

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales



FLACSO
ARGENTINA

Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación

**“El gobierno de la educación en la Provincia de Buenos Aires
un estudio exploratorio del sistema de inspección escolar (2004-2020)”.**

Tesista: María Eugenia Bucciarelli

Directora de tesis: Guillermina Tiramonti

Tesis para optar por el grado académico de

Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación

Fecha: 30/07/2021

Resumen

Entre 2004 y 2007, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires diseña e implementa una serie de medidas con el objetivo de garantizar la gobernabilidad del sistema educativo. Las medidas buscaron distribuir el poder de decisión a nivel local y fortalecer la red de actores territoriales. La reforma en el sistema de inspección escolar se enmarca en este conjunto de iniciativas.

La nueva arquitectura política-administrativa del sistema de inspección escolar posiciona a las jefaturas regionales y distritales como nuevos actores del nivel intermedio de la burocracia. La designación de estos actores bajo arreglos institucionales diferentes a los utilizados en otros modelos de inspección escolar en el país han sido el objetivo de estudio de esta tesis. A partir del análisis de documentos oficiales y entrevistas semiestructuradas, este trabajo aborda las continuidades y rupturas del sistema de inspección escolar en tres dimensiones: la estructura burocrática, el perfil y trayectoria profesional de los actores y su rol en el gobierno de la educación.

La racionalidad pedagógica, administrativa-organizacional, política y técnica confluyen en este complejo cuerpo de actores. Se espera que esta tesis abra la discusión sobre cómo el sistema de inspección puede contribuir hacia la territorialización de la política educativa.

Palabras claves: sistema de inspección escolar, burocracia educativa, gobierno de la educación, administración pública.

Abstract

Between 2004 and 2007, the government of the Province of Buenos Aires designed and implemented a series of measures aimed at guaranteeing the governance of the educational system. The measures sought to distribute decision-making power at the local level and strengthen the network of territorial actors. The reform of the school inspection system is part of this set of initiatives.

The new political-administrative architecture of the school inspection system positions the regional and district heads as new actors at the intermediate level of the bureaucracy. The designation of these actors under institutional arrangements different from those used in other school inspection models in the country have been the focus of analysis of this thesis. Based on the analysis of official documents and semi-structured interviews, this work addresses the continuities and ruptures of the school inspection system in three dimensions: the bureaucratic structure, the profile and professional trajectory of the actors and their role in the governance of education.

Pedagogical, administrative-organizational, political and technical rationality converge in this complex body of actors. It is hoped that this thesis will open the discussion on how the inspection system can contribute to the territorialization of educational policy.

Key words: school inspection system, educational bureaucracy, educational governance, public administration.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis fue posible gracias a las personas e instituciones que contribuyeron en mi formación y a las cuales les quiero agradecer.

A mi directora de tesis, Guillermina Tiramonti, por abrir espacios para la lectura y el intercambio. Al cuerpo docente de la FLACSO-Argentina y especialmente a Sandra Ziegler, Nancy Montes, Daniel Pinkasz, Agustín Claus por los consejos, las recomendaciones y las enseñanzas que me guiaron a lo largo de la cursada de la maestría y en el proceso de elaboración del proyecto y desarrollo de la tesis. A todas las personas que participaron del trabajo de campo y brindaron su tiempo para las entrevistas. A mi familia, amigos y amigas por apoyarme en todos estos años de estudio y cursada interrumpida.

Índice

Introducción	7
Apartado metodológico	10
Capítulo 1. Breve historia del sistema de inspección escolar argentino	12
La inspección escolar en el origen del Sistema Educativo Nacional (1870-1956)	12
El proceso de descentralización del Sistema Educativo (1956-1992).....	26
Los sistemas subnacionales de inspección escolar	29
Capítulo 2. La inspección escolar en la burocracia educativa.....	35
Acerca del concepto de burocracia estatal	35
Del modelo clásico de la administración pública a la nueva gerencia pública.....	37
Los sistemas de inspección escolar en el mundo	42
Producción de conocimiento en Argentina	47
Capítulo 3. La reforma del modelo de gestión territorial en la Provincia de Buenos Aires.....	54
De la gestión de la crisis (2001-2004) al Plan Educativo Provincial (2004-2007)	54
Nueva regionalización del sistema educativo	57
La creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD)	60
Reforma del sistema de inspección escolar.....	61
Capítulo 4. El sistema de inspección escolar en el gobierno de la educación.....	67
Trayectorias y perfil profesional de los jefes distritales y regionales	68
Requisitos y mecanismo de acceso al cargo.....	71
El rol de las jefaturas regionales y distritales en la política local.....	74
Conclusión.....	78
Referencias bibliográficas	80

Tabla 1. <i>Sistema de inspección Nacional de Colegios Nacionales y Nivel Secundario. (1862-1903)</i>	16
Tabla 2. <i>Inspectores Nacionales de escuelas (1884)</i>	19
Tabla 3. <i>Sistema de inspección nacional del nivel primario. (1871-1884)</i>	20
Tabla 4. <i>Marco normativo del sistema de inspección nacional para nivel primario y nivel secundario (1865-1905)</i>	22
Cuadro 1. <i>Matricula educación común. Jurisdicciones seleccionadas (2018)</i>	30
Tabla 5. <i>Sistema de inspección escolar. Provincias seleccionadas (2019)</i>	33
Tabla 6. <i>Modelos de supervisión escolar</i>	45
Tabla 7. <i>Distritos y Regiones Educativas de la Provincia de Buenos Aires.</i>	59
Figura 1. <i>Organigrama de la Dirección General de Cultura y Educación (2005)</i>	63
Cuadro 2. <i>Estructura burocrática del sistema de inspección escolar en PBA (2019)</i>	66
Tabla 8. <i>Inspectores jefes regionales (2007-2020)</i>	70
Tabla 9. <i>Inspectores jefes distritales (2007-2020)</i>	71

Introducción

Desde sus orígenes, los inspectores escolares han tenido un peso determinante en el funcionamiento del sistema educativo en Argentina. Encargados de llevar los lineamientos centrales a todos los territorios del recién conformado Estado Nación constituyeron una pieza clave del engranaje institucional y territorial. Durante el siglo XX estos actores atravesaron distintos procesos que afectaron y disminuyeron su poder relativo en el gobierno de la educación. Uno de ellos fue el traspaso de la administración del sistema educativo desde la órbita nacional hacia las jurisdicciones provinciales en la década de los 90´.

Enmarcado en la Ley 24.049 (1992) la transferencia de los servicios educativos de Nación a las provincias se efectuó en el contexto de la reforma estructural del Estado. Los años 1980 y 1990 fueron periodos de intenso debate sobre la administración pública en América Latina. Las llamadas “primera y segunda generación” de reformas impactaron en las estructuras de los Estados nacionales y en las administraciones subnacionales. Los resultados alcanzados no fueron alentadores ya que el impacto en las estructuras locales generó un panorama heterogéneo debido a que las provincias presentan profundas diferencias en cuanto a su capacidad institucional y administrativa. La administración del sistema educativo no fue la excepción. Varios países atravesaron procesos de descentralización y desconcentración con un doble objetivo: por un lado, incrementar la autonomía de las escuelas y traspasar el poder de decisión a los niveles intermedios, locales o regionales y, por el otro, reducir el gasto público y la estructura burocrática.

Los gobiernos subnacionales enfrentaron el desafío de asumir más protagonismo en el gobierno y administración del sistema educativo. Tras la desintegración del sistema de inspección escolar nacional, las provincias avanzan en el diseño de nuevas estructuras de gobierno ajustado a su territorialidad. Se crean 24 sistemas de inspección escolar con diferentes grados de responsabilidad y autonomía.

La Provincia de Buenos Aires (PBA) es una de las provincias más extensas de la Argentina y la más poblada, concentra más de 15 millones de habitantes. Su sistema educativo es el tercero más grande de la región de América Latina, luego de México DF (México) y San Pablo (Brasil). El gobierno de la educación presenta características particulares vinculadas a su extensión territorial, su densidad poblacional y su histórica conflictividad política.

