agenda política que no son sólo los educativos porque si no cambia totalmente el sentido la política pública”*¹⁰²

Si bien la encuesta a los directivos había reflejado la tendencia a preservar el respaldo normativo que venía enmarcando la disciplina en las escuelas, hay que destacar que más de un 50% de los mismos había planteado también la necesidad de

¹⁰⁰ Entrevista a funcionario de la cartera educativa provincial (Período de ejercicio del cargo: 2000 a 2002).

¹⁰¹ La Ciudad de Buenos Aires desde el año 1996, había comenzado a debatir la conformación del Sistema Escolar de Convivencia” que anulaba el sistema de sanciones basado en las amonestaciones, planteaba la elaboración de Códigos de Convivencia propios en cada escuela y la conformación de un Consejo Escolar de Convivencia en el cual los alumnos contaban con voz y voto.

¹⁰² Entrevista a funcionario de la cartera educativa provincial (Período de ejercicio del cargo: 2000 a 2002).

incorporar nuevas estrategias de diálogo y participación como los Consejos de Convivencia para la resolución de conflictos, y los Acuerdos de Convivencia con la participación de la comunidad, instancias que muchas escuelas ya habían desarrollado autónomamente pero sin el aval del gobierno educativo.

*“Había también una cuestión de ordenamiento porque lo que había era un gran caos, una anomia. No es que no existían acuerdos, los acuerdos no eran una cosa tan novedosa, las escuelas habían hecho acuerdos pero lo que no existía es que el Estado se hiciera cargo de lo que las escuelas producían...”*¹⁰³

La reglamentación de los AIC implicaba que no bastaba con la aprobación por parte de las escuelas sino que el Estado debía revisarlos, evaluarlos y era quien tenía la última palabra respecto de los mismos. Esta intervención estatal era central para que los acuerdos tuvieran validez legal y no existiera posibilidad de judicializar las decisiones sustentadas en ellos¹⁰⁴.

La segunda cuestión importante de debate, vinculada a la institucionalización de estas instancias novedosas, refería a la participación de los alumnos con voz y voto en los órganos de elaboración de normas de convivencia y de aplicación de esas normas. En el caso de la Provincia, el equipo decidió que el Consejo Institucional de Convivencia (CIC) fuera un organismo no obligatorio que funcionara asesorando a la Dirección de la Escuela en casos de transgresiones graves, donde los alumnos tuvieran voz y voto. Sin embargo, se decidió otorgar voto calificado al Director de la escuela a fin que este tuviera la responsabilidad última, evitando confundir los roles de adulto/educador, alumno/ adolescente. Se buscaba sostener y reforzar el sentido y el

¹⁰³ Ibíd.

¹⁰⁴ Ibíd.

rol de autoridad de los docentes y los directivos pero fundándolos en otras bases: la escucha, la gestión de grupos de trabajo, la autocrítica y la confianza en el otro¹⁰⁵.

“Se trata de fortalecer los roles que corresponden a los adultos y a los adolescentes en las escuelas, dejando claramente establecidas las asimetrías y las diferencias en sus responsabilidades”¹⁰⁶

Esto implicó un intenso trabajo con los directores de escuela que debían dejar de lado la figura de autoridad amparada solamente en su cargo institucional y, construirla en conjunto con otros actores de la comunidad educativa. Esto generaba un impacto en la forma de tomar las decisiones en la escuela, pasando de un modelo más inconsulto y hasta arbitrario, a otro donde se reconocía a los estudiantes como sujetos de derecho¹⁰⁷, con capacidad de aportar a la vida institucional escolar.

Finalmente, en el año 2002, producto de este trabajo realizado, se sancionó la Resolución 1593/02 que estableció el marco general dentro del cual cada institución educativa dependiente de la DPyTTP formularía sus Acuerdos Institucionales de Convivencia y crearía sus Consejos Institucionales, formando parte la aprobación de los mismos de las “Prioridades bonaerenses para una mejor educación” del año 2003. Efectivamente ese año todas las escuelas secundarias tuvieron sus AIC evaluados por los supervisores y aprobados por la Dirección de nivel de la DGCyE¹⁰⁸.

¹⁰⁵ DGCyE, Programa de Reformulación de normas de convivencia y disciplina, s/f.

¹⁰⁶ DGCyE, Resolución N°1593/02.

¹⁰⁷ La Resolución 1593/02 considera en su fundamentación a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, aprobada por ley del Congreso Nacional en 1990 donde se reconocen los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre ellos el derecho a la participación y el derecho a ser oído.

¹⁰⁸ Actualmente el proceso es diferente. Existe una Comisión Evaluadora Distrital que puede aprobar o sugerir cambios a los acuerdos. Si aprueba se remite a la Dirección de Educación Secundaria para su registro y, si no vuelve a la escuela para su modificación. Asimismo, mediante la Disposición de 1/14 se permite que el Inspector de Secundaria a cargo de la escuela pueda aprobar el AIC, ad-referendum de la Comisión Evaluadora, hasta que la misma

Tanto los Acuerdos Institucionales de Convivencia, construidos democrática y participativamente, como los Consejos Institucionales de Convivencia, en tanto espacios donde puede circular la palabra y se permite poner en discusión asuntos comunes, contribuyen positivamente en términos de la reducción de los niveles de violencia y de mejora de la cotidianeidad y convivencia en las escuelas.

*“...las normas que los estudiantes ayudan a construir en la escuela son las que mejoren funcionan en términos de convivencia (...) hacen que la escuela tenga “una salud institucional” más intensa, más viva. (...) poner en el centro de la escena la voz de los estudiantes y, empezar a pensar que la voz de estos es fundamental para la cotidianeidad escolar (...) Cualquier práctica democrática que se fomente en la escuela contribuye a una mejor convivencia, la visibilización de la palabra, del otro, contribuye a un poder estar con el otro de una forma más amigable”.*¹⁰⁹

Las concepciones que sustentaron esta iniciativa desarrollada se irán consolidando a lo largo del tiempo generándose nuevas creaciones institucionales que la fortalecerán y que profundizarán los procesos de democratización en las escuelas y de formación en ciudadanía en los jóvenes.

Por un lado, en el año 2007 se sancionó la ley educativa provincial (Ley N° 13.688/07) que establece la obligatoriedad de la educación secundaria, marcando la imposibilidad que las sanciones disciplinarias previstas en los AIC plantearan la expulsión de la escuela, generando un cambio radical en los idearios de la escuela media¹¹⁰. Por otro lado, la Dirección de Secundaria de la DGCyE creó en el año 2008, la línea de Gobierno Escolar Democrático que planteaba como eje prioritario la participación de los estudiantes en las escuelas secundarias, comprendiéndolos como agentes que acompañan la gestión y que pueden apropiarse de un espacio público

los apruebe definitivamente, a fin que la escuela pudiera contar rápidamente con su acuerdo e implementarlo.

¹⁰⁹ Entrevista a integrante de equipo técnico de la Dirección de Educación Secundaria, DGCyE.

¹¹⁰ *Ibíd.*

como lo es la escuela. Por último, en el año 2009, la misma Dirección de nivel, revisó la Resolución sancionada en el año 2002, entendiendo que existían discordancias entre los principios enunciados en la resolución anterior y los acuerdos aprobados, sancionándose una nueva normativa que regula su conformación en la actualidad¹¹¹.

En esta línea, es importante destacar también que la iniciativa surgida en los años 2000 en la Provincia de Buenos Aires, constituirá una referencia obligada cuando el Prof. Sileoni arribe al Ministerio de Educación Nacional y decida impulsar una propuesta en el mismo sentido que se consolidará en el Programa de Convivencia Escolar creado en el año 2004¹¹²

Este programa recuperó la metodología y las líneas de trabajo de la Provincia. Por un lado, estableció como condicionante de la intervención en las provincias la formación de supervisores. Esto daba cuenta del aprendizaje realizado en la jurisdicción bonaerense en términos de comprender a estos como interlocutores centrales en tanto correas de transmisión de los lineamientos políticos de la gestión y facilitadores u obstaculizadores de los mismos. Por otro lado, en relación a la metodología de intervención, se mantuvo el modelo de reconocimiento, el respeto a la experiencia previa y la escucha.

“Para intervenir se hace un diseño de trabajo diferente en cada provincia. Primero vamos a dialogar con el equipo de conducción, escuchamos las problemáticas que tienen en términos de convivencia y, en esto la experiencia de la Provincia de Buenos Aires nos sigue marcando. Vemos que tienen, para no empezar de cero y, a partir de

¹¹¹ Ejemplos de estas discordancias son la ausencia real de participación de los distintos actores institucionales en su elaboración, la disposición de sanciones excesivas que no garantizaban la continuidad de los alumnos, la escasa referencia a la finalidad pedagógica de las sanciones establecidas, entre otras cuestiones relevantes.

¹¹² Este programa se creó mediante Resolución N° 1619 al asumir el Prof. Alberto Sileoni como Secretario de Educación en el Ministerio.

ahí, hacemos un diseño. Hacemos el recorrido de ir a la provincia a trabajar con los supervisores, después hacemos tres jornadas con todos los directores de las escuelas secundarias para que ellos puedan a hacer a la vez las jornadas de discusión de los acuerdos de convivencia y, después también el equipo de supervisión evalúa los acuerdos” ¹¹³

3.2.4. Construyendo dispositivos territoriales de intervención

También en los primeros años de la década del 2000, cuando la cuestión de la violencia en las escuelas afianzaba su agendación en el marco del Poder Ejecutivo, desde la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social¹¹⁴ (DPCyPS), una de las direcciones de Modalidad de la DGCyE, se empieza a impulsar la creación de equipos distritales para intervenir ante hechos o situaciones de complejidad en las escuelas, entre las cuales se incluyen los episodios de violencia. Es decir, se diseña una nueva alternativa de política que promueve un abordaje territorial en función de la división regional y distrital del sistema educativo provincial¹¹⁵.

Diferentes documentos institucionales de esa época de esta Dirección de modalidad expresaban la preocupación frente a las situaciones mencionadas, estableciéndose algunas pautas de intervención y análisis de las causas posibles de surgimiento¹¹⁶.

¹¹³ Entrevista a Funcionario Nacional en ejercicio de la cartera Educativa.

¹¹⁴ Esta Dirección de Modalidad es transversal a todos los niveles y modalidades de la DGCyE. Surgió en el año 1949 con el nombre de Psicología Educacional y Orientación Profesional, teniendo como foco acompañar a los alumnos en su decisión vocacional. Con el pasar de los años fue mutando sus objetivos y su nombre, en los años 2000 se denominaba Psicología y Asistencia Social Escolar y, a partir del año 2007 adquirió la denominación actual.

¹¹⁵ Actualmente la provincia, en lo que refiere al sistema educativo, está dividida en 25 regiones (en el año 2000 aún eran sólo 16) y 135 distritos, coincidentes con los municipios jurisdiccionales.

¹¹⁶ DPCyPS, Comunicación N° 2 del año 2000 y N° 3 del año 2001.

Se enfatizaba que los nuevos escenarios sociales caracterizados por la precarización, el empobrecimiento, la desafiliación de los circuitos productivos, el aumento de los comportamientos violentos y la fractura de lazos sociales en las comunidades, que impactaban sobre las escuelas, requerían de la generación de instancias específicas para intervenir.

Asimismo, en estos años, el trabajo de los Equipos de Orientación Escolar (EOE), estructuras de la DPCyPS que intervenían en las escuelas¹¹⁷ acompañando, orientando y atendiendo a los niños, niñas y adolescentes¹¹⁸, se había comenzado a focalizar en el abordaje de los comportamientos heterodestructivos (hechos de violencia contra otros) y autodestructivos (situaciones de suicidio), lo cual enfatizaba la necesidad de construir nuevos dispositivos de intervención.

En el año 2000, en los distritos de Avellaneda y de Quilmes los inspectores areales¹¹⁹ desarrollaron una experiencia de creación de un equipo distrital que presentaron como proyecto de trabajo para ser avalado por la DPCyPS¹²⁰

Reconociendo este nuevo contexto y la importancia de esos primeros equipos, las autoridades de la DPCyPS crearon en el año 2002 los Equipos Distritales de Infancia y Adolescencia (EDIA) para intervenir ante situaciones críticas, de alta

¹¹⁷ Los miembros de EOE son cargos docentes de la DG CYE. Si bien los integrantes de los equipos tienen una procedencia disciplinar desde el trabajo social o desde la psicología, la tarea que desempeñan en las escuelas es una tarea de orientación desligada de la clínica, por esa razón siempre la intervención se realiza desde el cargo docente. Esta pertenencia docente de los equipos es una particularidad de la Provincia de Buenos Aires que no presenta la mayoría de las provincias argentinas. Es importante destacar que estos equipos forman parte de las escuelas provinciales aunque no en todas existen.

¹¹⁸ DPCyPS, Disposición N° 76

¹¹⁹ Son inspectores de modalidad y nivel de la DG CYE que realizan tareas de supervisión en las escuelas del territorio provincial.

¹²⁰ DPCyPS, Comunicación N° 9/02.

complejidad que surgieran en relación a las infancias y juventudes en la institución educativa (como por ejemplo, conflictos de convivencia entre niñas, niños y adolescentes, violencia física y/o simbólica entre pares o de los adultos hacia las niñas, niños y adolescentes, acoso y abuso sexual por parte de los adultos, episodios de intrusión sexual de niñas, niños y adolescentes, acciones delictivas, entre otras)¹²¹.

Los EDIA, a diferencia de los EOE, desarrollaban su accionar desde afuera de las instituciones educativas a partir de la demanda de las mismas o de la lectura de los equipos en el distrito. Su intervención se sustentaba en un diagnóstico donde se expresaban las problemáticas más importantes y recurrentes del distrito y, a partir del cual se elaboraba un Proyecto Integrado de Intervención que se elevaba a la DPCyPS al comienzo de cada año quien supervisaba a estos equipos por medio de los Inspectores de la modalidad¹²².

El abordaje de los equipos no sólo buscaba atender la urgencia sino, además, dejar capacidad instalada en las escuelas para que se siguiera sosteniendo el trabajo realizado y promover una intervención preventiva teniendo una mirada abarcativa de las problemáticas más importantes en el distrito para poder generar un proyecto de intervención a este nivel.

Desde esta DPCyPS, la cuestión de la violencia no se entendía como violencia escolar sino que se trataba de salir de esa perspectiva y referirse a la violencia social que se manifestaba en la escuela.

¹²¹ Con posterioridad se crearon otros tipos de equipos distritales de intervención como los Centros de Orientación Familiar (COF) en el 2005, los Equipos Distritales de Primera Infancia (EIPRI) en 2006, y, finalmente los Equipos Distritales de Inclusión (EDI) en 2010 en el marco de la implementación de Asignación Universal por Hijo.

¹²² DPCyPS, Comunicación N° 9/02 y N° 2/06.

“La idea de violencia escolar tiene una carga peyorativa y difusiva ya que parece ser una violencia que se origina en las escuelas y que tiene algunos culpables: los estudiantes violentos o las familias violentos. La escuela (...) es uno de los lugares donde se manifiesta, no surge de ella y no es específica de la escuela. Siempre tratamos de hacer ese corrimiento”¹²³

Asimismo se intentaba contraponer la idea que desde temprana edad se podía identificar y calificar a un joven como violento:

“Esto no sólo genera estigmatización del chico sino muchas veces el tratamiento que se prevé es uno que se vincula con la medicalización, en el caso del bullying que se caracteriza a una víctima y un victimario y eso genera también problemas en las familias que intervienen en las situaciones”.¹²⁴

“Se cae en estas situaciones de medicamentación y patologización. Hay un diagnóstico médico y un tratamiento, donde generalmente también hay medicación, para cada una de las situaciones que se dan en el escenario escolar. Esto nos parece muy peligroso. Es importante formar a nuestros equipos para que ante las consultas de un padre o una observación de la forma que tiene de vincularse un chico la respuesta no sea ‘veamos a la psiquiátrica para ver si tiene una patología’”¹²⁵

Un punto de inflexión respecto de estos equipos fue la tragedia de Carmen de Patagones,

“Si bien la DGCyE venía tomando políticas sobre el tema, el caso marca una ruptura porque a partir de ahí se instala la idea de joven sospechoso y crece la paranoia de los directivos de que cualquier chico vestido de negro y que escuchaba Marilyn Manson¹²⁶ podía cometer un hecho, esa paranoia es creada por los medios de comunicación”¹²⁷.

¹²³ Entrevista a integrante actual de equipo técnico de la DPCyPS.

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ Entrevista a funcionaria provincial de primera línea, en ejercicio, de la cartera educativa

¹²⁶ En referencia a la vestimenta y música que escuchaba “Junior”, el adolescente protagonista del episodio.

¹²⁷ Entrevista a integrante actual de equipo técnico de la DPCyPS.

A partir de esta tragedia crecieron los equipos en cantidad de integrantes, se institucionalizaron (hoy en día hay más de 140 equipos cuya mayoría son EDIA¹²⁸) y se consolidó un equipo central en la DGCyE que realizaba asistencias técnicas en todo el territorio de la provincia a los equipos distritales. Asimismo, desde la DPCyPS se empezó a repensar la labor de las estructuras territoriales (comunicación N° 6 y N°8 del año 2005 y N° 2 del 2006).

“Hay un quiebre a partir de Carmen de Patagones, respecto de la mirada –incluso de la modalidad, de cómo se piensa intervención y de la institucionalización de los Equipos interdisciplinarios distritales, particularmente los EDIA”¹²⁹

Este acontecimiento influyó no sólo la agenda en el nivel provincial sino también en el nacional, constituyéndose un Observatorio de Violencia en las Escuelas¹³⁰ con el objetivo de contar con información cuantitativa para un conocimiento sistemático de la problemática que permitiera comprender y analizar las situaciones de violencia en las escuelas argentinas y mostrar la real magnitud del fenómeno.

*“La imagen pública de lo que pasa en las escuelas no coincide con lo que uno ve que pasa en las escuelas. Sin embargo, había una imagen pública de que las escuelas se estaban deteriorando y, el episodio de Carmen de Patagones tuvo un impacto en la opinión pública muy fuerte e impulsó a que el Ministerio de Educación tuviera que salir a dar una respuesta (...) sin embargo, fue una iniciativa que no era orgánica a las políticas del Ministerio de Educación”.*¹³¹

¹²⁸ El cálculo excluye los equipos distritales de inclusión que alcanzan por sí solos la suma de 150.

¹²⁹ Entrevista a funcionaria de primera línea, en ejercicio, de la cartera educativa provincial

¹³⁰ El mismo es producto de un acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)- quien contaba con una experiencia similar en Brasil y en Francia-, la Universidad Nacional de San Martín y el Ministerio de Educación de la Nación. Esta iniciativa se concreta a través de la firma del Convenio N°366.

¹³¹ Entrevista a académico y funcionario nacional de la cartera educativa (período de ejercicio del cargo: año 2004-2005).

Desde el Gobierno Nacional también se entendía que la emergencia de este problema en las aulas era producto de problemas sociales que se manifestaban en escenario de la escuela y que no siempre tenían que ver con lo que sucedía dentro de ella y, se reconocía y resaltaba el impacto de los medios de comunicación en la construcción del problema:

“No negamos que haya situaciones de violencia que nos preocupan y, estamos trabajando en torno a ellas. Ahora, también sabemos que no tiene la dimensión que parecería tener en función de la cantidad de veces que está difundido mediáticamente. Por otro lado, está el tema de cómo estas noticias se tornan espectáculo, de cómo se editan y se espectacularizan para crear ésa sensación de amenaza de los otros y que el ambiente de la escuela es violento, que allí se corren riesgos, que es peligroso...”¹³²

3.2.5. Promoviendo nuevos abordajes

En el marco de la mencionada Dirección de Modalidad provincial (DPCyPS), el eje de trabajo vinculado a la convivencia se va fortaleciendo y consolidando a lo largo de los años, constituyéndose en un objetivo propio de la Dirección.

“Promover acciones tendientes a la resolución pacífica de los conflictos en las escuelas con el fin de disminuir dichos episodios en colaboración con familias, docentes y estudiantes”¹³³.

Remarcando la existencia de prácticas violentas (individualismo, victimización, discriminación, autoritarismo, descalificación, expulsión, etc.) naturalizadas en los espacios sociales y, heredadas de los procesos devastación que atravesó nuestro país en los últimos 30 años, y, comprendiendo que *“el escenario cotidiano de las instituciones educativas se enmarca en una realidad social que genera problemáticas nuevas, entre ellas las llamadas “violencias”, provocando malestar e incertidumbre,*

¹³² Entrevista a funcionario en ejercicio de la cartera educativa nacional.

¹³³ DPCyPS, 2014, s/f.

*situando a la escuela frente a nuevas dificultades y nuevos desafíos pedagógicos*¹³⁴ y que la escuela tiene el mandato de regular la convivencia y morigerar el conflicto, desde esta Dirección de Modalidad se establecieron dos programas específicos de intervención entre los años 2010 y 2012.

El primero, denominado *“Programa Provincial de Prevención e Intervención en situaciones de violencia en las escuelas”*¹³⁵ buscaba potenciar las capacidades de los actores institucionales para anticiparse al conflicto mediante capacitaciones y asistencias técnicas y, generar mecanismos institucionales y comunitarios para el abordaje de la violencia en cada uno de los distritos (proyectos específicos, mesas de participación con jóvenes, docentes y familias, mesas de construcción comunitaria y mesas profesionales con miembros de los equipos distritales y los EOE). Asimismo, se generó una grilla de relevamiento a ser cumplimentada por todos los EOE del nivel secundario en la cual debían especificar las problemáticas por las cuales eran demandados y las modalidades de las intervenciones realizadas. La problemática de la violencia y de la convivencia fue una de las más referidas por estos equipos.

En este contexto, en el año 2012, desde la DPCyPS se desarrolló el *“Plan preventivo integral para el abordaje de las manifestaciones de la problemática social en la escuela”*

Este planteaba, por un lado, la necesidad de universalizar los Acuerdos Institucionales de convivencia, extendiéndolos al nivel inicial, primario y a las propias instituciones de la modalidad, los Centros Educativos Complementarios¹³⁶,

¹³⁴ DPCyPS, Comunicación N° 3, 2010:3.

¹³⁵ DPCyPS, Comunicación N° 3 y N° 4 del año 2010.

¹³⁶ Creados en los años 60', los CEC son “instituciones de enseñanza y cuidado que extienden la jornada escolar de los alumnos” (DPCyPS, Comunicación 1, 2014: 2) con una estructura

entendiendo que las condiciones para una buena convivencia se construyen desde que los chicos son pequeños.

Asimismo, proponía la elaboración de una Guía de Orientación para la intervención en situaciones conflictivas y de vulneración de derechos en el escenario escolar, entre las que se incluían las distintas formas de violencias.

Esta guía¹³⁷ surgió a partir de una demanda de las propias instituciones educativas durante la gestión de Claudia Bracchi en la Subsecretaría de Educación.

“los docentes y directivos reclaman saber actuar para que nada pueda volverse en su contra desde el punto de vista legal, qué hago y qué no hago, decímelo clarito porque el riesgo está en las consecuencias personales de la acción”¹³⁸

Asimismo, los gremios más importantes de la Provincia habían comenzado a demandar, por estos años, acciones gubernamentales frente a la problemática, particularmente a partir del año 2011 cuando un Directivo de la localidad de Pergamino, representante de la Comisión de la Unión de Educadores y Congresal de la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) en dicha localidad, sufrió una fuerte golpiza en manos de un alumno y su madre:

curricular propia elaborada desde los principios de apertura comunitaria, flexibilización de tiempos, espacios y de grupos.

¹³⁷ Esta guía tomó como antecedente la Comunicación N°2 del año 2009 de la DPCyPS que planteaba sugerencias para el abordaje de situaciones de vulnerabilidad de derechos pero que estaba sólo dirigida a la modalidad de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

¹³⁸ Entrevista a miembro actual de equipo técnico de la DPCyPS.

*"Necesitamos una guía que unifique criterios, un protocolo para que los docentes sepan qué hacer cuando un chico lleva el arma a la escuela, cuando hay una situación de violencia verbal o cuando el maestro detecta que el chico está sufriendo un abuso en la casa"*¹³⁹

Asimismo, esta guía se enmarcó en el nuevo Reglamento General de Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires (2011). Este remarcaba en su artículo 95, referido al Proyecto Institucional de las escuelas, que el mismo debía *"facilitar la identificación de las problemáticas institucionales y la elaboración de estrategias para darles respuesta"*.

La guía, dirigida a los inspectores de enseñanza y al equipo de trabajo institucional de los diferentes niveles y modalidades de la DGCYE, constituyó un recurso de apoyo y consulta permanente para estos actores.

El proceso de elaboración se llevó a cabo durante todo el año 2012, incluyendo la consulta a distintos interlocutores; los gremios docentes, ONGs que trabajan con la temática de violencia de género y representantes de distintos organismos provinciales (Área de Políticas de género y Subsecretaría de Salud mental y Atención de las Adicciones del Ministerio de Salud, la Dirección de Educación y Capacitación de la Secretaría de Niñez y Adolescencia, la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género del Ministerio de Justicia y Seguridad y Juzgados de Responsabilidad Penal Juvenil).

En lo que refiere a la violencia en el espacio escolar, los actores involucrados sostenían que el conflicto era inherente al ser humano y que la conflictividad no era extraña a la escuela, lo cual no suponía naturalizar conductas, prácticas o rituales

¹³⁹ Roberto Baradel, Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación (Suteba), Declaraciones ante el Diario La Nación, 18/12/2012.

conflictivos sino encontrar respuestas pertinentes para intervenir mediante una política de cuidado hacia los niños, niñas y adolescentes y hacia el personal de las instituciones educativas. Particularmente, se remarcaba el enfoque relacional de la violencia por oposición a la noción de propiedad esencial de la misma (no focalizando en las características personales de quien interviene en un acto de características violentas), señalándose la importancia de

“pensar a los sujetos en situación y a la intervención del adulto como promotora de la modificación de los roles asumidos, que nunca están configurados de manera definitiva”¹⁴⁰

En cuanto a las líneas de acción, esta guía planteaba un relevamiento trimestral de situaciones conflictivas, donde cada institución debía recopilar las situaciones que se iban presentando en la escuela. Luego se preveía realizar una síntesis distrital, y posteriormente una regional a fin de permitir a la DPCyPS conocer cuáles eran las situaciones que más impactaban en las escuelas en cada una de las 25 regiones educativas¹⁴¹.

La actual Directora de la DPCyPS remarcaba la importancia de este instrumento para mostrar datos cuantitativos que permitan medir la magnitud del fenómeno y conocer cuáles son las situaciones más recurrentes.

“...hay mucho compromiso político porque se entiende que la mediatización del conflicto social y de cómo este se expresa en la escuela, requiere que hagamos un trabajo más sistemático”¹⁴²

¹⁴⁰ DGCyE, Comunicación Conjunta N° 1, Noviembre de 2012, pág. 32.

¹⁴¹ El programa anteriormente descrito del año 2010 también preveía un relevamiento pero el mismo sólo se efectuaba en las escuelas que tenían EOE obteniéndose por lo tanto sólo una muestra parcial. En el programa del año 2012, la grilla la aplican todas escuelas pudiendo generarse un panorama más abarcativo de la situación.

¹⁴² Entrevista realizada a Funcionaria provincial actual de primera línea de la Cartera Educativa.

Posteriormente a la publicación de esta guía provincial y, considerando los lineamientos estipulados en la misma, desde el nivel nacional de gobierno, también se puso en circulación en el año 2013 una Guía Federal de Orientaciones que se aprobó por unanimidad de todos los Ministros provinciales de Educación del país en el marco del Consejo Federal de Educación¹⁴³, material que se ofrece a los docentes para diseñar estrategias ante situaciones complejas relacionadas con la vida escolar.

“La plena aprobación de esta guía fue particularmente bienvenida en la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, ya que la misma comparte las ideas, contenidos y objetivos de la que se distribuye desde el 2013 en esta jurisdicción, pionera en la puesta en marcha de estas estrategias.”¹⁴⁴

¹⁴³ Esta guía se gestó a partir de mayo de 2013 y se confirmó en el mes de septiembre. Este trabajo es recuperado por la Ley Nacional de la Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social, N° 26.892 que se sanciona por unanimidad en ambas cámaras legislativas nacionales en el mes septiembre del año 2013.

¹⁴⁴ DGCyE, s/f.

Capítulo IV: La agenda de gobierno provincial: el tratamiento de la cuestión de la violencia en las escuelas

La violencia en las escuelas es un problema que se ha convertido, a partir de mediados de los años 90', en una cuestión socialmente problematizada en la Provincia de Buenos Aires.

Como hemos referido en nuestro abordaje conceptual, un **problema** implica una distancia entre una situación determinada y lo que se espera que esa situación sea. En este caso, el "estándar de deseabilidad" está constituido por la noción de escuela pacífica y de infancia inocente mientras que la realidad da cuenta de diversos acontecimientos violentos que tienen lugar en la escena escolar. Estos marcan una ruptura entre la escuela otrora immaculada y con una frontera rígida hacia el exterior y, la escuela contemporánea, más transparente y permeable al contexto en el cual está inserta, caracterizado este por la crisis económica y social existente por aquellos años.

El caso de la violencia en las escuelas se seleccionó para comprender el proceso de agendación entendiéndolo que el mismo tiene tres características relevantes. Por un lado afecta a una gran cantidad de personas, es decir la violencia en las escuelas no refiere a un caso que acontece en una sola escuela aislada y que importa sólo a aquellos afectados sino que puede hablarse de un fenómeno que, en mayor o menor medida, tiene lugar a lo largo de toda la provincia de Buenos Aires, apareciendo diversos sucesos que se pueden englobar en esta problemática. Por el otro, se entiende que es posible solucionar el problema por medio de algún tipo de acción colectiva, en este caso personificada en las autoridades gubernamentales de la provincia representadas por la DGCyE, a quienes se demanda resolución y en quienes se cree tienen las capacidades necesarias para actuar. Por último, no todas las

propuestas de abordaje de este problema han presentado las mismas características, dando cuenta de la existencia de un cierto desacuerdo sobre la resolución del mismo.

Estas características mencionadas son aquellas que nos permiten dar cuenta, según algunos autores trabajados (Aguilar Villanueva, op.cit y Cobb, Ross y Ross, op.cit.), que el problema no es meramente una preocupación individual o reducida a un pequeño grupo sino que socialmente se lo discute y adquiere una trascendencia más allá de los involucrados, es decir nos permiten afirmar que estamos en presencia de lo que Oszlak y O'Donnell (op.cit.) denominan **cuestión**, condición necesaria para que el problema ingrese en la agenda pública, primera etapa o estadio del ciclo de políticas.