Este trabajo analiza las características del sistema de inspección escolar en la Provincia de Buenos Aires a comienzos del siglo XXI, centrandó la atención en la creación de las jefaturas distritales y regionales. Nos preguntamos cuáles han sido los objetivos buscados mediante esta reforma, bajo qué supuestos y criterios se fundamentan ambas jefaturas, qué nivel de descentralización de funciones y atribuciones define la nueva arquitectura institucional y cómo los requisitos y mecanismos de acceso al cargo delimitan el perfil de estos actores.

El sistema educativo bonaerense junto con la designación de un cuerpo de inspectores fue antecedente inmediato de la conformación del Sistema Educativo Nacional y del Sistema de Inspección Escolar. Por ello, el capítulo 1 realiza un recorrido histórico del sistema de inspección y su rol en el gobierno de la educación desde el origen del sistema educativo nacional hasta comienzos del siglo XX.

En el capítulo 2 se presenta la discusión conceptual sobre administración y gestión pública y la definición de tres paradigmas a partir de la posición relativa que ocupe el estado, el mercado y la sociedad civil en la gestión de lo público. El último apartado sistematiza las producciones de autores y autoras argentinas sobre la inspección escolar en nuestro país. Este relevamiento permite dar cuenta del enfoque predominante en las investigaciones centradas en la burocracia del Estado nacional y la construcción del campo de la inspección desde la historia de la educación, siendo aún escasas las referidas a las provincias y aún más la vacancia de estudios sobre estos actores a nivel local-municipal. Aún persiste un vacío historiográfico de esta temática que no ha sido objeto de investigación en varias zonas de nuestro país.

El capítulo 3 presenta el caso de estudio de la Provincia de Buenos Aires, las continuidades y rupturas del sistema de inspección escolar a partir de la reforma del modelo de gestión territorial: Regionalización (2004), creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (2004) y reforma de la Dirección de Inspección General (2005) en el marco del Plan Educativo Provincia (2004-2007).

Por último, el capítulo 4 analiza las jefaturas regionales y distritales y su rol en el gobierno de la educación. Para ello se releva la posición de estos actores en la estructura burocracia, el mecanismo y requisitos de acceso al cargo, perfil y trayectoria profesional y su rol en la gestión territorial.

Tomando en cuenta este marco, el trabajo aquí presentado tiene como propósito brindar elementos empíricos que permitan avanzar en el conocimiento de los arreglos institucionales del sistema de inspección escolar y su correlato en el rol que asumen las jefaturas regionales y distritales en el gobierno de la educación bonaerense.

La principal dificultad que enfrentó la elaboración de esta tesis fue el acceso a entrevistas con jefes regionales y distritales, aun cuando ya no estaban en el ejercicio del cargo. Al mismo tiempo, la información disponible sobre este cuerpo burocrático es escasa. La sistematización de las trayectorias laborales, desarrollada en el capítulo tres, fue reconstruida a partir de noticias en medios locales de comunicación y actas de concursos públicos para cargos de inspección de nivel y/o modalidad.

Apartado metodológico

Entre los años 2004 y 2007 se diseña e implementa un nuevo modelo de gestión educativa territorial en la Provincia de Buenos Aires. Basado en una estructura burocrática descentralizada e incorporando nuevos actores con llegada territorial, el objetivo que perseguía esta reforma era garantizar la gobernabilidad del sistema en un territorio tan extenso y poblado. Este modelo se concretiza en tres medidas: Un proceso de división política-territorial para incrementar de 16 a 25 las regiones educativas (2004), la creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (2004) y la reforma de la Dirección de Inspección General (2005) en el marco del Plan Educativo Provincia (2004-2007).

A fines de estudiar el caso de la provincia de Buenos Aires en su particularidad y complejidad la estrategia metodológica seleccionada fue el estudio de caso. Como sostiene Schramm en Yin (1984) la esencia del estudio de caso es tratar de iluminar una decisión o un conjunto de decisiones. ¿Qué rol asumen los jefes regionales y distritales en el gobierno de la educación? ¿Qué impulsó esa reforma y cómo fue implementada? ¿Qué modificaciones incorporó?

La investigación tiene un carácter exploratorio y las técnicas de investigación utilizadas para la recolección de datos fueron el análisis documental y entrevistas a informantes claves. El análisis documental abarca tres campos temáticos: (a) Bibliografía internacional sobre modelos teóricos de inspección escolar sistematizados; (b) Literatura nacional producida en el campo de la política educativa vinculada a los supervisores escolares como actores intermedios de la estructura burocrática en la Provincia de Buenos Aires; (c) Documentos oficiales y marcos normativos sobre la estructura burocrática del sistema de inspección escolar a nivel nacional y en la Provincia de Buenos Aires.

La unidad de análisis de la investigación es el Sistema de Inspección Escolar definido como nivel intermedio de la burocracia educativa. Como parte del trabajo de campo se realizaron tres entrevistas a fin de recoger el testimonio de diferentes actores políticos involucrados en el proceso de discusión, sanción e implementación de la nueva arquitectura institucional del sistema de inspección provincial. De manera complementaria se realizaron seis entrevistas exploratorias al cuerpo de inspectores: 2 (dos) jefes regionales, 2 (dos) jefes distritales y (2 dos) áreales.

El objetivo es describir las continuidades y rupturas del Sistema de Inspección Escolar a

partir de la reforma del modelo de gestión territorial en la Provincia de Buenos Aires (2004-2007). Para ello, se indagó sobre la reconfiguración del nivel intermedio de la burocracia educativa y los nuevos arreglos institucionales y su correlato en las relaciones formales, informales, verticales y horizontales que establecen los Inspectores jefes Regionales y Distritales (quienes ocupan cargos técnicos-políticos) y los Inspectores de Enseñanza (cargos técnicos-pedagógicos) del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires. En este sentido, los objetivos específicos son:

- Describir el rol, composición, requisitos, mecanismo de acceso al cargo y el nivel de autonomía del sistema de inspección escolar durante el origen y consolidación del sistema educativo nacional (1870-1956) y el proceso de descentralización del sistema educativo (1956-1992).
- Identificar continuidades y rupturas del sistema de inspección escolar en la Provincia de Buenos Aires a partir de la reforma del modelo de gestión territorial: Regionalización (2004), creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (2004) y reforma de la DIG (2005) en el marco del Plan Educativo Provincia (2004-2007).
- Describir la articulación horizontal burocrática (entre el cuerpo de inspectores) y territorial vinculada a actores políticos (municipalidad, intendentes, consejeros escolares), sociales (tercer sector, comunidad educativa) y educativos (equipos directivos); y la articulación vertical vinculada a la estructura burocrática jerárquica que contempla el nivel provincial, regional, distrital del cuerpo de los inspectores.

Capítulo 1. Breve historia del sistema de inspección escolar argentino

En este apartado se presenta una descripción del sistema de inspección durante dos procesos históricos como telón de fondo y se analiza su rol en el gobierno de la educación.

(i) La inspección escolar en el origen del Sistema Educativo Nacional, abordando las reglas institucionales que enmarcaban su tarea, haciendo hincapié en los mecanismos de acceso al cargo, requisitos y rol en el gobierno de la educación. (ii) La conformación de sistemas subnacionales de inspección escolar a partir del proceso de descentralización y la tensión entre Nación y las provincias durante el siglo XX. Estos antecedentes serán importantes para entender las continuidades y rupturas del Sistema de Inspección Escolar bajo el nuevo paradigma del Estado y la administración pública que impulsó la reforma del 2004.

La inspección escolar en el origen del Sistema Educativo Nacional (1870-1956)

Este apartado se apoya en los valiosos aportes de investigaciones previas que serán citadas como antecedentes para abordar la reconstrucción histórica del sistema de inspección escolar en Argentina (Dussel, 1995; Legarralde, 2007; Dufour, 2007 y 2008; Aguerrondo, 2013; Southwell y Mancione, 2011 y 2016). Este periodo, que abarca los años 1870 a 1920, tiene como telón de fondo el proceso de conformación del Estado argentino.