Como ya hemos referido, la presencia de esta cuestión en la agenda pública provincial se evidencia en el abordaje continuo que ha tenido en los medios de comunicación, quienes desde el año 1996 han presentado a la problemática como una de relevancia en la jurisdicción bonaerense, demandando el accionar de las autoridades provinciales para hacer frente a la misma. El relevamiento realizado para este trabajo nos permitió dar cuenta que, con anterioridad al mencionado año, particularmente en el año precedentemente anterior 1995, sólo tangencialmente se hizo referencia a episodios conflictivos en el escenario escolar y que los mismos no fueron conceptualizados como violencia, en ninguna de sus acepciones, no apareciendo esa palabra mencionada hasta el año siguiente. Podemos afirmar que el año 1995 estuvo signado en materia educativa, por un lado, por la implementación de la reforma surgida a partir de la sanción de la ley federal y de la normativa provincial que se había generado para enmarcar el proceso de transformación educativa en el territorio bonaerense y; por el otro, por el proceso de sanción de la ley de educación superior y los conflictos derivados de la misma. Recién en el año 1996 se observa el reporte de los primeros casos de violencia, entre los que se incluyen aquellos que acontecen en la Provincia de Buenos Aires. Nuestro relevamiento coincide además

con diversas investigaciones ya referidas sobre la temática (Filmus, op.cit; O'Donnell, op.cit, Lavena, op.cit, entre otros) que han puesto de manifiesto que es en ese año cuando los medios de comunicación comenzaron a registrar hechos de violencia ocurridos en las instituciones educativas.

Sin embargo, la existencia de esta cuestión en la agenda pública no implicaría necesariamente que la misma haya sido objeto de preocupación por parte de los poderes públicos, formando parte entonces a la agenda de gobierno, sino que por el contrario, la mayoría de los autores trabajados (Cobb y Elder, op. cit. y Kingdon, op.cit.) refieren a la distancia que suele existir entre ambas agendas y los conflictos que se suscitan al aparecer esta brecha.

Cabe recordar en este punto que la **agenda gubernamental** incluye aquellos asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los responsables de la toma de decisiones, reduciéndose el conjunto de problemas generales que forman parte de la agenda pública a aquellos que efectivamente capturan la atención de las autoridades estatales.

En nuestro caso de estudio no se observa una distancia entre la agenda pública y la agenda gubernamental ya que, la cuestión de la violencia en las escuelas aparece siendo trabajada por el Gobierno provincial (tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo) por medio de la generación de distintas alternativas de política a lo largo de los años que abarca nuestra investigación, mostrando que es un tema respecto del cual el Estado ha decidido actuar y **tomar efectiva posición**. Como hemos comentado precedentemente esta es central en el desarrollo de la cuestión problematizada porque es de cumplimiento obligatorio, repercute sobre amplios sectores de la sociedad y genera repercusiones internas al Estado.

En el próximo apartado y, a partir de la evidencia presentada en el capítulo de descripción del caso, analizaremos las dinámicas de la construcción de la agenda gubernamental educativa y de especificación de alternativas de política en torno a la cuestión de la violencia en las escuelas. Específicamente consideraremos cuáles fueron los principales actores que ejercieron influencia en ambos procesos, qué concepciones y definiciones sostuvieron sobre la problemática, qué hipótesis causales construyeron en torno a la misma y, por último, intentaremos utilizar el modelo de múltiples corrientes propuesto por Kingdon (problema, políticas y política) para comprender cuáles fueron los acontecimientos que incidieron preponderantemente para que la cuestión ingresara a la agenda de gobierno y, con posterioridad, diversas alternativas se hayan especificado para darle respuesta.

4.1. Las dinámicas de la construcción de agenda gubernamental educativa

Para analizar el proceso de agendación y el de especificación de alternativas utilizaremos, como hemos referido en el apartado anterior, algunos de los lentes conceptuales más relevantes presentados en nuestro capítulo teórico que nos servirán de guía para comprenderlos.

4.1.1. Los actores protagonistas

Comenzaremos considerando los **actores** protagonistas del **proceso de establecimiento de agenda**, utilizando la distinción de Subirats (2008) y de Kingdon (2003) entre actores públicos, internos al gobierno y, los privados, externos al mismo. Primeramente abordaremos los distintos tipos de **actores externos**.

Los **medios de comunicación** aparecen como actores centrales, impulsando y expandiendo la cuestión problematizada e influyendo en los actores gubernamentales para que consideren a esta dentro de su agenda. El abordaje de la problemática por parte de los medios de comunicación es reconocido por parte del Senador Pedro Courtial, autor del proyecto legislativo que luego se convirtió en la ley 12.299, como un impulso central para su toma de decisión. Este además recoge varias noticias periodísticas en su fundamentación y sustenta la necesidad del abordaje en el tratamiento que estaba recibiendo por parte de los medios. Asimismo, la atención continua y sistemática de esta cuestión en estos actores, particularmente ante la aparición de diversos episodios de violencia en las aulas de mayor o menor magnitud, es una constante que aparece a lo largo de todo el período de análisis incidiendo en la consideración de la temática por parte de las autoridades educativas ejecutivas, quienes reconocen la importancia de estos en la agendación.

Si bien Kingdon considera que los medios no tienen un efecto independiente en la agenda de gobierno impactando directamente en la atención de los actores gubernamentales, sino que por el contrario reportan lo que sucede dentro del gobierno o amplifican lo que otros actores revelan, nuestro caso de análisis nos permite matizar esta afirmación. El papel de estos actores es nodal, tanto en la amplificación de la cuestión para que la misma alcance relevancia en la agenda pública como en la ascendencia sobre las agendas gubernamentales. En este caso los medios no son meros informantes de lo que sucede dentro del gobierno ni correas de transmisión de grupos de interés particulares que buscan incidir en el gobierno a través de ellos, sino actores relevantes que influyen en el proceso de establecimiento de la agenda gubernamental.

Estos actores influyen sobre otro de los participantes identificado por Kingdon, la llamada **opinión pública**. Siguiendo la lógica de este autor, el Gobierno incidiendo

sobre el contenido de los medios de comunicación influye indirectamente sobre la opinión pública. Como hemos discutido en el párrafo anterior, en nuestro caso el mismo razonamiento no aplica. Sí son los medios los que tienen incidencia sobre las decisiones gubernamentales, no puede observarse entonces una influencia indirecta del gobierno a través de los medios sobre la opinión pública. Si bien no tenemos evidencia empírica sustantiva proveniente del relato del caso para afirmar que los medios hayan “moldeado” el humor de la opinión pública, si podemos recurrir a las fuentes secundarias –los estudios citados sobre el caso estudiado- para efectuar alguna consideración al respecto. Recordamos entonces en este punto lo expresado por Kaplan (op. cit.) -en el apartado sobre la definición de la violencia-, sobre la relación entre los umbrales de tolerancia de la violencia y la sensibilidad específica de la época, la cual es definida no como una propiedad fija sino como biográfica e histórica. En la construcción de esta sensibilidad, la autora reconoce - sustentándose en recopilaciones y exanimaciones de la prensa escrita nacional e internacional - a los medios de comunicación como actores centrales en la contribución a la construcción de un clima específico sobre determinados temas que en otros momentos de la historia no eran percibidos de la misma forma. Tomando como base las investigaciones de esta autora podemos considerar que los medios tienen entonces un importante papel en la generación de una opinión pública sensible a la cuestión de la violencia en el ámbito educativo.

Siguiendo con la referencia a los actores impulsores de la puesta en agenda gubernamental de la problemática, encontramos la presencia de una organización no gubernamental que ubicaremos en la categoría de **grupo de interés** propuesta por Kingdon. Es importante destacar que, según este autor, los grupos de interés, desarrollan algunas actividades públicas que les permiten incidir en la agenda y, otras más ocultas donde ejercen particularmente influencia en la construcción de

alternativas. Veremos que efectivamente este actor no gubernamental tiene presencia en ambos momentos.

La **organización no gubernamental**, Fundación Poder Ciudadano, efectuó por una parte un relevamiento en la jurisdicción para conocer la trascendencia y extensión del problema en las escuelas y, por otro lado, en su búsqueda de aliados para poder implementar un programa de intervención en la materia con amplio alcance, se acercó al gobierno educativo provincial. Mediante ambas acciones influyó en el ingreso de la cuestión a la agenda ejecutiva. Este actor puede ser identificado como un grupo de interés ya que tiene capacidad de movilizar a sus miembros y disponer de sus recursos para acceder a los decisores públicos. Uno de los principales recursos era el prestigio de su Presidente, el Dr. Moreno Ocampo quien había sido fiscal adjunto en el Juicio a la Junta de la última Dictadura Militar argentina, llevado a cabo en la década del 80', y era un reconocido jurista con una amplia trayectoria en el campo del derecho y con vinculaciones internacionales, que además le permitían conseguir financiamiento para el desarrollo de iniciativas como la propuesta.

Es relevante mencionar esta influencia porque no se observará la presencia de otro actor no gubernamental en el desarrollo de la agenda educativa en lo que respecta a nuestra cuestión problematizada. Podríamos argumentar, sustentándonos en otros trabajos realizados (Agoff, Bertranou y Foglia, 2013), que tampoco esta presencia externa se evidencia en referencia a otros temas en el campo educativo. La DGCyE es una organización de carácter endogámico poco permeable a actores externos que no cuenten con roles establecidos en la legislación vigente y, sólo ha desarrollado a lo largo de su historia escasas instancias de apertura institucionalizadas a los mismos.

Un tipo específico de grupo de interés mencionado por Kingdon son los **sindicatos**, actores que tiene una relevancia central en el campo educativo en lo que respecta a la negociación salarial y a la discusión sobre las condiciones de trabajo. Sin embargo en lo que refiere a nuestra cuestión su papel no ha sido particularmente notable en la definición de la agenda, como tampoco lo tendrá en la especificación de alternativas para su abordaje. Esta misma observación se expresa en las indagaciones efectuadas por Álvarez Pietro (2011) quien sostiene que la demanda en torno a la solución del problema de la violencia no formó parte de los reclamos de los gremios docentes y, que las acciones efectuadas por los mismos no han tenido sistematicidad, profundidad ni extensión para poner en relieve la importancia del mismo.

Asimismo, en nuestro caso de estudio puede observarse la centralidad de dos actores a los cuáles Kingdon no hace mención en su clasificación.

Por un lado, encontramos la presencia de **un organismo gubernamental de carácter internacional**, la UNESCO, que si bien es un actor público en términos de nuestras categorías, se ubica por fuera del gobierno provincial. Lo consideramos un actor externo pero sus características (organización experta en el campo educativo perteneciente al sistema de Naciones Unidas) no nos permiten clasificarlo ni como un grupo de interés ni como un actor académico. Esta organización también había efectuado estudios en las escuelas de la provincia para relevar el fenómeno y justificar la necesidad de actuación, por parte de las autoridades gubernamentales provinciales, en el marco de la firma de un convenio de colaboración con la DGCyE en el proceso de transformación educativa que se estaba llevando a cabo en esos años y que impactaba sobre la convivencia en las escuelas. Este organismo internacional contribuyó a hacer visible la problemática y contaba con recursos (principalmente económicos, humanos y de información) para presionar a los responsables de la DGCyE, quienes se habían comprometido a implementar las acciones necesarias para

solucionar los conflictos que la UNESCO advirtiera en este proceso. Es importante destacar que durante esos años (90') los organismos internacionales tenían una fuerte incidencia en la definición de políticas públicas, tanto en el plano como provincial como nacional y, el campo educativo no fue una excepción.

Por otro lado, surge como relevante el “**círculo cercano**” al autor del proyecto legislativo. Particularmente la esposa del Senador, quien por su interés y expertise en la problemática alerta e incide sobre el Legislador para que este la considere como parte de su agenda legislativa una vez que asume la banca.

Por lo expuesto podemos afirmar que, los principales actores externos que inciden en el ingreso en la agenda de gobierno de la problemática son: los medios de comunicación social que la visibilizan y amplifican; dos organizaciones, una no gubernamental con amplios recursos, reconocimiento e incidencia y, otra gubernamental internacional con expertise en las problemáticas educativas mundiales, ambas con capacidad de desarrollar estudios para conocer el alcance de la problemática e incidir sobre la necesidad de su resolución; y por último, se observa una presencia menos institucional que refiere a los actores pertenecientes al círculo íntimo de los actores públicos con capacidad de afectar la construcción de su agenda.

Esta centralidad de los actores externos en la agendación de la cuestión nos permite sostener que, en nuestro caso de estudio, este proceso responde al modelo de **iniciativa externa** propuesto por Cobb, Ross Ross (op. cit.) quienes, como ya describimos en el apartado conceptual, identifican tres modelos conceptuales diferentes de construcción de agenda que suelen combinarse en la historia de una cuestión. El modelo de iniciativa externa postula que el surgimiento de las cuestiones se produce por fuera del gobierno y, enfatiza en el trabajo de expansión de los promotores de las mismas para captar la atención de los tomadores de decisión. Esto

no supone entender que los actores gubernamentales no tienen iniciativa propia ni capacidad para construir su agenda, sólo remarca que la cuestión se inició con un impulso central por parte de los actores llamados externos.

Respecto de los **actores internos al gobierno**, se posicionan como centrales primeramente los **legisladores provinciales**. Ya hemos mencionado que el Senador Courtial fue quién elaboró y presentó la propuesta normativa, acompañado por dos miembros de su bancada, aunque como ya referimos a partir del estímulo de su esposa. Este actor contaba con la autoridad legal para introducir o modificar legislación, requisito para el abordaje de muchos de los asuntos de política (Kingdon, op.cit. y Baumgartner y Jones, op.cit). Por otra parte, los **asesores y equipos técnicos** de este cuerpo tendrán un lugar relevante en el proceso de elaboración de alternativas de política, como analizaremos más adelante, pero no son influyentes generando el ingreso del tema en la agenda. Por último, los **funcionarios políticos** de la DGCyE, la Administración en términos de Kingdon, no surgen como medulares en este momento ya que el impulso para motivar una respuesta a la cuestión es externo, proveniente de la organización no gubernamental y del organismo internacional mencionado, sólo teniendo la Ministra de Educación un accionar al momento de la firma de los respectivos convenios pero no desplegando una injerencia avanzando más allá de este primer puntapié. Esta escasa relevancia contrasta con la centralidad que le otorga Kingdon en el proceso de agendación. Sin embargo, como analizaremos en el próximo punto en referencia a la formulación de las alternativas de política, serán los funcionarios políticos de la cartera educativa junto con sus equipos técnicos (la burocracia), los que empiecen a cobrar un protagonismo en el sostenimiento de la cuestión en la agenda, el cual se mantendrá vigente a lo largo de todo nuestro período de estudio.

Por su parte, el **proceso de la formulación de alternativas de política** encuentra influencias algo diferentes a las de la etapa anteriormente analizada.

En relación a los **actores externos**, puede observar que los medios de comunicación no tienen ascendencia en este momento, coincidiendo con la afirmación de Kingdon respecto del papel central que tienen los participantes visibles en la agendación pero no así en la definición de las alternativas, atendiendo que en este momento se requiere de un particular grado de expertise y de conocimiento específico de la problemática. Esta evidencia confirmaría las advertencias de Kingdon sobre las lógicas diferenciales de cada proceso.

Sin embargo, en nuestro caso de análisis, podemos observar la presencia en ambos procesos de dos de los actores referidos, lo cual da cuenta de fronteras menos rígidas entre estos dos momentos.

Por un lado, en el momento de la formulación de alternativas, vuelve a tener incidencia el **entorno cercano** al Senador Courtial. Su esposa poseía acreditaciones académicas en la temática que le permitieron formular diversas propuestas de intervención, influyendo en este caso el mismo actor tanto en la elaboración de la agenda como en las alternativas.