El trabajo de dichos autores da cuenta que, desde los orígenes del sistema educativo en el siglo XIX, la inspección escolar desempeñó un papel clave como dispositivo de intervención central del Estado en la política nacional de conformación, expansión y regulación de la educación.

Ese papel se expresó en una gran producción de informes sobre cada visita a las escuelas, publicaciones pedagógicas, conferencias, seguimiento y evaluación del cuerpo docente y las escuelas. Además de sus tareas vinculadas a la orientación pedagógica, en un momento histórico donde el cuerpo docente no estaba profesionalizado y su rol tuvo una impronta más formativa, los inspectores escolares eran los actores encargados de llevar a todo el territorio los lineamientos nacionales. Sin embargo, a pesar de que históricamente se los haya definido como un cuerpo técnico subordinado a las decisiones políticas, el rol de los inspectores escolares asumió protagonismo en cuestiones que van más allá de lo prescripto en los marcos normativos de la época.

Además del corpus de investigaciones, este apartado retoma los principales lineamientos normativos impulsados a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires en relación con la figura del inspector escolar. Se pretende así, aportar al debate con una lectura sobre las reglas institucionales que enmarcaban su tarea, haciendo hincapié en los mecanismos de acceso al cargo, requisitos y rol en el gobierno de la educación.

Los inspectores nacionales (1870-1890)

Las primeras medidas que dieron origen a la tarea de los inspectores estuvieron motivadas por la voluntad de intervención del gobierno nacional en los -incipientes- sistemas educativos provinciales. Esta primera etapa se vincula a la creación de un cuerpo de inspectores que acompañaría la fundación de los primeros Colegios Nacionales y la decisión de crear un cuerpo burocrático con anclaje territorial en las provincias para supervisar el destino del dinero enviado por Nación a las provincias a través de las subvenciones nacionales.

Así, en 1865 se crea la Inspección de Colegios Nacionales y se designa a José María Torres, Inspector y Visitador de Colegios Nacionales (Decreto 6290, p. 186)¹. Su designación fue política y estuvo a cargo del Ministerio de Instrucción Pública. Al mismo tiempo, se configuró la figura de los visitadores: si bien sus tareas serán reglamentadas años después, su accionar se limitaba a seguir las instrucciones y órdenes del Inspector General.

Comienza a delinearse la estructura burocrática estableciendo la subordinación de rectores, directores y docentes a la autoridad del Inspector General y visitadores, como únicos representantes oficiales del gobierno central. De origen español, José María Torres había llegado a la Argentina tras una designación como Director de Escuelas en Montevideo que nunca llegó a efectuarse. Con el título de profesor normal y experiencia como vicedirector y luego inspector escolar en España, Torres ocupó el cargo de inspector escolar durante veinte años.

En cuanto a sus funciones no se explicitan más que visitar e informar sobre la situación de estos nuevos colegios. No obstante, durante los años posteriores, se avanzará en la

¹ Decreto 6290 de 1865 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Nombrando Inspector y de Colegios Nacionales a D. Torres. Visitador José María. 1 de febrero de 1865. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>

reglamentación de sus funciones que, más allá de las instrucciones dadas por el Ministerio, eran: visita e inspección a todos los Colegios Nacionales examinando el estado de sus estudios, sus finanzas y su disciplina y organizar la puesta en marcha de nuevos colegios articulando con autoridades provinciales (Decreto 7405: pp. 462-463)². Se señala además la responsabilidad del Inspector nombrado respecto de informar al Ministerio de Instrucción Pública “sobre el estado de cada uno de los Establecimientos mencionados proponiendo desde luego las reformas que repute convenientes, tanto para mejorar la enseñanza como su régimen interno, y adoptando las medidas que fueran urgentemente necesarias” (Decreto 7405, p. 462).

Una estructura burocrática simple con pocos niveles de autoridad habilitaba un nivel de autonomía y margen de acción de estos actores relativamente alto. Se delegó en el Inspector General y los visitadores la representación y la voz de las autoridades centrales. Los visitadores seguían las instrucciones y órdenes del Inspector General y sus informes eran utilizados como insumo para las autoridades centrales en lo que respecta a la política educativa de la época.

La creación del cargo del Inspector de los Colegios Nacionales es recuperada en la memoria del ministro Avellaneda como un hito importante de su gestión al frente del entonces Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, durante la presidencia de Sarmiento. Entre sus funciones, debía sostener, impulsar y dirigir la fundación de los nuevos establecimientos educativos. Su presencia supone además la delegación de la voz del Ministerio ante las autoridades provinciales de más alto rango, dándole cierto margen de libertad para instrumentar las medidas que considere provechosas para avanzar en el proceso de instalación de los colegios (Iglesias, 2020).

Durante los años venideros el cuerpo de inspectores escolares gozó de completa autonomía en sus funciones. La primera reglamentación de su tarea llega en el año 1892 cuando se sanciona el Reglamento de la Inspección General de la Enseñanza Secundaria y Normal. Esta norma marca un hito en tanto se constituye como organismo técnico la Inspección General de Enseñanza Secundaria y Normal. Allí se establece también los

² Decreto 7405 de 1865 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Nombrando Inspector de los Colegios Nacionales a D. José María Torres. 12 de abril de 1869. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>

criterios de designación y las funciones tanto del Inspector General como de los Visitadores. El primero, sería nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Dirección General de Enseñanza Secundaria y Normal, una vez que ésta se creara. Como requisito de acceso al cargo se establecía una experiencia mínima de diez años de servicio en la dirección de un establecimiento de enseñanza secundaria o cinco en el caso de los Visitadores. En el caso de este último, se requería para su designación haber sido director de establecimiento de enseñanza secundaria o normal, o profesor durante cinco años con foja de servicio intachable.

A pesar de establecer criterios de selección, quedaba a discreción del poder central la decisión de nombrar aquellos candidatos que, no cumpliendo con los requisitos mencionados, se considere que sus méritos en educación son suficientes para ser designado en alguno de los cargos.

Iglesias (2020) recupera la memoria del entonces ministro de Justicia e Instrucción Pública, Dr. Juan Balestra, el rol que ocupaba la inspección escolar en los objetivos de gobierno. Apoyado sobre la idea de que una burocracia formal le daría al gobierno de la educación una estabilidad mayor y superar los vaivenes que, según su consideración, traían aparejados los cambios políticos de coyuntura más inmediatos, como, por ejemplo, los cambios de ministro

En 1903 se sanciona un nuevo Reglamento de inspección escolar a raíz de los cambios en los planes de estudio del nivel. La impronta fuertemente disciplinar repercute en una nueva reorganización del cuerpo de inspectores. Se crea la figura de inspectores especialistas por disciplina dentro de la Inspección General de Enseñanza Secundaria y Normal. Cada uno de estos nueve nuevos perfiles sería especialista en un saber disciplinar de la enseñanza media (anatomía, filosofía y letras, instrucción nacional, ciencias fisicoquímicas, ciencias naturales, matemáticas, historia y geografía, y dos profesores normales).

El mecanismo de acceso al cargo era el concurso de mérito y podían presentarse aquellos profesores de enseñanza Secundaria, Normal o Superior que hayan ejercido su cargo por un periodo mayor de dos años. Los nombramientos tenían una duración de tres años, prorrogables por el Poder Ejecutivo sin nuevo concurso. En ese entonces, el cargo de inspector no era el de más alta jerarquía en la carrera docente, sino que era prerrequisito

para optar al nombramiento de rector o director de colegios nacionales o de escuelas normales.