Por otra parte, la **organización no gubernamental** Poder Ciudadano también tiene preeminencia en la definición de los lineamientos de política. Recordemos que esta organización es quien presenta una propuesta de abordaje de la problemática a las autoridades de la DGCyE, que es la que finalmente se adopta, sin tener injerencia el Gobierno en su definición. En este punto es interesante considerar que Poder Ciudadano viabiliza o se transforma en intermediaria de la influencia de un **actor académico internacional**, la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard quien

había elaborado el Programa “Jóvenes Negociadores” para cuyo desarrollo la Fundación argentina adquiere la licencia. Si bien el Programa original fue adaptado a la realidad local, la concepción y las ideas emanaron de este centro académico internacional y los principios sustantivos de la propuesta se mantuvieron en la reformulación efectuada. Por lo tanto, el diseño de la iniciativa no fue estrictamente de la Fundación Poder Ciudadano sino de la mencionada Universidad, quien claramente tuvo preeminencia en la formulación de las alternativas a considerarse. Su prestigio, legitimidad y pretendida neutralidad técnica son los principales recursos que intervienen en la influencia de este actor.

Será entonces, recién en 1999 con la propuesta de la Universidad de Harvard presentada por la Fundación cuando se observe la influencia los actores **académicos, investigadores o consultores**, en la especificación de propuestas de abordaje de la problemática. Si bien los ya referidos estudios sobre la problemática en la Provincia de Buenos Aires realizados por la Fundación Poder Ciudadano y por la UNESCO en 1998, empiezan a revertir la tendencia existente respecto de la escasez de estudios sobre la temática, permitiendo construir un conocimiento más abarcativo y formular una fundamentación para el desarrollo de políticas, no constituyen en sí mismos propósitos de líneas de acción, alternativas de políticas con posibilidad de ser desplegadas por parte de los poderes públicos.

La presencia del anterior mencionado tipo de actores, central para Kingdon en este momento de formulación de propuestas con potencialidad de formar parte de las propuestas gubernamentales, no se observa sin embargo presente en el momento de elaboración del proyecto legislativo. El análisis de la fundamentación de la iniciativa de Courtial nos permite dar cuenta de esta ausencia de referencias académicas. Esto puede deberse fundamentalmente a que, como ya mencionamos a mediados de los años 90' no existían estudios cuantitativos que pudieran ofrecer datos agregados

sobre la temática ni investigaciones cualitativas de escala sobre este objeto de estudio. Incluso el Ministro de Educación Daniel Filmus, daba cuenta en su presentación en la Unesco en el año 2003, que existía un predominio de trabajos más bien teóricos, exploratorios y/o basados en casos específicos. Es decir que, en el momento en que se formula el proyecto legislativo, los actores académicos no habían incluido la problemática entre sus temas de interés, no pudiéndose entonces recurrir a ellos para elaborar los contenidos de la propuesta.

En lo que respecto a los **actores internos** al gobierno podemos afirmar que tuvieron una importancia relevante los equipos técnicos de los partidos políticos presentes en la Cámara de Senadores y los funcionarios especializados de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar de la DGCyE. El acuerdo con esta área ejecutiva era central para el desarrollo de las acciones previstas en el proyecto legislativo y para que las mismas adquirieran los estándares de factibilidad técnica y administrativa en relación con las capacidades existentes del organismo educativo provincial. Estos actores mencionados serán quienes introduzcan los diferentes cambios al proyecto original, que fueron presentados en el relato del caso, y que formarán parte de su sanción definitiva, mostrando además algunos matices en la definición de la cuestión que describiremos en el próximo punto. Es decir, podemos coincidir con Kingdon respecto de la escasa relevancia de estos actores en el momento de establecimiento de la agenda y de su centralidad en este segundo momento de especificación de alternativas a partir de su experiencia, conocimiento y recursos organizacionales vinculados con las estructuras administrativas existentes.

En síntesis, en la formulación de alternativas, observamos una presencia equilibrada de actores externos al gobierno y de actores internos al mismo, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo. Sin embargo, es importante destacar que a lo largo de la trayectoria que fue asumiendo la cuestión, particularmente en la esfera de

la DGCyE, los actores más relevantes han sido predominantemente estatales, quienes impulsaron y diseñaron la adopción de diferentes iniciativas en la materia. Por el contrario, no han tenido acentuada relevancia los actores gremiales, quienes en el campo educativo suelen presentar un destacado ascendiente, como tampoco organizaciones no gubernamentales, ni académicos o expertos prominentes. Sin embargo, no podemos soslayar que el ingreso de la cuestión en la agenda de gobierno ejecutiva fue promovido por un actor no gubernamental, quien además conformó la elaboración de la primera alternativa de política adoptada, constituyendo una excepción al carácter endogámico ya referido de la DGCyE quien, como dijimos, integra mayoritariamente en su estructura de toma de decisiones a actores de su propio aparato institucional.

4.1.1.1. Los vínculos con el actor nacional: una relación muy particular

El vínculo entre las autoridades nacionales y provinciales está mediado, como hemos referido en trabajos previos (Agoff, Bertranou y Foglia, 2014) por rasgos estructurales que le imprimen una dinámica de cierta conflictividad que impiden aislar completamente los procesos políticos que suceden dentro de las fronteras de la Provincia de Buenos Aires de las dinámicas políticas nacionales (Benes y Moscovich, 2012). Estos últimos autores remarcaron que los gobernadores bonaerenses presentan una menor autonomía que sus pares de otras provincias en términos del control de la agenda y del sistema de partidos, del manejo de las carreras políticas de los legisladores o intendentes, de la posibilidad de evitar la emergencia de competidores con buenas chances de disputarles la gobernación, así como también de capacidad para cohesionar a la elite provincial y a los intendentes. Por otra parte, los fenómenos políticos que acontecen en esta provincia tienen una alta visibilidad en los medios nacionales por lo que los gobernadores tienen un alto grado de exposición y, consecuentemente, un mayor desgaste de su imagen.

Retomando el concepto de imbricación de Matilde Ollier (2006) para analizar la relación que se establece entre la Provincia y la Nación, los citados autores sostienen que si bien hay una interdependencia entre ambas al producirse impactos nacionalizadores sobre la provincia e impactos provincializadores sobre la política nacional, esta interdependencia, en virtud de lo mencionado precedentemente, tiene un carácter asimétrico a favor de la Nación.

Sin embargo, en nuestro episodio bajo estudio podemos afirmar que la influencia del actor nacional no ha sido de ningún modo significativa.

Primeramente, la cuestión socialmente problematizada ingresa a la agenda nacional siete años después que el Senador Courtial presentara el proyecto de ley que diera ingreso al tema en la agenda provincial. La primera iniciativa del gobierno nacional se produce en el año 2003 con la creación del Programa de Mediación Escolar dependiente del Ministerio de Educación. Sin embargo, la problemática adquiere real importancia en este nivel de gobierno un año más tarde, en el 2004, a partir de un acontecimiento que tuvo lugar en la Provincia de Buenos Aires, la mencionada tragedia de Carmen de Patagones, cuya relevancia, magnitud y trascendencia en los medios de comunicación obligaron al Ministerio de Educación a tomar posición. La iniciativa elegida fue la creación de un Observatorio de Violencia en las Escuelas con el fin de dar respuesta a una vacancia que había en el momento, vinculada a la disponibilidad información cuantitativa para contar con un panorama de la situación a nivel nacional. Esta iniciativa, sustentada solamente en la firma de un convenio con la Universidad Nacional de San Martín dista de tener el alcance que tiene una ley y de su grado de institucionalidad. Será recién en el año 2013 cuando, desde este nivel de gobierno, se sancione una ley nacional para el abordaje de esta temática.

En segundo lugar, si bien no es posible sostener la existencia de un influjo de la provincia sobre la instalación de la cuestión en la agenda nacional, si podemos identificar algunos momentos en los cuales la primera incidió sobre la formulación de alternativas a nivel nacional.

Por un lado, también en el año 2004, se diseña en el nivel nacional el “Programa de Convivencia Escolar”. Esta iniciativa, como ya referimos en la descripción del caso, fue formulada tomando como referencia la metodología sostenida durante la implementación del “Programa de Reformulación de Reglas de Convivencia” en la provincia entre los años 2000 y 2002 y, considerando los contenidos y líneas de trabajo de la Resolución sancionada como resultado de este Programa. En esta ocasión, asume especial importancia la circulación de funcionarios especializados que tiene lugar entre ambas jurisdicciones, en este caso el pasaje del Secretario de Educación Provincial de aquel momento, Alberto Sileoni, a Secretario de Educación Nacional y, con posterioridad a Ministro de Educación, lo cual permite la difusión de ideas y saberes.

Otro momento a destacar es la formulación de la Guía Federal de Orientaciones en el seno del Consejo Federal de Educación en el año 2013, diseñada para orientar la intervención ante situaciones complejas relacionadas con la vida escolar. Esta iniciativa se construyó tomando como base la guía que, a efectos similares, se había elaborado desde la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social del Ministerio de Educación Provincial.

En la misma línea, la sanción en el año 2013 de la Ley nacional de Promoción de la Convivencia y el Abordaje de la Conflictividad Social, retoma en su articulado varios de los dispositivos generados e implementados desde hace años en la Provincia: los Acuerdos de Convivencia en las escuelas con participación de todos los

actores de la comunidad educativa, la regulación de las sanciones, la generación de órganos de participación democrática para hacer efectivo el derecho a la participación de los jóvenes y el fortalecimiento de los equipos interdisciplinarios.

Estos impactos provincializadores son posibles porque la Provincia presenta capacidades de gestión, de reflexión y de innovación previas a la Nación que se expresan en la cantidad de funcionarios provinciales especializados, que en muchos casos luego se insertan con posterioridad en el nivel nacional, en la difusión de materiales y estudios educativos propios y en la variedad de innovaciones institucionales desarrolladas por esta jurisdicción (Agoff, Bertranou y Foglia, 2013).

Asimismo, es posible dar cuenta, de la confluencia de ideas, contenidos y objetivos entre ambas jurisdicciones. En los dos niveles de gobierno se observa un énfasis en focalizar las propuestas de intervención en las instituciones en lugar de los sujetos. Se intenta evitar colocar el acento en la patología o lo anormal que generan efectos de etiquetamiento que impidan comprender y acometer el fenómeno en su multidimensionalidad. Existe una correspondencia de concepciones en cuanto al distanciamiento del discurso del bullying, las posiciones penalizantes y medicalizantes y, el hincapié en la convivencia, el abordaje pacífico del conflicto y la promoción de la participación de los niños, niñas y adolescentes en la construcción de un clima escolar no violento. Asimismo, en ambos niveles de gobierno hay un reconocimiento a la existencia de las situaciones de violencia y la necesidad de abordarlas pero también un entendimiento que muchas de esas se espectacularizan a través de la operación de los medios lo que potencia la magnitud del fenómeno.

4.1.2. Una cuestión con múltiples significados

Como hemos referido en nuestro capítulo conceptual, los problemas sociales no son producto solamente de realidades objetivas sino que estas situaciones son mediadas por ideas que reflejan distintas concepciones y marcos divergentes de aproximación al problema, lo cual manifiesta su naturaleza inherentemente conflictiva.

En relación al proyecto del Senador Courtial de 1996, este presentaba una forma de interpretación del problema, reflejada en su propio título “Programa Provincial de Prevención de la Violencia en las Escuelas”. Esta denominación refería a una concepción de la violencia en tanto manifestación escolar de la **violencia social** que se vivía en ese momento y no como una generada por la propia escuela.

La conceptualización del problema se vincula también con la noción de hipótesis causal trabajada en nuestra construcción teórica a partir de los aportes de Stone (1989). La autora comprende que en la definición del problema existe una atribución de causas, culpas y responsabilidades. En este caso, la emergencia del fenómeno aparecía relacionada con el contexto social de crisis económica y social. Si bien no se identificaban grupos sociales específicos causantes del problema y responsables de la situación, si se puede inferir que existía una designación de responsabilidad política a los responsables del gobierno nacional y provincial en esos años por el modelo económico implementado, causante de la mencionada situación de crisis. Esta construcción se reflejaba en las intervenciones en el recinto senatorial de los miembros de los partidos representados en él. Mientras que el Frepaso -al cual pertenecía el autor del proyecto- y el radicalismo acordaban con esta cadena de causalidad (modelo económico excluyente → crisis económica → impotencia → violencia social → repercusión en la escuela), el Partido Justicialista a cargo del gobierno en las dos jurisdicciones (nacional y provincial) no concordaba con el origen del problema

siendo gráfica la frase citada del senador Genoud quien refirió que en el principio de los tiempos Caín no debía haber tenido problemas económicos cuando mató a Abel, desligando la noción de violencia a la de crisis.

Esta primera conceptualización planteada por Courtial va a ver parcialmente modificada durante la trayectoria que fue asumiendo la cuestión en el cuerpo legislativo y, que se expresó en el título del proyecto de ley efectivamente sancionado, en el cual se sustituyó la idea de “violencia en las escuelas” por la de “violencia escolar”. Si bien la hipótesis causal se sostuvo, ya que la fundamentación del proyecto no encontró modificaciones y, los cambios introducidos a la propuesta original no cambiaron la esencia de la misma (sí la primera versión proponía la realización de talleres de capacitación en técnicas de resolución de conflictos dirigidos a la comunidad educativa, luego se le agregarán otras acciones a realizarse y se jerarquizará el rol de la Dirección de modalidad mencionada en la implementación, en lugar de enfatizarse la creación de nuevos equipos a tal fin como se preveía en la propuesta inicial), la terminología utilizada constituye un indicador de una manera diferente de posicionar la cuestión.

Por su parte, la hipótesis causal inicial construida en torno a la cuestión en la propuesta que Poder Ciudadano presentó en el año 1999 ante las autoridades provinciales educativas y, adoptada por estas, presenta algunas similitudes con la observada en el proyecto de Courtial, sosteniéndose principalmente que la violencia que tenía lugar en las escuelas era producto de una **crisis social más amplia**. Sin embargo, en este caso, se focalizó en un aspecto de esa crisis que no había sido jerarquizado previamente, el vinculado con el **desdibujamiento de la autoridad del adulto**. En este caso, el encadenamiento causal era: crisis social y económica → crisis de valores → ausencia de normas claras o incumplimiento de las existentes →

falta de límites → desvanecimiento del rol del lugar adulto (padres y docentes)→ violencia.

Es importante destacar que si bien esta iniciativa buscaba reducir los niveles de violencia en las instituciones educativas, el eje no se colocó en este concepto sino en la noción de **conflicto**, entendiendo al mismo como positivo para la convivencia si era resuelto pacíficamente. El propio nombre del programa indicaba este énfasis: “Programa Escolar de Resolución de Conflictos y Construcción de Metas”.

A pesar de este movimiento en el foco, las propuestas formuladas giraron en la misma dirección que la referida en la agenda legislativa: la realización de instancias de capacitación para prevenir el conflicto. Sin embargo, en este caso, las capacitaciones se diseñaron sólo para los docentes, en lugar de estar dirigidas a toda la comunidad educativa como la propuesta de Courtial, para que fueran ellos quienes luego las desarrollaran con sus alumnos y, se focalizó en el despliegue de una técnica específica de resolución pacífica de conflictos, la negociación, entendiendo que esta modalidad era la más adecuada, en lugar de plantear el desarrollo de diferentes tipos de propuestas como si lo hiciera la iniciativa legislativa.

Con posterioridad al Programa propuesto por Poder Ciudadano, se observarán diversas iniciativas, algunas que presentaban concepciones y objetivos disímiles a las propuestas ya referidas y, otras con elaboraciones que fueron complementando y fortaleciendo un determinado camino en el abordaje de la problemática.

Primeramente, en el año 2000, el Plan “José Manuel Estrada”, con una concepción más ligada a la seguridad institucional y promovido por especialistas en criminalística y derecho penal, planteaba sus acciones centrándose en la **seguridad**

de las personas y de los bienes de los establecimientos escolares, una concepción hasta ese momento no presente.