Tabla 1. *Sistema de inspección Nacional de Colegios Nacionales y Nivel Secundario. (1862-1903)*

	Inspector Nacional	Visitadores	Inspectores especialistas
Mecanismo de acceso	Nombrado por el Ministerio de Instrucción Pública a propuesta de la Dirección General de Enseñanza Secundaria y Normal.	S/I	Concurso de mérito. Nombramiento por tres años con posibilidad de prórroga sin nuevo concurso.
Requisito de acceso	10 años de servicio en la dirección de un establecimiento de enseñanza secundaria. Se habilita la designación si se considera que el postulante tiene los méritos suficientes a pesar de no cumplir con los requisitos solicitados.	5 años de servicio en la dirección de un establecimiento de enseñanza secundaria o normal, o profesor con foja de servicio intachable. Se habilita la designación si se considera que el postulante tiene los méritos suficientes a pesar de no cumplir con los requisitos solicitados.	a) La tesis de doctorado en los casos en que se trate de un diplomado universitario; b) Certificado de clasificaciones y diploma c) Cualquier documento que compruebe su preparación, especial para el cargo; d) Información general acerca de la conducta presente y pasada.
Nivel de autonomía	Alto	Alto	S/I
Normativa	Decreto 6290 (1865) Decreto 7405 (1869) Reglamento de la Inspección General de la Enseñanza Secundaria y Normal (1892)	Reglamento de la Inspección General de la Enseñanza Secundaria y Normal (1892)	Reglamento de inspección escolar (1903)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Reglamentos de Inspección Escolar de 1892 y 1903.

La situación de la educación primaria es diferente ya que la Constitución Nacional de 1853 había establecido que la administración y responsabilidad de este nivel estaban bajo la órbita y competencias de las jurisdicciones provinciales. Ante la dificultad de muchas provincias de sostener el desarrollo de la educación primaria, el gobierno nacional decidió intervenir vía asignación de recursos nacionales como un modo de financiar la instrucción pública en las provincias. El instrumento legal fue la Ley de Subvenciones de 1871, que, junto al establecimiento del giro de fondos, establecía el nombramiento de inspectores

nacionales y la creación de comisiones provinciales para la administración de los recursos enviados. Así, el sistema de inspección escolar fue, para el gobierno central, un mecanismo de intervención y control de los recursos destinados a los sistemas educativos provinciales. Es por ello que, Southwell (2011), afirma que la función de los supervisores se conforma en medio de la tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

Con el objetivo de velar por estos fondos nacionales, se conforma un cuerpo de inspectores nacionales con anclaje territorial en las provincias denominados inspectores de sección. En cuanto a sus funciones principales la normativa establecía que eran encargados de ejercer el control formal y ser intermediarios entre los dos extremos de la cadena burocrática. Serían los encargados de relevar datos estadísticos y verificar las inspecciones requeridas por el Ministerio de Instrucción Pública. Debían acercar la normativa elaborada en las instancias centrales de gobierno, vigilar su cumplimiento y, a su vez, informar a éstas lo que sucedía en las escuelas. Dussel (1995) señala que la conflictividad de estos actores se debía a la ausencia de normativa sobre el rol del inspector en un contexto de heterogeneidad en la oferta educativa provincial (escuelas apenas conformadas, maestros sin titulación, convivencia o concurrencia de dispositivos escolares diferentes, entre otros aspectos).

En 1884, a través de la Ley N°1420 se crea el cargo de Inspector de Escuelas Primarias estableciendo entre sus funciones principales el seguimiento de los aspectos de infraestructura edilicia de las escuelas, su localización, matriculación y cumplimiento de los planes de enseñanza. En el artículo 25 establece que, en concordancia con la Ley de 1871, “habrá en cada provincia un inspector nacional de escuelas, que será profesor normal, y estará bajo la dependencia del Consejo nacional de Educación, cuyas instrucciones regirán su conducta. Estos empleados serán nombrados por el Ministerio de Instrucción Pública, a propuesta del Consejo nacional de Educación”. Como requisitos para acceder al cargo los inspectores debían haberse graduado como profesor normal, tener al menos tres años de experiencia de servicio y una hoja de servicios intachables.

La tensión entre el gobierno nacional y las provincias se acentúa con la creación, en 1890, de la Inspección Técnica para las Colonias y Territorios Nacionales y la Jefatura del Cuerpo de Inspecciones, que se regía por la Ley 1420. Con este nuevo marco normativo, las autoridades provinciales dejaron de tener injerencia en la designación y

responsabilidad de los inspectores y el cuerpo de inspectores de sección pasaría a depender del gobierno central.

La figura de los Inspectores de Sección se desdibuja y es reemplazada por el cargo de Inspector Nacional creado en el artículo 12 de la Ley de Subvenciones Nacionales para el fomento de la instrucción primaria en las provincias (1890): “En cada una de las provincias habrá un inspector nacional encargado de facilitar y vigilar la estricta ejecución de la presente Ley. Las funciones de estos inspectores serán reglamentadas por el Consejo Nacional de Educación”.

La Inspección Nacional de Escuelas estaba conformada por un Inspector General, quién debió fijar su residencia en la capital de la República y por quince inspectores de sección quienes debieron radicarse en la capital de la provincia a las que fueran designados. Los inspectores reportaban e informaba mensualmente al presidente del Consejo Nacional.

Tabla 2. *Inspectores Nacionales de escuelas (1884)*

Nombre y apellido	Territorio	Duración en el cargo	Sexo
Eleodoro Calderón	Inspector General de Provincias	7 años (1887-1904)	V
Raoul Legout	Buenos Aires	5 años (1884-1889)	V
Julio Aguirre	Córdoba	2 años (1884-1886)	V
Federico Guerrico	Santa Fe	1 año (1884-1885)	V
Juan V. Ceballos	Corrientes	2 años (1884-1886)	V
F.D Guerrico	Entre Rios	1 año (1884-1885)	V
Adeodato I. Berrondo	San Luis	4 años (1884-1888)	V
Carlos N. Vergara	Mendoza	3 años (1884-1887)	V
Manuel P. Antequeda	San Juan	3 años (1884-1887)	V
Demidio Carreño	La Rioja	5 años (1884-1889)	V
Juan Sanchez	Santiago del Estero	1 año (1884-1885)	V
José Castro	Catamarca	5 años (1884-1889)	V
Baldomero Quijano	Salta	15 años (1884-1899)	V
Jose G. Cámara	Jujuy	2 años (1884-1886)	V
Baltazar Lema	Tucumán	15 años (1884-1899)	V
Raúl Díaz ³	Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego	6 años (1890 a 1916).	V

Fuente: elaboración propia sobre la base de Monitor de la Educación Común Año 5 Nro.77 (1885), N°68 (1884), N°40 (1883).

Mientras los inspectores nacionales veían limitada su intervención a nivel del uso de los recursos financieros transferidos a las provincias, los inspectores de sección tenían prescripto por sus leyes provinciales una mirada sobre cuestiones metodológicas, aspectos de la enseñanza, el uso de libros, y aún se preveía que en sus visitas dictaran clases que sirvieran de ejemplo a los maestros. En la práctica dicha división fue alterada,

³ Raúl B. Díaz se desempeñó como profesor normal (1885 a 1899), vicedirector (1890) e inspector nacional (1890 a 1916). Ver Fiorucci, F. (2015) *Raúl B. Díaz: el inspector de Territorios Nacionales. Miradas, recorridos y reclamos de un funcionario viajero (1890-1916)*.

y se han encontrado registros de observaciones de corte pedagógico en las escuelas por parte de los inspectores nacionales.

El Consejo Nacional de Educación (CNE) mantenía una influencia directa sobre el cuerpo de inspectores en tanto es el encargado de designarlos y la autoridad a la cual deben entregar sus informes.

Durante estos años, la publicación de “El Monitor” tiene un protagonismo notable en la difusión de circulares y normativas centrales a todo el territorio nacional. En su publicación de 1889 se encuentra el Reglamento de la Inspección Nacional de Escuelas, conformado por veintinueve artículos organizados en tres capítulos. El primero de ellos refiere a la definición del cargo (sueldo, derechos y responsabilidades). En el capítulo segundo se define la naturaleza del cargo del Inspector General, determinando su intervención y articulación con los Consejos Escolares de las provincias y con el Sistema de Inspección Nacional de Escuelas. Por último, el capítulo tercero hace referencia a los inspectores de sección.