Esta novedosa faceta puede vincularse con la emergencia de una nueva situación: la aparición de actos de vandalismo y saqueos en los establecimientos educativos, condición que demandaba también soluciones distintas. Este aspecto novedoso y diferente del problema puede ligarse, en términos de hipótesis causal, con el momento de **crisis social**, que incluso llegó a ser entendida como **anómica** para remarcar la ruptura de ciertas pautas de la estructura social que ordenaban la conducta. En otras palabras podemos argumentar que el surgimiento de esta nueva faceta del problema se vinculó con el agravamiento de la situación social imperante.

Por otra parte, también se mantenía presente en este Plan una faceta más “tradicional” centrada en los problemas de maltrato, indisciplina, convivencia, entre otros, frente a los cuales se proponían alternativas que muestran cierta continuidad con los abordajes precedentemente mencionados (espacios de reflexión, capacitaciones, talleres, etc.). Sin embargo, la conceptualización sobre estos episodios era una ligada al citado pensamiento criminológico donde la cadena causal asociada a la crisis se desmoronaba y aparecía la noción de un **sujeto víctima y un sujeto victimario**, no teniendo lugar la intervención pedagógica. Esto último incluso se vio reflejado en la dependencia funcional de este Plan dentro de la DGCyE, el cual surgió pendiente de la Asesoría General, desligándose de las diferentes ramas y modalidades de la Subsecretaría de Educación, responsables de los procesos pedagógicos del Ministerio.

Esta concepción asumida encontrará rápidamente un cambio radical cuando predomine la visión de un equipo más cercano al Secretario de Educación de Bordón, Mario Oporto, quien en los 2000 había comenzado a formular una propuesta

alternativa a la existente que se institucionalizará en el Plan “Adolescencia, Escuela e Integración Social”. En este, nuevamente se retomó el énfasis en la noción de **conflicto**, presente en el Programa de Poder Ciudadano. La hipótesis causal ponía el foco, al igual que el programa de la organización no gubernamental, en la **ausencia de mecanismos de resolución** del mismo en la escuela, entendiendo que esto había contribuido a extenderlo, tanto en lo que refería a la cantidad de protagonistas como a su complejidad. No se soslayaba que el contexto social incidía en la escuela pero el núcleo se colocó en la capacidad de los docentes para generar climas de **convivencia** pacífica por medio de mecanismos de resolución del conflicto. Por otra parte, es en este momento donde el concepto de **sujeto de derecho**, para referirse a los niños, niñas y adolescentes, se instalará con fortaleza, planteándose intervenciones que jerarquizaran su derecho a la participación y a promover estrategias de resolución del problema. Las posteriores intervenciones que se desarrollan desde la DGCyE lo harán desde este marco construido en esos años.

El “Programa de Reformulación de Normas de Convivencia y Disciplina” que, también a comienzos de los años 2000, promovía la construcción de nuevas reglas institucionales de convivencia a fin de modificar lo establecido en el Reglamento para los Establecimientos educativos de enseñanza media, ponía el foco en logro de una **convivencia pacífica**, procesando las situaciones de conflicto al interior de la escuela. La hipótesis causal construida es equivalente a las anteriormente mencionadas, remarcándose la existencia de **coyunturas sociales, económicas, políticas y culturales** que impactaban en las escuelas generando problemas de convivencia que, muchas veces, derivaban en hechos de violencia. En esta propuesta se buscaba que las normas se sustentaran en la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa, en el respecto a la diferencia y en el derecho de los adolescentes a ejercer un rol protagónico en la vida escolar, todas concepciones que

contribuirían a mejorar el clima escolar y enmarcadas en la consideración de los niños, niñas y adolescentes como **sujetos de derecho**.

Nuevas acepciones vinculadas con la obligatoriedad de la escuela secundaria y el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a estar escolarizados generarán, a mediados de los años dos mil, cambios en esta normativa sobre convivencia, profundizándose las ideas que habían empezado a expresarse en los primeros 2000 que colocaban a los adolescentes como agentes protagónicos en sus escuelas y promovían procesos de democratización dentro de estas.

La creación de los dispositivos territoriales de intervención dependientes de Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social de la DGCyE, también en los 2000, se sustentaba en la mencionada noción de **convivencia pacífica**, construyéndose una hipótesis causal similar a la ya mencionada en las iniciativas analizadas, empobrecimiento y desocupación → fractura de lazos sociales → comportamientos violentos → manifestación de estos en la escuela), colocándose el énfasis en evitar la **estigmatización y “esterotipación”** de los jóvenes como violentos o disruptivos. Este será el encuadre que ordene las intervenciones, capacitándose a los equipos para que puedan orientar sus abordajes con las comunidades educativas en esta línea.

Años más tarde, ya comenzada la segunda década del nuevo milenio, esta Dirección de modalidad mencionada consolidará su intervención en el abordaje de la problemática de la convivencia ante el entendimiento que las diversas situaciones de violencia continuaban siendo una realidad en las instituciones educativas. Se mantiene la misma conceptualización respecto de la cuestión, entendiéndose que el conflicto formaba parte de la vida social y que era la ausencia de legalidades y de proyecto la que permitía la irrupción de formas violentas de vinculación. Sin embargo, la hipótesis

causal de emergencia del problema ya no hacía referencia a la crisis actual que ingresaba a la escuela sino que se hacía énfasis en el pasado, dando cuenta que los procesos de devastación política y social de los últimos años habían tenido un impacto profundo en la sociedad que se manifestaba en las relaciones interpersonales y en los espacios e instituciones donde se interactuaba.

Un quiebre respecto de la forma de comprender la cuestión se observará a partir del año 2008 en el seno del Parlamento provincial, aunque no así en las propuestas del Poder Ejecutivo, cuando la misma adquiriera una nueva denominación vinculada con el acoso escolar o “bullying”, pero tomándose a este como sinécdoque del fenómeno de la violencia. Es decir que la violencia comenzó a ser un equivalente indefectible del acoso, dejando de lado la consideración de otras manifestaciones de la cuestión.

La cadena de responsabilidad en esta nueva acepción era diferente, ya no era la crisis la que generaba violencia social repercutiendo ésta en la escena escolar, sino que era la presencia de un **alumno o alumna que acosa o intimida** a otro compañero/a, convirtiéndolo en víctima, la que originaba la violencia. El primero, llamado victimario, presentaba un determinado perfil y rasgos que podían ser identificados para prevenir la aparición de la situación problemática.

A modo de resumen podemos sostener que si bien la cuestión de la violencia en las escuelas mantuvo una presencia constante en ambos poderes de gobierno, en el Parlamento provincial la definición que fue asumiendo la misma fue mutando, dando lugar a conceptualizaciones diferentes sobre el fenómeno que las que tuvieron lugar al origen del surgimiento de la cuestión e instalando un nuevo significante en torno a la misma que se convierte en la interpretación socialmente dominante. En cambio, los idearios del Poder Ejecutivo han tenido una mayor continuidad desde la formulación de

las primeras iniciativas a la actualidad, solo observándose una ruptura en el momento del Plan “José Manuel Estrada” cuando aparecieron nociones vinculadas con la seguridad institucional.

4.1.3. La confluencia de diferentes corrientes: los factores que estimularon la agenda

Siguiendo el modelo de Kingdon de múltiples corrientes relativamente independientes (problema, políticas y política) identificaremos las distintas afluencias que tienen preeminencia en el ingreso de la cuestión a la agenda gubernamental.

En lo que respecta a la **corriente de problemas** (la modificación de un indicador respetado sobre la cuestión, la existencia de estudios relacionados con la misma o alguna situación que llame la atención de las autoridades para accionar, denominada “detonadora” por el referido autor), podemos afirmar que ha tenido incidencia en nuestro caso de análisis.

Primeramente, aún sin la existencia de evidencia estadística a nivel provincial sobre la amplitud del fenómeno, la demostración en los medios de comunicación de la presencia recurrente de situaciones de violencia en las escuelas, constituyó un factor de estímulo para el ingreso de la cuestión a la agenda de gobierno, particularmente al Poder Legislativo, el primer ámbito donde se considera la problemática. Si bien aquí no se observa la existencia de un hecho de especial gravedad y notoriedad, no existiendo una situación detonadora, podríamos argumentar que es el cúmulo de diversos comportamientos violentos en las aulas bonaerenses lo que se reflejaba y amplificaba en los medios, impactando para que la jurisdicción provincial tome cartas en el asunto.

En un segundo momento, cuando el Poder Ejecutivo comience a abordar la temática, será la existencia de estudios específicos sobre la misma, que la hacen cuantificable y permiten objetivamente considerar su magnitud, lo que constituyó el impulso central para que la cuestión comience a ser asumida por parte de las autoridades educativas.

En lo que refiere a las situaciones detonadoras, si bien como dijimos no existe en la provincia un episodio de violencia significativo que dispare el ingreso a la agenda, un evento que podría indicarse como iniciador, en función de las hipótesis causales enunciadas, es la crisis social y económica que vivió nuestro país desde mediados de la década del 90' y que explotó en los años 2000. Como dimos cuenta, el abordaje de la problemática por parte de los poderes públicos comenzó a desplegarse en estos mismos años, siendo la mayoría de las iniciativas relevadas formuladas en ese momento. Todas estas hacían alusión al impacto que esta crisis tenía en las instituciones educativas en términos de comportamientos conflictivos y, eventualmente violentos.

En lo que respecta a la **corriente de alternativas de políticas** (el conocimiento y las perspectivas sobre un área determinada que tienen los especialistas) podemos afirmar a partir de lo expuesto que, en el momento en que la problemática adquiere trascendencia y desde los poderes públicos se decide comenzar a abordarla, una propuesta resolutive de la misma estaba disponible. Esto es evidente tanto en el caso del proyecto legislativo de Courtial, quien contaba al momento de elaborarlo con las ideas de su esposa, como el caso de la adopción de la propuesta de la Fundación Poder Ciudadano por parte del Ejecutivo provincial, quien acepta esta formulación que además ya venía elaborada desde la Universidad de Harvard. Como enfatiza la literatura relevada (Rocheffort y Cobb, op.cit.) muchas veces las soluciones existentes condicionan la forma en que los problemas son definidos. Es probable que la

causalidad planteada en cada uno de los casos y, descripta en el apartado anterior, no hubiera sido la misma si las propuestas con las que se contaba para tratar la cuestión eran otras. Lo relevante es que esta disponibilidad de proposiciones resolutivas (corriente de alternativas) pueden confluír con la ya aludida corriente de problemas, facilitando el proceso de agendación.

Esta corriente de alternativas será especialmente relevante en la trayectoria que irá asumiendo la cuestión a lo largo de los años. Como hemos observado al analizar las concepciones e ideas que predominaron en la agendación de la cuestión, las mismas fueron sufriendo modificaciones, algunas coyunturales que se diluyeron con el tiempo y, otras estables que se fueron fortaleciendo y afianzando como parte del ideario gubernamental educativo. Esta importancia de las ideas y concepciones complementa los acontecimientos que forman parte de la corriente de problemas, la cual se mantendrá relativamente estable ya que no aparecen cambios significativos en torno a la cuestión, exceptuando algunos episodios de violencia excepcional cuya gravedad y repercusión amplifica y consolida la agendación de la temática. Ejemplos de estos son los mencionados casos de “Pantriste” en los años 2000, la muerte de una docente en Olavarría en el mismo año y, particularmente el episodio de Carmen de Patagones en el 2004.

La **corriente de política o del proceso político**, aquella referida a cambios en la administración, electorales y/o partidarios, no surgió como una relevante en esta construcción a lo largo de nuestro relato. Sin embargo creemos importante considerar que en el momento en que la cuestión ingresa a la agenda de gobierno, en la escena política y electoral provincial se estaban produciendo cambios sustantivos vinculados con la emergencia de una tercera fuerza política (Frepasso). Si bien no tenemos indicios sustantivos para establecer una vinculación entre este acontecimiento del escenario político y el ingreso de nuestra cuestión a la agenda legislativa, si es

relevante puntualizar algunos lugares de encuentro. El Senador que presenta el proyecto de ley pertenece a esta nueva fuerza e ingresa a la Cámara Alta provincial en el año 1995 a partir de este exponencial crecimiento del mencionado partido. Es este acontecimiento el que da lugar a que Courtial alcance su lugar de Representante en el Senado bonaerense. Por otra parte, las iniciativas formuladas por el Frepaso encontraban importante apoyo por parte de la población ya que esta fuerza representaba la principal crítica a las políticas económicas causantes de la crisis económica y social, la cual, por otra parte, era identificada como “responsable” de la emergencia de la cuestión de la violencia en las aulas por parte del Senador autor de la ley sobre la temática. Podría hipotetizarse entonces que, sin la posibilidad que ese partido encontrara un lugar relevante y pudiera poner en cuestionamiento las consecuencias del modelo económico y social de aquellos años, un proyecto de estas características para resolver la cuestión no se hubiera presentado.

Esta corriente tampoco aparece con centralidad en el relato en el momento que se considera la iniciativa presentada por la Fundación Poder Ciudadano. Sí podemos destacar que el contexto de crisis política y social se fue profundizando en estos años, que la emergencia del Frepaso como segunda fuerza se fortaleció y se amplió al constituirse la alianza con el partido Radical - logrando este nuevo armado político la conquista del gobierno nacional y un segundo lugar en la Provincia de Buenos Aires- y, que el desarrollo de la iniciativa formulada se vio atravesada por el cambio de gobierno provincial que mantuvo el mismo signo político. No obstante, estos dos últimos acontecimientos ocurrieron algunos meses después a la instalación del tema en la agenda de gobierno, no pudiéndose entonces establecerse una correlación significativa.

Por lo tanto, podemos afirmar que en el proceso de agendación de la cuestión de la violencia en las escuelas en los poderes públicos provinciales, confluyen las tres

corrientes presentadas por Kingdon como necesarias para que se abra una ventana de oportunidad y el tema se coloque en agenda. Si bien las corrientes que tienen más incidencia y peso relativo en el relato son la corriente de problemas y de alternativas de políticas, la corriente vinculada al proceso político incide en términos de construcción de un contexto favorable para el despliegue de ambas.

Capítulo V: Reflexiones finales

Como hemos podido observar a lo largo de la descripción del caso, la agenda gubernamental ha sido analizada diferenciando dos arenas centrales donde se definen y evolucionan los problemas, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, con el propósito de identificar y distinguir los distintos procesos que acontecieron en cada una de estas en torno a la cuestión de la violencia en las escuelas. Recuperamos en este punto esta distinción, sosteniendo que las dinámicas de construcción de agenda gubernamental se juegan en estos dos espacios.

El Poder Legislativo asumió tempranamente el abordaje de la cuestión socialmente problematizada, siendo el primer ámbito estatal en el cual se decide abordar la problemática. El primer proyecto legislativo ingresó a la Cámara en el año 1996, tres años antes de la primera iniciativa ejecutiva en 1999. Si bien es importante destacar que este proyecto tarda los mismos tres años en convertirse efectivamente en ley, sancionándose recién a mediados del año 1999, no puede por eso soslayarse que en el seno de este cuerpo la discusión sobre la cuestión social problematizada comenzó casi paralelamente al ingreso de la misma en la agenda pública. Recordemos que se ha identificado el año 1996 como el año donde la cuestión adquirió relevancia en esta última, siendo considerada ampliamente por los medios de comunicación masiva. Dado que en el mismo año se presenta el proyecto del Senador Pedro Courtial en el Parlamento provincial, no pareciera existir en este caso una brecha entre la agenda pública y la gubernamental, siendo que un tema que se coloca en la primera, es reconocido y considerado en la agenda de los poderes públicos con relativa rapidez. Podríamos hablar en este caso de una agenda de tipo “expres”, la cuestión se presenta en la agenda pública y casi inmediatamente aparece una propuesta resolutive por parte del Estado. Debemos recordar en este punto la referencia a la disponibilidad de soluciones previas a la aparición del problema -la

esposa del Senador mencionado ya había formulado alternativas para abordar la cuestión que se consideran luego en el proyecto legislativo- para que efectivamente el mismo pueda ser agendado.

A pesar de la influencia en este ámbito de dos actores externos – los medios de comunicación exhibiendo la cuestión y el círculo íntimo influyendo para que se tomara una decisión en la materia, hay un actor estatal protagónico, el Senador Courtial, quien a partir de estas influencias decidió elaborar un proyecto legislativo al respecto.

Es importante mencionar que, el Poder Legislativo, no sólo abordó tempranamente la cuestión sino que sostuvo su interés en la misma a lo largo de todo nuestro período de análisis, generando diferentes iniciativas para su consideración, muchas de ellas vinculadas con el proyecto de Courtial y otras que planteaban nuevas aristas de la problemática -no existentes al momento de la presentación de la primera iniciativa.

A pesar de ser este ámbito el lugar donde se expresó la primera manifestación de asunción de la problemática en la agenda gubernamental, no aparece el mismo como el espacio más potente. Por un lado, la iniciativa sancionada no encontró reglamentación en el Poder Ejecutivo y, por lo tanto no fue nunca puesta en marcha, generándose, como observamos (ver cuadro N°3, Capítulo III), diferentes proyectos reclamando su efectiva implementación aunque sin éxito alguno. Por otro lado, refuerza esta idea de debilidad la evidencia que ninguna de las posteriores iniciativas legislativas presentadas fuera sancionada. Es decir, el Legislativo consideró la problemática y elaboró diferentes alternativas para darle respuesta pero las mismas no superaron ese estadio, perdiendo la posibilidad de convertirse en iniciativas significativas y poderosas de la agenda de gobierno.

Por su parte, el Poder Ejecutivo reaccionó años posteriores al Legislativo frente a la cuestión socialmente problematizada, no existiendo aquí una sincronización entre la agenda pública y la agenda gubernamental. La agendación ejecutiva no sólo comenzó más tardíamente que la legislativa sino que además tuvo como actor central a una organización no gubernamental, Poder Ciudadano, quien elaboró y presentó la propuesta, no teniendo ninguna influencia la DGCyE. En otras palabras, el Ministerio provincial, en ese momento en manos de la Dra. Graciela Giannettasio, asumió la cuestión considerando a la misma de importancia en el territorio bonaerense pero no fue quien inicialmente se comprometió con la iniciativa para que esta adquiriera preeminencia ni contribuyó en su desarrollo.

Sin embargo, con el correr de los años, el Poder Ejecutivo comenzó a cobrar una envergadura que lo constituyó en el ámbito rector de la definición de la agenda gubernamental en la materia y de las alternativas a desarrollarse. A partir de la crisis económico y social de los primeros dos mil (2000-2002) se formularon y adoptaron diversas iniciativas desde distintos organismos de la DGCyE, con diferentes concepciones sobre la problemática y planteando múltiples y variadas alternativas para darle respuesta. La agenda del Ejecutivo se presenta entonces como una más efectiva en términos de que sus formulaciones encontraron concreción positiva en el abordaje de la cuestión.

Esta mirada respecto de la menor potencia del Poder Legislativo frente al Ejecutivo coincide con algunos trabajos previos (Foglia en prensa y; Agoff, Bertranou y Foglia, en prensa) respecto del rol que cumple el Poder Legislativo bonaerense en la temática educativa. En estos se ha destacado que los legisladores son los responsables de la mayoría de las leyes educativas de carácter sustantivo¹⁴⁵ que se

¹⁴⁵ Se analizaron solamente las leyes educativas que fueron consideradas como sustantivas, es decir aquellas que regulan cuestiones centrales en relación a la temática educativa provincial,

sancionaron en la legislatura provincial en el período 1983-2013, mostrando el Poder Legislativo una alta participación¹⁴⁶ y un papel importante impulsando temas centrales, modificando los proyectos ejecutivos o bien insistiendo con su propuesta original frente a un veto. Sin embargo, su papel fue menos relevante que el del Poder Ejecutivo ya que fueron sus iniciativas legislativas las que demoraron mayor cantidad de tiempo en aprobarse y las que sufrieron mayor cantidad de modificaciones, mientras que las ejecutivas se sancionaron en períodos breves de tiempo y trascurrieron generalmente sin cambios, dando cuenta de una menor influencia del primer actor para incorporar alternativas a las propuestas presentadas por el Ejecutivo.

Este papel menos enérgico del Poder Legislativo en comparación al Ejecutivo en la materia, no nos puede llevar a conceptualizar al primero como meramente reactivo, entendiendo esto como la convalidación, enmienda o veto de las decisiones del Poder Ejecutivo, caracterización que fue realizada por dos reconocidos estudiosos de la materia, Cox y Morgensten, para las legislaturas latinoamericanas (2001).

Por el contrario, el lugar que ocupa este poder en la construcción de la agenda respecto de nuestra cuestión socialmente problematizada fue central por su habilidad

descartándose las enunciativas –por ejemplo las que declaran de utilidad pública y expropián inmuebles, las declaraciones de interés, las conmemorativas y las declaraciones de diverso tipo.

¹⁴⁶ Este indicador propuesto por Alcantara et. al (2005) permite observar el peso que tienen las leyes aprobadas por uno u otro poder sobre el total de la legislación aprobada, habilitando examinar particularmente el rol del parlamento en la producción legislativa y su fortaleza o debilidad en la generación de leyes. Si bien existe otro indicador denominado “éxito legislativo” que se utiliza mayormente para estos análisis, que considera la relación entre el número de iniciativas presentadas por el Ejecutivo o por el Legislativo con la cantidad que finalmente es aprobada, siguiendo las recomendaciones de Montero (2007) lo hemos descartado. Se postula que este indicador sobreestima el peso del Ejecutivo en detrimento del Legislativo ya que el primero suele realizar una introducción más prudente de proyectos mientras que los legisladores presentan una gran cantidad aún cuando los mismos tengan pocas oportunidades de convertirse en leyes, generando una menor tasa de éxito para el parlamento.

para impulsar y colocar un tema en la misma y para influenciar la elaboración de alternativas.

Por último, es apreciable mencionar las escasas interrelaciones que se observan entre las agendas de ambos poderes. El proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo no tuvo incidencia en el momento en que el Ejecutivo decidió adoptar la propuesta de Poder Ciudadano. Recién se observó una referencia al proyecto de Courtial cuando se formularon las dos primeras iniciativas surgidas desde el seno del Ejecutivo (el Plan “José Manuel Estrada” y el Plan “Adolescencia, Escuela e Integración Social”). Ambas propuestas lo mencionaban en su formulación, el primero teniendo entre uno de sus objetivos la reglamentación de la legislación y, el segundo recuperando lo expresado en la misma respecto de los recursos existentes en el seno de la DGCyE para la intervención en la problemática, pero ninguno de ellos aplicando esa normativa y las propuestas en ella existentes, sino cada uno desarrollando sus propios objetivos y dispositivos.

Por otra parte, en lo que respecta a la trayectoria que fue asumiendo la agenda en cada uno de estos ámbitos, tampoco podemos observar ninguna interrelación significativa, sólo se pudiéndose destacar que en ambas la cuestión se mantuvo vigente a lo largo de todo el periodo de análisis. En la arena legislativa la misma fue adoptando, a partir del año 2008, una formulación muy diferente a la de la primera iniciativa elaborada, observándose mayoritariamente proyectos que se enfocaron en un aspecto de esta cuestión, la del acoso escolar o “bullying” que, como ya referimos se fue convirtiendo en el significativo hegemónico en este ámbito. Por el contrario, en el Poder Ejecutivo las conceptualizaciones en torno a la cuestión han ido consolidando una línea de abordaje de resolución pedagógica de los conflictos en el aula que se vio solamente interrumpida durante el año 2000 con el desarrollo del Plan Estrada que

presentaba un pensamiento más cercano al de los mencionados proyectos legislativos.

El análisis efectuado en este trabajo a partir de un caso específico de estudio nos ha permitido no sólo comprender particularmente el proceso de agendación en el campo educativo en la Provincia de Buenos Aires sino también sistematizar algunas ideas vinculadas con la construcción de agenda gubernamental en general.

Una primera reflexión que se desprende de los hallazgos producidos es la vinculada a la necesidad de efectuar las indagaciones situándolas en arenas específicas. En cada uno de estos espacios, para nosotros el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, pudimos observar diferentes dinámicas y tiempos que nos permitieron afirmar la existencia de un diferencial potencial en la agendación de la cuestión. No haber elegido esta estrategia hubiera resultado en una pérdida significativa en la identificación de matices respecto de lo que se considera agenda gubernamental. Esta distinción asimismo permite dar cuenta de interrelaciones e influencias entre ambos poderes del gobierno que podrían permitir establecer consideraciones respecto de la homogeneidad o heterogeneidad de la agenda.

Una segunda consideración conceptual refiere a la necesidad de recurrir a cuadros móviles para el análisis, evitando la tentación de solamente extraer una fotografía del momento en que una determinada cuestión ingresa a la agenda de gobierno. En este trabajo hemos elegido observar el desarrollo de la trayectoria de esa cuestión en cada una de las arenas elegidas lo cual nos permitió dar cuenta de modificaciones en su tratamiento, de vaivenes y altibajos a lo largo de un período considerable de tiempo que incluyó cambios contextuales relevantes como la situación económica y social, las autoridades a cargo del gobierno, el humor y la sensibilidad de la opinión pública frente a determinados temas, entre otras.

Un tercer aspecto que vale la pena destacar es el referido a los lentes con los cuales efectuar la indagación. Por un lado, aparece la necesidad de considerar lo que llamamos el “triángulo inicial”, es decir establecer cuáles son los actores protagonistas en la agendación, qué recursos tienen y bajo que marcos institucionales llevan a cabo sus acciones. Por otro lado, surge como eje nodal del análisis atender centralmente la definición que las cuestiones socialmente problematizadas asumen. Se remarcan en este punto dos ideas: la de construcción social de los problemas, poniendo el foco en las tipificaciones e interpretaciones de los actores respecto de los mismos y no sólo en sus características objetivas y, la de hipótesis causal, remarcando que en toda definición se establece alguna cadena de responsabilidades y culpas en torno al problema que permita construir una solución. Entendemos que el análisis efectuado en este trabajo se vio enriquecido a partir de incorporar estos marcos divergentes de significado que contribuyen a organizar la trayectoria de la cuestión marcando los constructos que se convierten en dominantes en cada momento en relación a la misma.

Por último, es relevante mencionar la utilidad que ha tenido para entender el proceso de agendación una mirada, también triangular, en donde se puede observar la confluencia de tres aspectos: la corriente de problemas, la de políticas o alternativas y la del proceso político, interrelacionados y mutuamente necesarios para que una cuestión social logre ser considerada por las autoridades gubernamentales. Si bien en nuestro trabajo algunas de estas cobraron mayor relevancia, comprendemos que la consideración de las tres es lo que permite entender los factores, situaciones y/o acontecimientos que facilitan o estimulan la agendación.

Para finalizar, entendemos que abordajes comparativos entre diferentes niveles subnacionales, sobre la cuestión problematizada analizada en este trabajo, permitirán observar sí similares dinámicas a las presentadas para la Provincia de Buenos Aires

se verifican en otras provincias que no muestran los mismos rasgos particulares de esta. Especialmente podría observarse el peso de los actores externos en otras jurisdicciones en la agendación, los recursos de los poderes públicos educativos en la definición de la agenda, la incidencia que tienen otras provincias sobre los procesos nacionales en la materia, entre otros elementos de estudio. Si bien, en principio, podría sostenerse que las características propias de la Provincia de Buenos Aires, le imprimen cierta unicidad a la jurisdicción en el proceso de políticas, un examen comparativo sistemático contribuiría a sostener o a discutir esta suposición. Si bien este abordaje queda fuera de los alcances de este trabajo, entendemos que es una indagación a continuar en futuras investigaciones.

Anexo 1- Metodológico

En este anexo intentaremos profundizar algunos conceptos vinculados con la estrategia metodológica presentada en el apartado 1.3. de nuestro capítulo introductorio.

Como hemos referido en esa instancia hemos concentrado nuestro análisis en un caso para estudiarlo profundamente y para extraer a partir de él algunas reflexiones sobre una temática del conocimiento más amplia. Si bien el estudio de caso ha sido considerado menos riguroso, en términos metodológicos, que los estudios de tipo experimental y estadístico, Stake (1995) sostiene que cuando el propósito es comprender, expandir una experiencia e incrementar los conocimientos respecto de un área de estudio, la desventaja desaparece.

Es posible identificar distintos tipos de estudio de casos. Stake (op.cit.) distingue tres: el intrínseco, el colectivo y el instrumental. Mientras que el primero sólo busca comprender el caso por el interés particular en el mismo y, en el colectivo, los investigadores consideran diversos casos coyunturales para comprender una condición general cuya complejidad requiere de un abordaje a partir de una multiplicidad de casos; en el caso instrumental se trabaja con un caso en particular pero el interés en el mismo es secundario ya que su principal aporte es servir de apoyo para comprender un problema más general o refinar teorías.

El caso elegido, como ya enunciamos, tuvo un carácter instrumental lo que nos permitió examinar intensamente al mismo, prestando máxima atención a su individuación y a la explicación de todos los fenómenos relevantes (Pasquino, 2004) pero respondiendo a una inquietud o problemática que va más allá del fenómeno estudiado (Stake, 1995:3).

Un estudio de caso es una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en profundidad y en su contexto real, por lo tanto, la primera obligación fue comprender el caso realizando un abordaje intenso del mismo. Sin embargo, el análisis se efectuó partiendo de generalizaciones teóricas ya producidas y de hipótesis explicativas extraídas de casos ya estudiados a fin de que el caso no constituya una mera descripción densa y permanezca aislado o estéril sino que permita profundizar el conocimiento de la problemática a analizar. La literatura entiende que estos casos tienen un valor heurístico que “reside en su propiedad de intersectar diferentes planos de organización social que se expresan en una posición localizada” (Merlinsky, op.cit.:3)

Debido a que los casos no son una muestra representativa de un fenómeno, no es posible establecer generalizaciones estadísticamente aplicables a conjuntos más amplios de situaciones. Sin embargo, los resultados y la interpretación del caso pueden ser generalizables a proposiciones teóricas, lo que Yin (op.cit.) denomina generalización analítica, donde se utiliza la teoría como un patrón con el cual se comparan los resultados empíricos del estudio de caso. Los hallazgos efectuados en el marco de este trabajo, pueden servir para ilustrar, representar o generalizar una teoría que puede ser transferida a otros casos. Por esta razón, algunos autores utilizan el término transferibilidad, en vez de generalización (Maxwell, 1998 citado por Martínez Carazo, 2006)

Para el abordaje del caso de estudio, hemos recurrido al método narrativo propuesto por Barzelay y Cortazar (op. cit) que permite descomponer la complejidad de la experiencia bajo estudio.

Hemos descartado la utilización de un método centrado en variables ya que este no resulta útil para el análisis holístico de secuencias de acciones en un tiempo y

lugar determinado. Por el contrario, su capacidad explicativa se basa en la búsqueda de relaciones entre categorías analíticas y su aislamiento de los contextos singulares donde las mismas tienen lugar.

El método narrativo permite analizar temporalmente el caso seleccionado, estructurándolo en diferentes eventos que lo componen, jerarquizándolos, estableciendo relaciones entre ellos y con el contexto global y local y, analizando su relevancia para responder a las preguntas de investigación (Abbot, 2001 citado en Merlinsky, op.cit.)