Tabla 3. *Sistema de inspección nacional del nivel primario. (1871-1884)*

		Sistema de Inspección Nacional de Escuelas (1884)	
		Inspector Nacional	Inspector de sección
Mecanismo de acceso	Inspector de sección (1871) Designación política a cargo de las autoridades provinciales.	Inspector Nacional Designación política nombrados por el Ministerio de Instrucción Pública, a propuesta del Consejo nacional de Educación	Inspector de sección Designación política nombrados por el Ministerio de Instrucción Pública, a propuesta del Consejo nacional de Educación
Requisito de acceso	Debieron radicarse en la capital de la provincia a las que fueran designados	Título de profesorado normal, tres años de experiencia de servicio y una hoja de servicios intachables.	Título de profesorado normal, tres años de experiencia de servicio y una hoja de servicios intachables.
Nivel de autonomía	Medio	Medio	Medio
Normativa	Ley N°463 (1871)	Ley N°1420 (1884) y el Reglamentos de Inspección Escolar de 1889.	Ley N°1420 (1884) y el Reglamentos de Inspección Escolar de 1889.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ley N°463 (1871), Ley N°1420 (1884) y el Reglamentos de Inspección Escolar de 1889.

El proceso de centralización de la educación se profundiza con la sanción de la Ley Láinez en 1905, la cual autorizaba la creación de escuelas primarias en las provincias por parte del Consejo Nacional de Educación. A su vez, un nuevo reglamento modificó la estructura de la Inspección que pasaba a ser conformada por un Inspector General e Inspectores Seccionales. Además, establecía otras funciones de carácter administrativo burocrático tales como: organizar los consejos escolares, abrir escuelas, atender a la reparación de los establecimientos, ejecutar el traslado de las escuelas, firmar contratos, escriturar terrenos, formular los presupuestos de las obras conforme a los planes aprobados por el Consejo, considerar las licitaciones y poner en función a los maestros.

La puja por la centralización y la intervención del nivel nacional durante el ciclo de creación de las escuelas normales y la sanción de la Ley de subvenciones Nacionales a las provincias fueron el telón de fondo de creación de los primeros cuerpos de inspectores escolares. A continuación, y a modo de síntesis, se presenta un cuadro que compila las normativas del sistema de inspección nacional para nivel primario y nivel secundario entre los años 1865 y 1905.

Tabla 4. *Marco normativo del sistema de inspección nacional para nivel primario y nivel secundario (1865-1905)*

Año	Normativa	Nivel Ed.	Especificaciones
1865	Decreto 6290 ⁴	Secundario	Nombra a José María Torres como Inspector de Colegios Nacionales.
1869	Decreto 7405 ⁵	Secundario	Crea la Inspección de Colegios Nacionales. El mecanismo de acceso al cargo es a través de la designación política Ministerio de Instrucción Pública.
1871	Ley de Subvenciones Nacionales a las Provincias (Ley N°463)	Primario	Crea la figura del Inspector Nacional de provincias.
1882	Decreto del Poder Ejecutivo	Primario	Define el mecanismo de acceso al cargo: Los inspectores nacionales serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional. División de las provincias en cuatro regiones.
1884	Ley N°1420	Primario	Crea la primera reglamentación del Inspector de Escuelas Primarias
1889	Reglamento de la Inspección Nacional de Escuelas	Primario	Regula la tarea y obligaciones del Inspector General
1890	Nueva Ley de Subvenciones Nacionales	Primario	Crea la Inspección Técnica para las Colonias y Territorios Nacionales y una Jefatura del Cuerpo de Inspectores.
1892	Reglamento de la Inspección General de la Enseñanza Secundaria y Normal, pp. 1233-1234	Secundario	Define el mecanismo y los requisitos de acceso a los cargos de Inspector General y Visitadores. Ins. Gral. Nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta de la Dirección General de Enseñanza Secundaria y Normal. Diez años de servicio en la dirección de un establecimiento de enseñanza secundaria Visitadores. Haber sido director de establecimiento de enseñanza secundaria o normal, o profesor durante cinco años con foja de servicio intachable.
1903	Decreto de 1903 sección II "Organizando la Inspección General de Enseñanza Secundaria y Normal" ⁶	Secundario	Crea un cuerpo de inspectores especializados por disciplina dentro de la Inspección General de Enseñanza Secundaria y Normal. Establece mecanismos y requisito para acceder al cargo.
1905	Reglamento	Primario	Reestructuración burocrática. Inspector General - jefe inmediato de la Repartición y asesor del Consejo- y de los Inspectores Seccionales, a cargo de cuatro Secciones de Inspección.

⁴ Decreto 6290 de 1865 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Nombrando Inspector y de Colegios Nacionales á D. Torres. Visitador José Maria. 1 de febrero de 1865. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf>

⁵ Decreto 7405 de 1865 [Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública] Nombrando Inspector de los Colegios Nacionales á D. José María Torres. 12 de abril de 1869. Recuperado de <http://cdi.mecon.gob.ar/greenstone/collect/registr1/index/assoc/HASH5a59.dir/doc.pdf> (PP 504)

⁶ Decreto de 1903 [Ministerio de Justicia e Instrucción Pública] Decreto reorganizando la Inspección General de Enseñanza Secundaria y Normal. 3 de febrero de 1903. Recuperado de https://archive.org/details/Boletin_Oficial_Republica_Argentina_1ra_seccion_1903-02-03/mode/2up

El inspector de sección en la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires ha sido reiteradamente precursora de la organización del sistema educativo nacional desde la sanción de la Constitución de 1853, la Ley de Educación Común en 1875 y el Reglamento Escolar de 1876, aprobado durante el mandato de Domingo F. Sarmiento en la Dirección General de Escuelas.

La Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires (1875), antecedente directo de la Ley Nacional 1.420 (1884) de Educación Común, estableció los primeros lineamientos sobre el rol del inspector y la definición del campo de su práctica.

En dicha Ley se establecía que los inspectores serían funcionarios dependientes del Consejo Federal de Educación y su principal función era vigilar "todas las escuelas públicas y particulares estimulando y dirigiendo el espíritu de los Consejos y de los vecindarios en todo lo relativo a la Educación Común". Asimismo, debían enviar al director general, un informe con sus "observaciones y las medidas que en su concepto convenga adoptar en las Escuelas" y se propusieran "todas las reformas que la observación y la experiencia les sugieran" (art. 37).

Para asegurar el gobierno de la educación, la Ley dividió a la Provincia en distritos escolares, cada uno a cargo de un consejo escolar compuesto por cinco miembros electos por los vecinos. Entre sus funciones principales se destaca la visita a las escuelas del distrito, el nombramiento y contratación de maestros y velar por el cumplimiento de los reglamentos. Las atribuciones del cuerpo de inspectores se desdibujan con la aparición de estos actores. Tanto el director general, como los inspectores y los consejeros escolares estaban dotados con esas atribuciones.

La tesis de Daniel Pinkasz (1993) sobre el gobierno de la educación de la Provincia de Buenos Aires entre los años 1885 y 1945 ilumina una etapa histórica del surgimiento del campo de inspección escolar y la disputa de poder con los Consejos Escolares. El autor afirma que, a pesar de que la Ley de Educación Común otorgaba a las autoridades locales una fuerte responsabilidad en la tarea "fundacional" y en el propio gobierno de la educación, los Consejos Escolares de Distrito tuvieron un papel menor en el gobierno y en el mantenimiento de la educación.

La Provincia avanzaría en la reglamentación de la tarea de los inspectores a través de tres normativas: la Circular a los Inspectores Generales de 1884, el Reglamento para los

Inspectores de Escuelas de la provincia de Buenos Aires sancionado en 1887, y posteriormente el Código para la Instrucción Primaria (Francisco Berra).

La Circular a los Inspectores Generales reglamentó la visita y el mecanismo de acceso al cargo. Estableció como mecanismo de acceso al cargo un concurso teórico y práctico y como requisito tener una foja de servicios intachable que demostrara la moralidad del aspirante. En cuanto a la reglamentación de la visita y de los informes introducía una modificación importante relacionadas a la norma de 1884: los inspectores solo podrían avisar de mala conducta, pero ya no tenían potestad de remover maestros de sus cargos.