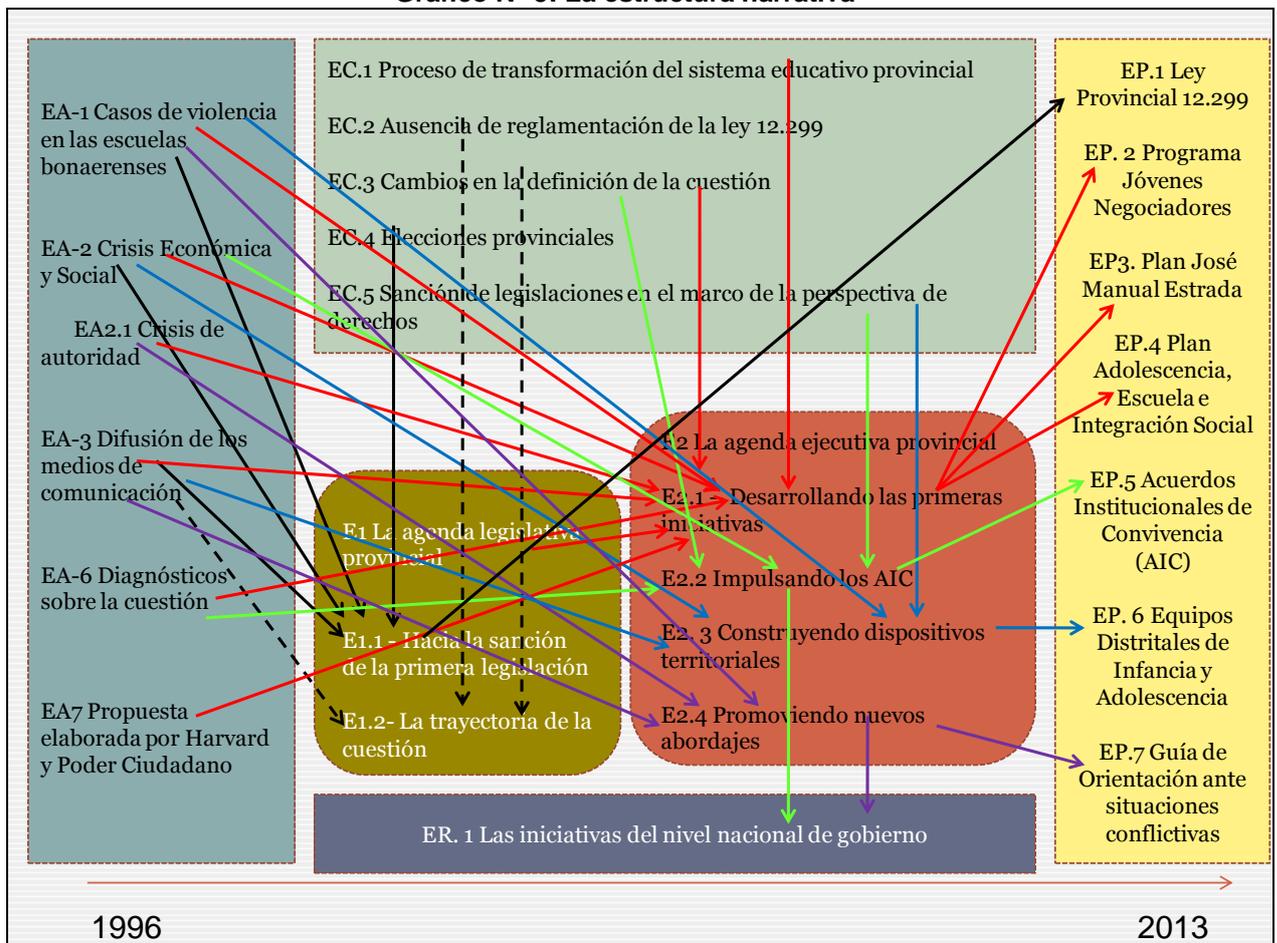
Un primer paso, entonces, consistió en organizar el flujo de acontecimientos o acciones diversas que componen nuestro caso, en unidades menores que se denominan eventos “que contribuyen a dar forma a un aspecto o parte de la experiencia total bajo estudio” (Barzelay y Cortazar, op.cit: 22). Estos eventos son los que directamente están referidos al proceso bajo análisis y se llaman episodios bajo estudio. Sin embargo, también es necesario considerar otros eventos que, sin ser parte propiamente del episodio, influyen en él o fueron influidos por este.

Por un lado, encontramos los eventos que ocurrieron antes que el episodio bajo estudio y que ejercieron influencia sobre este, denominados eventos anteriores (EA). Asimismo, se observamos eventos que influyen sobre el episodio pero que ocurrieron temporalmente en forma paralela y se llaman eventos contemporáneos (EC) y, eventos relacionados (ER) que ocurrieron al mismo tiempo que el episodio y que fueron influidos por este. Por último, se identifican los eventos posteriores (EP) que fueron influidos por el episodio pero que ocurrieron después que este tuvo lugar.

Estos eventos no son realidades objetivas sino construcciones conceptuales que nos permiten organizar los acontecimientos que vamos registrando en función de nuestras preguntas de investigación. Pueden ser estructurados a partir del resultado o estado final al cual conducen los acontecimientos considerados o la trayectoria que siguen dichos acontecimientos. A los fines de este trabajo elegiremos la segunda opción para organizar la narración.

En el gráfico siguiente podemos observar la aplicación de esta estructura narrativa a nuestro caso de estudio.

Gráfico N° 5: La estructura narrativa



Fuente: Elaboración propia en base a propuesta metodológica de Barzelay y Cortazar, op.cit.

Los diferentes tipos de eventos mencionados fueron organizados en una secuencia coherente que constituye la trama del relato. La misma es la que da cuenta del desarrollo del proceso y otorga sentido y lógica a los eventos, estableciendo conexiones significativas entre ellos, "sin el significado que otorga la trama, los eventos aparecen discontinuos y separados entre sí (Polkinghorne, 1988: 18 citado en Barzelay y Cortazar, op.cit). La trama opera a manera de hipótesis contrastándose con los eventos y observando sí, a partir de la herramienta construida, logramos dar cuenta de ellos y, en caso contrario, refinándola hasta lograrlo.

El establecimiento de relaciones significativas entre los eventos es una tarea fundamental dentro de la estructura narrativa ya que es la nos permitió tender puentes, desde el episodio bajo estudio (en nuestro caso la violencia en las escuelas en la Provincia de Buenos Aires) hacia atrás y hacia adelante buscando definir los encadenamientos más importantes entre los eventos.

Anexo 2 - Guía de preguntas de la entrevista

1. ¿En qué períodos fue funcionario y en qué organismos estatales se desempeñó? ¿Cómo llego a ese cargo?
2. ¿Cuál fue el problema identificado a resolver? ¿Cómo se identificó a este problema? ¿Cómo se definió el problema identificado?
3. ¿Es posible identificar algún acontecimiento que, en términos políticos o sociales, pueda haber influido para colocar el tema en la agenda de gobierno o para evitar su incorporación?
4. ¿Qué alternativas se plantearon para su resolución?
5. ¿Quiénes la impulsaron? ¿Qué otros participaron? ¿Quiénes se opusieron, aliaron, ayudaron? ¿Con qué recursos contaron?
6. ¿Cómo fue el proceso de elaboración de la iniciativa?
7. ¿Qué solución/es propone esa alternativa para resolver el problema?
8. ¿Logró efectivamente concretarse/implementarse la solución propuesta? ¿Qué contribuyo a lograrlo o a frenarlo? ¿Existieron otras propuestas similares que competían con esta iniciativa? ¿Quiénes las impulsaban? ¿Hubo contactos con ellos?
9. ¿Qué procesos internos al Estado generó? (repercusiones horizontales - tomas y reajustes de posición de otras unidades- y verticales en la atribución de competencia y en la asignación de recursos -tiempo, personal, dinero, equipo- a unidades formalmente dependientes de la que adopta la política).
10. ¿A nivel nacional que otras iniciativas en la temática puede identificar en el momento de su propuesta? ¿Y en otras jurisdicciones del país? ¿en el exterior? ¿Influenciaron las mismas sobre la agenda de gobierno provincial o se puede pensar un proceso a la inversa?

Referencias bibliográficas

- Adaszko, Adam y Komblit, Ana María (2008) "Clima social escolar y violencia entre alumnos", en Míguez Daniel, *Violencia y Conflicto en las escuelas*, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Agoff, Sergio, Bertranou, Julián y Foglia, Carolina (2013) "El gobierno de la educación pública bonaerense entre 1983 y 2010: momentos, actores y tensiones", Ponencia presentada en el *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio.
- Agoff, Sergio, Bertranou, Julián y Foglia, Carolina (2014) "Instituciones, actores y contextos políticos en la formulación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2010)" en *Revista Estado y Políticas Públicas*, Nº 2.
- Agoff, Sergio, Bertranou, Julián y Foglia, Carolina (2015) "Instituciones, política y burocracia en la formulación e implementación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires" en prensa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993) "Estudio introductorio" en Aguilar Villanueva (comp.). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F (2009) "Marco para el análisis de las políticas públicas" en Garza Cantú Vidal y Mariñez Navarro Freddy (comps.). *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*" México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcántara Sáez, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005): *Funciones, procedimientos y escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Álvarez Pietro, Natalia (2009) "Violencia en las escuelas. Un balance historiográfico y una propuesta de investigación" en *Anuario CEICS* (pp169-196).
- Anderson, James (1984) *Public Policy Making*. New York: Cbs College Publishing.
- Arzaluz Solano, Socorro (2005) "La utilización del estudio de caso en el análisis local" en *Región y Sociedad*. Vol. 17, Nº32.
- Bachrach, Peter y Baratz, Morton (1962) "The Two Faces of Power" en *The Political Science Review*, Vol. 56, Diciembre.

- Bardach, Eugene (1998) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Barzelay, Michael y Cortazar Velarde, Juan Carlos (2004) *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Baumgartner, Fran y Jones, Bryan “Agenda Dynamics and Policy Subsystems” (1991) en *The Journal of Politics*. Vol. 53, N°4, Noviembre.
- Becker, Howard (2009) *Outsiders Hacia una sociología de la desviación*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Belmartino, Susana (s/f) “Los procesos políticos de toma de decisiones en salud. Historia y teoría”. En *historiapolitica.com* – Programa Buenos Aires de Historia Política del siglo XX. Introducción y § I.
- Benes, Enzo y Moscovich, Lorena (2012), Buenos Aires: provincia rica, política pobre (Síntesis de las dinámicas sociales, económico-financieras y políticas de la Buenos Aires reciente), trabajo presentado en el marco del proyecto de investigación “La dinámica socio-política y administrativa de las políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires. Análisis e implicancias en el nivel local de gobierno”. UNGS.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, J.C. (2002) *La reproducción, Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Madrid: Editorial Popular.
- Bosk, Charles y Hilgartner, Steven (1988) “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model” en *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, N°1, Julio.
- Brener, Gabriel (2011) “Escuela y violencia en los medios de comunicación. Leer entrelíneas, ensayar una mirada crítica” en *Revista IRICE, CONICET: Universidad Nacional de Rosario*, N°22 (pp 17-23).
- Bringiotti, María Ines (2008). *La violencia cotidiana en el ámbito escolar*: Buenos Aires: Editorial Lugar.
- Chiara, Magdalena (2012), “Descentralización del Estado: el nuevo rol de los gobiernos locales”, Curso de Formación Continua en Gestión Integrada del territorio, Morón, Provincia de Bs. As.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1971) “The politics of Agenda- Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory” en *The Journal of Politics*. Vol 33, N°4, Noviembre.
- Cob, Rogger, Ross, Jennie Keith y Ross, (1976) Marc Howard “Agenda Building as a Comparative Political Process” en *The American Political Science Review*. Vol. 70, N° 1, Marzo.

- Cochran, Clarke, Mayer, Lawrance, Car T.R y Cayer, Joseph (2009) *American Public Policy: An introduction*, Novena edición. Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2001) "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents" en *Comparative Politics*, Vol. 33, N° 2.
- D'Angelo, Luis y Fernández, Daniel (2011) *Clima, conflictos y violencia en la escuela*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Dye, T. (1972) *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Downs, Anthony (1972) "Up and down with ecology: the issue- attention cycle" en *The Public Interest*. Vol. 28.
- Duschatzky, Silvia y Corea, Cristina. (2009) *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Elderman, Murray (1991) *La construcción del espectáculo político*. Argentina: Manantial.
- Edwards, George y Wood (1999) Dan "Who influence whom?: The President, Congress and the Media" en *The American Political Science Review*. Vol. 93, N°2, Junio.
- Elder, Charles y Cobb, Roger (1996). "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en Aguilar Villanueva (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Elias, Nibert (1999) *La civilización de los padres*. Bogota: Editorial Norma.
- Fidanza, Eduardo (1997) "Del Pacto de Olivos a la Alianza UCR-FREPASO: acerca de la evolución del voto opositor en la Provincia de Buenos Aires. Un abordaje preliminar", presentado en el III Congreso Nacional de Ciencia Política "Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social", Mar del Plata del 5 al 8 de Noviembre.
- Filmus, Daniel (2003) "Enfrentando la violencia en las escuelas: un informe de Argentina" en AA.VV. *Violencia na Escola: América Latina e Caribe*. Brasilia: UNESCO.
- Foglia, Carolina (2015) "La incidencia legislativa en la política educativa de la Provincia de Buenos Aires", en prensa.
- García Montero, Mercedes (2007) "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos" en *Lateinamerika Analysen*, Hamburg: ILAS.
- Guber, Rosana (2005) *El Salvaje Metropolitano*. Buenos Aires: Paidós.

- Jones, Charles (1970) "An introduction to the Study of Public Policy". USA: Duxbury Press.
- Jones, Brian y Baumgartner, Frank (2005) "A Model of Choice for Public Policy" en *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 15, N° 3.
- Kantarovich, Kaplan y Orce, Victoria (2006) "Capítulo 2: Sociedad contemporáneas y violencias en las escuelas: socialización y subjetivación" en Kaplan Carina (Dir) *Violencias en plural. Sociología de las violencias en la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kaplan, Carina y Castorina, José (2006) "Capítulo 1: Violencias en la escuela: Una reconstrucción crítica del concepto" en Kaplan Carina (Dir) *Violencias en plural. Sociología de las violencias en la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kaplan, Carina y García, Sebastián (2006) "Capítulo 4: La violencia en las escuelas, en el mundo. Un mapa de los estudios socioeducativos" en Kaplan Carina (Dir) *Violencias en plural. Sociología de las violencias en la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kaplan, Carina y García, Sebastián (2006) "Capítulo 5: Violencia en la escuela en Argentina. Un mapa de los estudios socioeducativos" en Kaplan Carina (Dir) *Violencias en plural. Sociología de las violencias en la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kaplan Carina (2011) "La sensibilidad por la violencia como experiencia cultural y educativa en sociedades de desigualdad. El caso de los jóvenes" en *Cadernos de estudos sociais Recife*. Vol. 25, N°1, Junio.
- Kingdon, John (1995) *Agendas, Alternatives and public policies*. USA: Addison-Wesley Educational Publishers.
- Kingdon, John (2003) *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Logman.
- Laswell, Harold (1951) "The Policy Orientation" en Daniel Lerner y Harold Laswell (eds.). *The Policy Sciences*. California: Stanford University Press.
- Laswell, Harold (1971) *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Lavena, Cecilia (2002) Primera aproximación a la violencia escolar en la Argentina, principales resultados de la investigación sobre violencia escolar en la Argentina: "¿La violencia va a la escuela? Una mirada a la violencia escolar en la Argentina" *Maestría en educación de la Universidad de San Andrés*.
- Lindblom, Charles (1958) "Policy Analysis" en *The American Economic Review*. N° 3, Junio.
- Lindblom, Charles (1959) "The Science of Muddling Through" en *Public Administration Review*. Vol. 9, N°2.

- Lionetti, Lionel y Varela, Paula (2008) “Las instituciones escolares: escenarios de conflicto, crisis de autoridad y transgresión a la norma” en Miguez Daniel (comp.) *Violencias y conflictos en las escuelas*. Buenos Aires: Paidós.
- March, James y Olsen, Johan (1972) “El cubo de basura como modelo de elección organizacional” en *Administrative Science Quarterly*. Vol. 20. N°2. Marzo.
- Martínez Carazo, Piedad (2006) “El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica” en *Pensamiento y Gestión*. N° 20, Mayo.
- Mayer, Lilita (2009) “Integración educativa y violencia escolar. Algunas notas para pensar el problema” en *Revista Margen 54*, N°54, Junio.
- Mella, Orlando (1998), Capítulo 1 *Naturaleza y orientaciones teórico-metodológicas de la investigación cualitativa*. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean Pier (1989) “Las políticas públicas”. Barcelona: Ariel.
- Merlinsky, G. (Diciembre 2008) *Agregando valor a los estudios de caso: Reflexiones desde la trastienda de la investigación*. Ponencia presentada en Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, La Plata.
- Miguez, Daniel (2008) *Violencias y conflictos en las escuelas*. Buenos Aires: Paidós.
- Miguez, Daniel y Tisnes, Adela (2008) “Midiendo la violencia en las escuelas argentinas” (pp 33-71) en Miguez Daniel (Comp.) *Violencias y conflictos en las escuelas*. Buenos Aires: Paidós.
- Montesinos, Edgar Eliezer (2007) “Límites del enfoque de las Políticas públicas para definir un “problema público” en *Cuadernos de Administración de Bogotá*, vol. 20, núm. 33, enero-junio, (pp. 323-335).
- Mutchinick, Agustina (2010) “Las violencias y la confianza en la escuela secundaria desde la mirada de jóvenes escolarizados” en *Revista del Instituto de Estudios en Educación Universidad del Norte*, N°13, Diciembre.
- Nelson, Barbara (1996) “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños” en Aguilar Villanueva (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Noel, Gabriel (2009) *La Conflictividad Cotidiana en el Escenario Escolar: Una Perspectiva Etnográfica*. San Martín: UNSAM Editorial.
- Observatorio argentino de violencia en las escuelas (2010) *La violencia en las Escuelas desde una perspectiva cualitativa*. Buenos Aires: UNSAM Editorial

- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Documento CEDES/G.E CLACSO/N°4*. Buenos Aires.
- O'Donnell, Horacio (1999) *La violencia en el sistema educativo*. Buenos Aires: Temas Grupo editorial.
- Ollier, María Matilde (2010) *Atrapada sin Salida*, Buenos Aires en la política nacional. San Martín: UNSAM Editorial.
- Olshfski, Dorothy y Cunningham, Robert. (2008) *How State Government Executives and middle managers make and administer policy*. Albany: State University of New York Press.
- Pasquino, Gianfranco (2004) *Sistemas políticos comparados*, Capítulo 1: El análisis de los sistemas políticos, Bononiae Libris- Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Pettigrew, Andrew (1997) "What is a processual analysis?" en *Scandinavian Journal of Management*, Vol 13, N°4, (pp337-348), Mayo.
- Rochefort, David y Cobb, Roger (1994) "Problem Definition: An Emerging Perspective" en *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. Kansas, Estados Unidos: University Press of Kansas.
- Roth Deubel, André (2007) "Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico" en *Revista Ciencia Política Universidad Nacional de Colombia, Bogotá*, N°3, (pp39-64).
- Schattschneider, E. (1960) *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinhart and Winston.
- Simon, Herbert (1957) *Models of Man: Social and Rational*. Nueva York: John Wiley.
- Stake, Robert (1995) *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Stake, Robert (2003) Case Studies en *N.K Denzin y Y. S Lincoln (Eds) Strategies of Qualitative inquiry (pp 134-164)*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.
- Stone, Deborah (1989) "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas" en *Political Science Quarterly*. Vol. 104, N°2.
- Suárez, Francisco (1989) *Problemas Sociales y Problemas de Programas Sociales Masivos*. Trabajo presentado en el Seminario sobre Programas Sociales Masivos, CIDES/OEA y el ILPES en San José, Costa Rica entre el 25 al 29 de septiembre.

- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne y Varonne, Frederic (2008) *“Análisis y gestión de políticas públicas”*. Barcelona: Ariel.
- Tamayo Saez, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas” en Bañón Rafael y Carillo Ernesto compiladores. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tenti Fafani, Emilio (1999) “Civilización y descivilización. Norbert Elias y Pierre Bourdieu intérpretes de la cuestión social contemporánea” en *Revista Sociedad (Facultad de Ciencias Sociales, UBA)*, N°14.
- Thoenig, Jean Claude (1985) “L’analyse des politiques publiques” en Gravitz Madeleine y Leca, Jean (Dir) en *Traite de Science Politique – Les politiques publiques*, Vol. 4,.
- Wildavsky, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown.
- Yin, Robert (1994) *Case Study Research. Design and Methods. Second Editions*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zibecchi, C. y Giménez, S (2004) *Algunas precisiones teórico–metodológicas para el estudio de los planes sociales: recuperar la mirada de sus “destinatarios/as” a partir de la utilización de los métodos cualitativos*. Ponencia presentada en Cuartas Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos. IDES, Buenos Aires, Argentina.

Normativas

Normativas Nacionales

- Ley N° 24.049/1991: De transferencia de los servicios educativos a las Provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires. Boletín oficial 07/01/1992.
- Ley N° 26.892/2013: “Ley para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas”. Boletín oficial 04/10/2013.
- Ministerio de Educación de la Nación, Resolución N° 503/2003, Creación del Programa Nacional de Mediación Escolar.
- Ministerio de Educación de la Nación, Resolución N° 1619/2004, Creación del Programa de Convivencia Escolar.
- Ministerio de Educación de la Nación, Resolución N° 1619/2004, Creación del “Programa Nacional de Convivencia Escolar”.
- Ministerio de Educación de la Nación, Convenio N° 366/2004 entre UNESCO y Universidad Nacional de San Martín, Creación de Observatorio de Violencia en las Escuelas.

- Consejo Federal de Educación, Resolución N° 217/14, “Guía Federal de Orientaciones para la intervención educativa en situaciones complejas relacionadas con la vida escolar”.

Normativas Provinciales

- Ley N° 12.299/1999: “Creando el Programa provincial de prevención de la violencia escolar”. Boletín oficial 25/06/1999. N°23848.
- Ley N° 13.688/2007 de Educación Provincial.
- Decreto Ley N°7.385/68, Ley Orgánica de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 6013/58, Reglamento General para Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N° 813/97, Convenio de Cooperación Técnica entre la Dirección de Cultura y Educación y la UNESCO. Boletín Oficial N°23475, 06/11/1997.
- Decreto N° 2299/11, Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires.
- DGCyE (Dirección General de Cultura y Educación), Resolución N° 4734/2000, Creación del Plan Provincial de Prevención de la Violencia Escolar “José Manuel Estrada”.
- DGCyE, Resolución N° 923/01, Creación del Plan Provincial “Adolescencia, escuela e integración social”.
- DGCyE, Resolución N° 1593/02, Implementar el proceso de formulación de Acuerdos Institucionales de Convivencia (AIC) en las escuelas dependientes de la Dirección de Educación Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales.
- DGCyE, Resolución N° 1847/2003, aprobación de Convenio Marco de colaboración y asistencia N° 23 con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.
- DGCyE, Disposición N° 76/2008, Responsabilidades de los Equipos de Orientación Escolar, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE, Comunicación N° 2/2000, Propósitos y Finalidades de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE, Comunicación N° 3/2001, “Adolescencia, escuela y contextos críticos”, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE, Comunicación N° 9/2002, Equipos Distritales de Infancia y Adolescencia, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

- DGCyE, Comunicación N° 6/2005, “Puntuaciones para los Equipos Interdisciplinarios Territoriales”, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE, Comunicación N°8/2005, “Estrategias Comunitarias en la Escuela”, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE, Comunicación N° 2/2006 “Equipos Interdisciplinarios Distritales”, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE, Comunicación N° 2/2009 “Sugerencias para el abordaje frente a situaciones de vulnerabilidad de derechos en el ámbito educativo”, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE, Comunicación N° 3/2010 “Programa Provincial: Prevención e Intervención en situaciones de violencia en la escuela”, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE, Comunicación N° 4/2010 “Análisis de los datos relevados por las diferentes estructuras territoriales. Orientaciones para seguir pensando las intervenciones”, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE, Comunicación Conjunta N° 1/2012 “Guía de orientación para la intervención en situaciones conflictivas y de vulneración de derechos en el escenario escolar”, Subsecretaría de Educación.
- DGCyE, Disposición N° 1/14, Dirección Provincial de Educación Secundaria, Secretaría de Educación, DGCyE.
- DGCyE, Comunicación N° 1/2014 “Conmemoración de los 65 años de la Modalidad”

Proyectos de Ley Provinciales

- Proyecto de Ley presentado por el Senador Pedro Courtial ante la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° E-150/96-97.
- Proyecto de Ley presentado por el Senador Pedro Courtial ante la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N°HS 133/97-98.
- Proyecto de Ley presentado por el Senador Carlos Baldino ante la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° 93 2000 – 2001.
- Proyecto de Declaración presentado por el Diputado Isidoro Roberto Laso en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 875/01-02-0.

- Proyecto de Solicitud de Informes presentado por la Diputada Edda Ines Mandolini en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 746/03-04-0.
- Proyecto de Solicitud de Informes presentado por el Senador Alberto Luis Conde en la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° F 501 2004 – 2005.
- Proyecto de Declaración presentado por la Diputada Mirtha Gloria Cure en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires , Expediente N° D- 1918/06-07-0.
- Proyecto de Solicitud de Informes presentado por la Diputada Ana María Peralta en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 1159/07-08-0.
- Proyecto de Ley presentado por la Diputada Julia Magdalena García y aprobado en la Honorable Cámara de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 760/08-09-0.
- Proyecto de Declaración presentado por el Senador Daniel Alejandro Expósito en la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° F- 403/2008 - 2009.
- Proyecto de Ley presentado por el Diputado Walter Martello en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 3183/11-12-0.
- Proyecto de Resolución presentado por el Diputado Jaime Linares en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 2682/11-12-0.
- Proyecto de Resolución presentado por la Diputada Cecilia Moreau en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 1312/11-12-0.
- Proyecto de Declaración presentado por el Diputado Walter Martello y aprobado en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 3159/11-12-0.
- Proyecto de Declaración presentado por el Diputado Juan Carlos Piriz en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 2621/11-12-0.
- Proyecto de Ley presentado por la Senadora Malena Baro en la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° E- 113 2012 - 2013.
- Proyecto de Ley presentado por la Senadora María Cristina Di Rado en la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N°E 150 2012 - 2013.

- Proyecto de Ley presentado por la Diputada Nancy Monzón aprobado en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 1536/12-13-0.
- Proyecto de Declaración presentado por la Diputada Fernanda Antonijevic en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N°D- 1112/12-13-0.
- Proyecto de Solicitud de Informes presentado por la Diputada Fernanda Antonijevic en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 3390/12-13-0.
- Proyecto de Solicitud de Informes presentado por Walter Héctor Carusso en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 2445/12-13-0.
- Proyecto de Solicitud de Informes presentado por el Diputado Marcelo Eduardo Díaz en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 1145/12-13-0.
- Proyecto de Solicitud de Informes presentado por el Senador Omar Foglia en la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° F 338/2012 - 2013.
- Proyecto de Solicitud de Informes presentado por el Diputado Walter Martello en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 2705/12-13-0.
- Proyecto de Declaración presentado por el Diputado Gonzalo Atanasof en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 1444/13-14-0.
- Proyecto de Ley presentado por el Senador Walter Carusso en la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 2638/13-14-0.
- Proyecto de Ley presentado por el Senador Víctor de Genaro en la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° E 203 2013 - 2014.
- Proyecto de Ley presentado por el Diputado Walter Martello en la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° D- 196/13-14-0.

Documentos Institucionales

- Dictamen en mayoría correspondiente al Expediente N°HS 133/97-98, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
- Dictamen en minoría correspondiente al Expediente N°D 133/97-98, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

- Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 1° de Octubre de 1997.
- Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 13 de mayo de 1999.
- DGCyE (2004) “Plan Provincial Adolescencia, Escuela e Integración Social”, Material destinado a directivos y docentes del sistema educativo bonaerense, Subsecretaría de Educación DGCyE.
- Fundación Poder Ciudadano (s/f) “Programa escolar de resolución de conflictos y construcción de metas”
- DGCyE (s/f) “Programa de Reformulación de Normas de Convivencia y Disciplina”, Dirección de Educación Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales, Subsecretaría de Educación DGCyE.
- DGCyE (s/f) “Primer encuentro de Inspectores de Enseñanza de la Modalidad de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social” Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCyE (s/f) “Satisfacción provincial por la federalización de la Guía para tratar conflictos escolares” Disponible en: <http://www.abc.gov.ar/?q=content/satisfacci%C3%B3n-provincial-por-la-federalizaci%C3%B3n-de-la-gu%C3%ADa-para-tratar-conflictos-escolares>

Relevamiento Periodístico

- Relevamiento periodístico Diario La Nación – Años 1995-1999.
- Relevamiento periodístico Diario El Día- Años 1999 a 2013.
- Relevamiento periodístico Diario Página 12- Año 1995.

Artículos periodísticos referidos

- Diario Clarín “Disciplina escolar: Harvard da clases a docentes bonaerenses” 02/06/1999.
- Diario El Día “Maestros bonaerenses enseñan a resolver conflictos dialogando” 31/08/1999, La Plata, Provincia de Buenos Aires.
- Diario El Día, “Ley olvidada y proyecto ‘parche’”, 17/07/2000, La Plata, Provincia de Buenos Aires.
- Diario El Día, “Reclaman la vigencia de la ley contra la violencia escolar”, 27/05/2001, La Plata Provincia de Buenos Aires.
- Diario El Día, 21/11/2001, La Plata Provincia de Buenos Aires.

- Diario El Judicial “En La Plata no puede ser aplicada una ley contra la violencia escolar” 16/07/2000, La Plata, Provincia de Buenos Aires.
- Diario El Popular “Proponen asignar serenos en escuelas bonaerenses” 14/06/1998, La Plata, Provincia de Buenos Aires.
- Diario El Popular “Proponen que los chicos no lleven tijeras ni trinchetas”, 01/06/2000, La Plata, Provincia de Buenos Aires.
- Diario El Popular “Un policía en cada escuela” 13/06/2000, La Plata, Provincia de Buenos Aires.
- Diario La Nación “Hay violencia en escuelas primarias”, 21/02/1998.
- Diario La Nación “Uno de los chicos quería vengarse porque la novia lo había dejado”, 26/03/1998.
- Diario La Nación “Según los directores de escuelas medias no hay violencia escolar”, 30/05/1998.
- Diario La Nación “Preocupa la ola de robos en las escuelas bonaerenses”, 17/06/1998.
- Diario La Nación “Muchos episodios, pero pocas respuestas”, 19/06/1998.
- Diario La Nación “Creció la violencia en el aula, según los docentes”, 14/11/1998.
- Diario La Nación “Violencia en las escuelas”, 15/11/1998.
- Diario La Nación “Campaña contra la violencia escolar” 01/06/1999.
- Diario La Nación “Habrá un policía en cada escuela”, 14/06/2000.
- Diario La Nación “Violencia escolar: una guía para ayudar a los docentes”, 18/12/2012.
- Diario Hoy “Idea contra la violencia escolar” 01/06/2000, La Plata, Provincia de Buenos Aires.
- Diario Página 12, “Un chico baleó a dos compañeros porque se burlaban de él: Disparos en la puerta de la escuela”, 05/08/2000.