Esta regulación restaba potestades al inspector a la vez que fortalecía el Consejo Provincial por ejemplo al asignarle la capacidad de decidir sobre los maestros (Southwell, 2011). La influencia de estos actores se ve en las tareas y articulaciones que debieron realizar, la autora destaca entre ellas, el intercambio con los gobernadores, reclamando la asignación de recursos para el sostenimiento de las escuelas, el diseño y elaboración de reglamentos, traducción del curriculum planes y programas, acompañamiento a maestros y aún el reclutamiento de alumnos de puerta en puerta. Junto con esta regulación más ajustada de la tarea de los inspectores, se avanzó en la construcción de un saber pedagógico en tanto asumió un rol más preponderante en guiar las prácticas de enseñanza de los docentes.

Posteriormente, el Reglamento para los Inspectores de Escuelas de la provincia de Buenos Aires sancionado en 1887 estableció una estructura burocrática-funcional del cuerpo de inspectores en dos niveles: la Inspección General y los Inspectores de Sección o de escuelas. A partir de este Reglamento, Legarralde (2007) sostiene que los inspectores ampliaron notablemente el límite de sus funciones al incorporar nuevas funciones sobre el sistema educativo, por ejemplo, brindar conferencias pedagógicas tanto para el personal escolar como para la comunidad sobre historia nacional.

El marco normativo durante esta etapa se completa con la sanción del Código para la Instrucción Primaria (Francisco Berra) en 1897. Entre los aspectos destacados cabe mencionar los requisitos para el acceso al cargo: título de maestro normal, tres años de ejercicio en la docencia, conocimiento de las reglamentaciones, mayor de 28 años y una conducta moral ejemplar. En cuanto a las funciones, la dimensión pedagógica se complementa a la función administrativa en tanto se les asigna a los inspectores la

responsabilidad de dar lecciones teóricas o prácticas a los maestros cuando se observaran deficiencias o errores.

Esta etapa de reglamentación y producción de un saber pedagógico específico fue sucedida por otra (a partir de 1905 y hasta 1920) en la que se produjo una creciente separación y diferenciación de las funciones técnicas y las funciones políticas en la administración del sistema educativo. Esta diferenciación se apoyó, según Dussel, en dos procesos: un proceso de profesionalización y la complejización de un saber técnico del que los inspectores se constituyeron en poseedores legítimos dentro del sistema.

Ambas autoras destacan la formación y un campo del saber específico de la inspección escolar. La creación de un cuerpo de inspectores resultaba necesaria como modo de hacer llegar las políticas de Estado hacia todo el territorio nacional. Sin embargo, esta tarea demandó un saber experto. Por esa razón, la inspección, además de las atribuciones propias de cualquier función de administración, requería competencias profesionales y un irrenunciable conocimiento del sistema educativo. En la práctica de inspección, y en los informes de los inspectores es posible observar una creciente condensación de un tipo de mirada, de una perspectiva específica, centrada en el gobierno del proceso de escolarización (Legarralde, 2007).

Los inspectores nacionales dependían del Consejo Nacional de Educación, en tanto que los inspectores provinciales reportaban a los ministerios o consejos provinciales de educación. Una segunda diferenciación se vinculaba a sus funciones, en tanto los inspectores nacionales monitoreaban el sistema educativo de cada provincia en su conjunto (sus mecanismos de gobierno, financiamiento, el avance del proceso de escolarización, la formación de sus docentes), en cambio, los inspectores provinciales focalizaban su trabajo en las escuelas (los métodos y contenidos de la enseñanza en cada escuela, la organización de las instituciones, su infraestructura, sus docentes, etc.).

En la medida en que los sistemas educativos de las provincias se encontraban en consolidación, esta distribución de funciones entre los inspectores nacionales y provinciales experimentó superposiciones importantes. Sobre todo, porque en la práctica no era clara la delimitación de tareas e intervención de los inspectores nacionales.

El proceso de descentralización del Sistema Educativo (1956-1992)

A comienzos del siglo XX, el sistema de inspección escolar se adaptará a un nuevo escenario: el incremento de la demanda de educación en todos los niveles, la expansión del sistema educativo como consecuencia de la ampliación de la oferta y la aparición de nuevos niveles o modalidades demandaba perfiles de inspección cada vez más especializados.

Hasta mediados de siglo, el gobierno nacional tuvo un papel hegemónico en la administración del sistema educativo. La creación de escuelas, la prestación del servicio educativo, los lineamientos docentes, el financiamiento y la administración estaban centralizados.

Fue la reforma de la Constitución provincial de 1949 durante la gobernación de Domingo Mercante (1946-1951) que introdujo modificaciones en la estructura burocrática del sistema educativo. Entre los aspectos de la obra educativa durante este periodo se destacan la descentralización de la Inspección General de Enseñanza y la creación de las inspecciones distritales por medio de la Ley Orgánica de Ministerios (5.694/52).

Un nuevo marco normativo que deposita en las inspecciones distritales el poder político-territorial al vaciar y dejar sin efecto la función de los consejeros escolares. De este modo los Consejos, sin personal asignado, asumieron un rol administrativo bajo la órbita del gobierno central, subordinada a la inspección de Distrito.

Otro aspecto destacado es la creación del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires como nuevo órgano de gobierno del sistema educativo provincial en reemplazo de la Dirección General de Escuelas y el Consejo General de Educación. La denominación cambiará cinco veces más hasta que en 1994 la Ley de Educación Común volvió a la denominación de Dirección General de Cultura y Educación, nombre que actualmente se asigna a la máxima autoridad educativa provincial.

Paralelamente la estructura de la Inspección General y de las inspecciones específicas se transformó en una estructura de direcciones (Dufour, 2008, p. 73). Esta modificación de la estructura burocrática implicó la creación de nuevos cargos con rango superior a los inspectores y colocó a estos en un nivel intermedio. Los inspectores pasaron a depender directamente de las distintas direcciones de nivel, "aunque siguieron ejerciendo sus diferentes funciones sobre un espacio territorial delimitado (distrito/región educativa)"

(Dufour, 2008). Esto especializó aún más su rol en tanto su labor quedaba circunscripta al nivel educativo.

El rol del inspector nacional se reconfigura a partir de la transferencia de establecimientos educativos de nivel inicial y primario desde la órbita nacional hacia las provincias. El proceso comenzó en 1956 y finalizó durante la Dictadura Militar que tuvo lugar entre 1976 y 1983⁷. La transferencia de la administración de este conjunto de escuelas hacia las provincias impactó en una mayor carga presupuestaria para las administraciones subnacionales ya que no hubo nuevas partidas ni aumento de recursos a través del régimen de coparticipación federal de impuestos.

En un primer momento, la política de transferencia trajo como consecuencia el cierre de establecimientos educativos en diversas provincias que carecían de los recursos para afrontar los gastos. Posteriormente, al no establecerse mecanismos de coordinación y al no jugar el Consejo Federal de Cultura y Educación un rol decisivo, se verificó una gran anarquía, fundamentalmente en el plano del curriculum y de las condiciones laborales de los docentes (Feldfeber, 2009).

Feldfeber (2009) argumenta que se trató de un proceso de transferencia y no de descentralización entendida como delegación de poder. Esto generó un panorama heterogéneo debido a que las provincias presentan profundas diferencias en cuanto a su capacidad institucional y administrativa. Sólo unas pocas lograron integrar en forma armónica y sin conflictos la totalidad de los servicios transferidos al sistema provincial.

En 1970, la Resolución Nacional 142 (Principios y Técnicas de Supervisión), se incluyó el nombre de la supervisión como reemplazo de inspección en un intento de despojar de la función fiscalizadora que tuvo el cargo en sus orígenes. La provincia de Buenos Aires es la única jurisdicción que actualmente mantiene la denominación de inspector escolar para el cargo.

La reforma que tuvo lugar en la década del '90, marcada por la tendencia internacional, se orientó a la modernización y profesionalización del sistema educativo. Los cambios que se sucedieron fueron tanto de estructura y organización del sistema como de la vida

⁷ Esta política, impulsada por Ministerio de Economía, buscaba la reducción del déficit fiscal, aun cuando formalmente la transferencia se fundamentó en el respeto del federalismo y en el artículo 5 de la Constitución Nacional que otorga a las provincias la responsabilidad de garantizar la educación primaria (Bravo, 1994)

cotidiana escolar (Terigi, 2003). Estos cambios se enmarcaron en un contexto político caracterizado por la reforma del Estado que implicaba una recentralización regulatoria y descentralización administrativa bajo la retórica del “estado eficiente” un cambio de paradigma focalizado en políticas sociales. Los nuevos modos de gestión que se proponían para los sistemas educativos se enmarcaron en lo que se conoce como las Reformas del Estado de segunda generación (Oszlak, 1999), vinculadas a la emergencia de un nuevo paradigma de la gestión pública (CLAD, 1990).

Desde entonces, las reformas educativas se dieron en un contexto de distribución de autoridad con el nuevo rol del Estado Nacional en la educación y el traspaso de la totalidad del sistema educativo hacia las entidades sub-nacionales. La reforma educativa de los años noventa fue una bisagra en la historia del sistema educativo argentino.

Para algunos, las políticas de la década de los años '90 destruyeron la visión sarmientina de la educación. Desde esta posición, se percibe a la Ley Federal de Educación como una de las fuentes principales de los problemas de fragmentación y desigualdad de la educación argentina. Otros, en cambio, sostienen que la educación tuvo un papel contra estructural, que permitió compensar o atenuar el impacto de las políticas económicas y que la desigualdad y la fragmentación hubieran sido aún mayores de no haber mediado las políticas educativas de aumento de la cobertura, de compensación social y de coordinación nacional que se implementaron en ese período. Para otros, finalmente, algunas de las principales líneas de la transformación educativa quedaron inconclusas y sería preciso avanzar aún más profundamente en su diseño e implementación (Tedesco, 2005).

Si bien no es un objetivo profundizar en este debate, es importante señalar que los cambios ocurridos en el sistema de inspección se enmarcan en una reforma estatal de gran magnitud asociada a un significativo aumento de la desigualdad y la exclusión social. Para Tedesco (2005) la relación entre cambio educativo y cambio social se complejizó durante estos años. El autor muestra que el diseño de la reforma educativa no ha sido revisado a la luz de los cambios sociales ocurridos en la época: “Un indicador elocuente de este cambio de contexto es el que se refiere a la distribución del ingreso. En 1995 los ingresos del 20% más rico equivalían a 11.5 veces de los más bajos. En el 2002, esa diferencia se amplió a 20.4 veces. Por otra parte, se incrementó significativamente el

número de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas” (Tedesco, 2005:20).

La agenda educativa de la década de los 90´ asignó una fuerte prioridad a la reforma institucional y abrió el debate en torno al mejor modelo de supervisión escolar para acompañar los procesos de cambios. La tensión entre la elección de un modelo generalista (con una mirada integral), focalizado (supervisores formados en determinadas áreas curriculares) o mixto (conformado por supervisores generalistas y especialistas).

La reconfiguración de las relaciones entre el gobierno nacional y los niveles provinciales y municipales junto a la reestructuración implementada durante la década de los noventa abrió la oportunidad a cada jurisdicción de diseñar el sistema de inspección. A partir de este momento, cada jurisdicción adaptaría el modelo de inspección escolar a su interés. Si bien muchas provincias sostuvieron el modelo nacional, otras avanzaron con reformas sustanciales, tal fue el caso de la Provincia de Buenos Aires.

Los sistemas subnacionales de inspección escolar

El sistema nacional de inspección escolar estuvo ligado desde sus orígenes con la función de control e inspección de las normas. Fueron encargados de llevar los lineamientos centrales a todos los territorios del recién conformado Estado Nación argentino. No obstante, sus tareas e incluso su rol dentro de la estructura burocrática fueron reconfigurándose a partir de la reforma de la década de los 90´. Tras el proceso de descentralización detallado anteriormente, los gobiernos provinciales debieron asumir un rol más protagónico en el gobierno y administración del sistema educativo.

Axel Rivas (2004) a partir de un estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas afirma que los supervisores han padecido distintos cambios que afectaron y disminuyeron su poder relativo en el gobierno de la educación. Este fenómeno venía gestándose desde la década de los 80 a partir de la aparición de un rol mucho más ejecutivo del ministerio de educación y del pasaje de las funciones de control e inspección al cuerpo de asesores.

Tras la descentralización se observa que algunas provincias trabaron la designación de nuevos supervisores y se achicó el cuerpo con las jubilaciones de los existentes. Este fue el caso de Neuquén, Misiones, Santiago del Estero, Jujuy, Chaco, Catamarca, Misiones, Salta y Tucumán. Algunas provincias incluso comenzaron un reemplazo de la figura de

carrera por cargos políticos que permitiesen una mayor concentración de poder en manos de las autoridades provinciales. Tierra del Fuego y Santa comenzaron a designar al cuerpo de supervisores por la vía política. En 1996, a raíz de la jubilación masiva de supervisores, implementó una reforma en el acceso a los cargos jerárquicos de directores y supervisores. A partir de esta reforma, los nuevos supervisores, que accedían al cargo por concurso durante un periodo determinado, perdieron la estabilidad en el cargo y por lo tanto la autonomía de decisión que gozaban con el viejo mecanismo.

Esta sección busca ilustrar cómo se organizaron las provincias en torno al sistema de inspección escolar. No pretende ser un estudio exhaustivo de los 24 sistemas educativos provinciales, sino presentar referencias de otros territorios que permita poner en perspectiva nacional la particularidad del caso de la Provincia de Buenos Aires. Para ello, se presenta la provincia de Córdoba, Mendoza, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El criterio de selección se basó en el tamaño del sistema educativo, siendo estas jurisdicciones los cinco sistemas más grandes del país.

Cuadro 1. *Matricula educación común. Jurisdicciones seleccionadas (2018)*

Jurisdicción	Estudiantes Educación Común	Porcentaje de estudiantes con relación al total país
CABA	588.982	5,7%
Córdoba	822.266	7,9%
Santa Fe	741.197	7,1%
Mendoza	431.837	4,2%
PBA	3.987.296	38,4%

Fuente: Relevamiento anual (2018)

Estos cinco sistemas de inspección presentan algunos rasgos comunes. Entre ellos, es posible señalar el mecanismo de acceso al cargo, la regionalización y la estructura burocrática.

El mecanismo de acceso y permanencia a los cargos de inspección se rige de acuerdo con las condiciones establecidas por el estatuto que regula la carrera docente. Sin excepciones,

los casos seleccionados realizan concursos de mérito y oposición para cubrir los cargos vacantes.⁸ La falta de concursos es una problemática que atraviesa todo el territorio nacional. Al postergar indefinidamente los concursos de mérito y oposición no hay posibilidad de acceder al cargo de manera titular. Por ejemplo, en la provincia de Mendoza, en febrero de 2019 se realizó el concurso de antecedentes y méritos tras cinco años que no se hacía este llamado.⁹

Otro aspecto que considerar son los requisitos de acceso; los cargos de inspector se posicionan en la cúspide de la carrera docente en todas las provincias sin embargo los requisitos de acceso varían. El principal requerimiento es la experiencia la cual se traduce en años de antigüedad y trayectoria en cargos de gestión. Algunas excepciones son la provincia de Córdoba, en la cual hasta el año 2014 no se establecía como requisito para el acceso al cargo de inspectores haber transitado por un cargo directivo¹⁰. Este es el caso también de la Provincia de Buenos Aires, la cual establece como requisito una antigüedad de diez años en algún cargo docente y siete años en el nivel donde se desea desempeñar como inspector areal.

La gestión territorial se divide en regiones educativas. Se utiliza un mismo criterio de regionalización para todo el sistema educativo provincial, excepto en el caso de CABA donde difiere según nivel educativo (primaria; secundaria y modalidad técnica).

De acuerdo con los organigramas y estructuras burocráticas, el cuerpo de supervisores de estas provincias se agrupa por tipo de gestión y por nivel y modalidad educativa y los supervisores dependen de las Direcciones Generales o Direcciones que están a cargo del nivel que atienden.

Esta estructura burocrática habilita una mirada fragmentada del sistema educativo especializada en el nivel y modalidad educativa asignada. No existen cargos que posean una mirada generalista dentro del cuerpo de supervisores. En el caso de CABA los

⁸ Ley de Educación de la Provincia de Mendoza 6970/2001. Ley de Educación de la Provincia de Córdoba N°9870/2010. Ley N° 6427 y su Decreto Reglamentario N° 2880/69 de la Provincia de Santa Fe.

⁹ Dirección General de Escuelas (18-mar 2019) Las nuevas inspectoras de nivel primario tomaron sus cargos. <http://www.mendoza.edu.ar/las-nuevas-inspectoras-de-nivel-primario-tomaron-sus-cargos/>

¹⁰ Ley N°10.237 concursos para la cobertura en condición de titulares de cargos directivos y de inspección en el ámbito del ministerio de educación Artículo 14.- Modifícase el artículo 61 del Decreto Ley N° 214/E/63, el que queda redactado de la siguiente manera: “Artículo 61.- Para ser designado inspector de enseñanza se requiere revistar en cargo directivo, acreditar diez años de antigüedad docente, cinco de los cuales deben ser en el nivel y modalidad a la que pertenezca el cargo a concursar, y tener título docente.”

supervisores jefes dependen de la Dirección de nivel correspondiente y tienen a su cargo la coordinación de la supervisión y a la asistencia en el vínculo con la Dirección de nivel. Estos cargos existen solo para nivel primario y secundario y son designados por concurso de oposición y antecedentes entre los integrantes de la Junta de Supervisores y su mandato se extiende por un período de cuatro (4) años no renovable. A su vez, resulta interesante destacar la presencia de equipos de supervisión en el nivel primario e inicial en cada región de supervisión. Los mismos estaban conformados por un supervisor pedagógico y otro adjunto, enfocado en tareas administrativas¹¹.

El siguiente cuadro presente un resumen de las jurisdicciones seleccionadas y sus características en relación a la dimensión del cuerpo de inspectores, estructura burocrática, mecanismo de acceso al cargo y la organización territorial.

¹¹ Ley de Educación CABA CAPÍTULO II - De la Junta de Supervisores

Tabla 5. *Sistema de inspección escolar. Provincias seleccionadas (2019)*

	Cantidad total en el sistema	Posición en el organigrama de la AP provincial	Estructura	Organización del cuerpo de inspectores	Mecanismo de acceso	Organización territorial
CABA	222	Bajo la órbita de las direcciones de nivel/modalidad	<u>2 niveles</u> Supervisor jefe + Equipo de supervisores	Por nivel de enseñanza y ámbito de gestión	Concursos de títulos, antecedentes y oposición.	21 distritos (primario) y 8 regiones (secundario)
Córdoba	158	Bajo la órbita de las direcciones de nivel/modalidad	<u>3 niveles</u> Inspección Gral. Subinspección Gral. – Inspección Técnico Seccional	Por nivel de enseñanza y ámbito de gestión	Concursos de títulos, antecedentes y oposición.	16 regiones
Santa Fe	190	Bajo la órbita de las direcciones de nivel/modalidad.	<u>3 niveles</u> Regional – Distrital – Nivel/modalidad	Por nivel de enseñanza y ámbito de gestión	Concursos de títulos, antecedentes y oposición.	9 regiones
Mendoza	106	Bajo la órbita de las direcciones de nivel/modalidad.	<u>2 niveles</u> Inspección técnica general y un cuerpo de inspectores regionales	Por nivel de enseñanza y ámbito de gestión.	Concursos de títulos, antecedentes y oposición.	5 regiones
PBA	1607	Dirección de inspección general (DIG).	<u>4 niveles</u> Dirección Gral. - Jefe regional – jefe Distrital – Nivel/modalidad	Por nivel de enseñanza y ámbito de gestión.	Designación política para las jefaturas y concursos de títulos, antecedentes y oposición para inspectores áreales	25 regiones educativas. 135 distritos escolares.

¿Por qué importa conocer la arquitectura institucional que asume el sistema de inspección en diferentes momentos históricos? A lo largo del capítulo se evidencia que la tarea de los inspectores escolares ha ido variando en el tiempo.

La conformación de un sistema de inspección fue un proceso que abarcó casi 40 años y respondió a la necesidad de un gobierno central de controlar la expansión del sistema educativo. Este proceso estuvo atravesado por un federalismo incipiente que derivó en la superposición de un cuerpo nacional y un cuerpo provincial.

En el marco del proceso de descentralización y el auge del planeamiento educativo, desde la década de 1960, se reconfiguraron las funciones del sistema de inspección escolar ante la una necesidad de fortalecer la gestión y administración educativa. Estas funciones predominaron dejando atrás la función pedagógica y curricular.

La descentralización del sistema educativo puso en jaque la continuidad de un sistema de inspección nacional que pierde sentido en un esquema donde la administración de las escuelas pasa a depender de las provincias. Frente a este escenario, las jurisdicciones adoptaron el esquema del sistema de inspección nacional y otras lo rediseñaron según las propias necesidades.

Capítulo 2. La inspección escolar en la burocracia educativa

Este capítulo aborda las referencias teóricas para el análisis de la burocracia educativa. Presenta las perspectivas teóricas sobre la burocracia estatal en el campo de la Administración Pública, los modelos teóricos de inspección escolar sistematizados por la bibliografía internacional y, por último, una revisión de la literatura vinculada a los inspectores escolares como actores intermedios de la estructura burocrática en Argentina.

¿Cómo se vincula las características de un Estado, la administración pública, la gestión de lo público con el rol de los inspectores escolares? ¿En qué nivel de análisis se encuentra la identificación y comprensión de los aspectos políticos-burocráticos del sistema de inspección? ¿Son problemas de los arreglos institucionales y mecanismos de acceso al cargo o de su ubicación en una estructura estatal determinada?

A lo largo del trabajo se define la inspección escolar como parte de la burocracia educativa. Por ello, estas dos primeras secciones buscan dar un marco conceptual a la definición de burocracia estatal y a los paradigmas de la administración pública que han sido piedra angular de las reformas estatales en Argentina

Acerca del concepto de burocracia estatal

La burocracia es una pieza fundamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Las primeras definiciones sobre la burocracia se basaron en el modelo weberiano. Una burocracia weberiana se define por ciertas características institucionales que funcionan como un contrapeso a la discrecionalidad y son centrales para la disminución del riesgo de corrupción, el funcionamiento del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho (Acuña y Chudnovsky, 2017). Estas características son el reclutamiento meritocrático, el desarrollo de un servicio de carrera en el que se asegure la estabilidad y el ascenso profesional mediante la promoción interna, así como la existencia de incentivos y recompensas para que los intereses de la burocracia concilien con el interés político.

En los últimos 40 años, la producción de conocimiento sobre las burocracias estatales puso en duda la neutralidad asumida en el paradigma weberiano. La burocracia dejó de ser considerada un instrumento neutro e inerte y a ser objeto de análisis para un mejor entendimiento de la gestión de lo público.

Como expone Oscar Oszlak (2015), la burocracia estatal latinoamericana es analíticamente distinguible de otras organizaciones. En su artículo, revisa cómo diferentes disciplinas académicas y profesionales han definido qué es la burocracia estatal y propone la necesidad de construir una teoría de la burocracia estatal latinoamericana que no se centre únicamente en una perspectiva administrativa-organizacional ni en miradas analíticas importadas de “lo privado”. Asimismo, esta teoría debe entender a la burocracia estatal como un espacio en el que se dirimen conflictos políticos entre diversos actores sociales y políticos (que, a su vez, modelan la forma que esta va tomando) y debe tomar en consideración la trayectoria histórica específica, ya que, sin duda, los diferentes roles que fue tomando el Estado le fueron dando forma institucional a la burocracia estatal.

La burocracia es definida como una instancia de mediación entre la sociedad civil y el Estado. Por un lado, es la cristalización institucional del Estado y sus intereses. Por el otro, la burocracia se convierte en arena conciliadora de los intereses particulares de los diferentes sectores de la sociedad civil. No hay ninguna duda o cuestionamiento sobre su legitimidad. Su existencia encuentra justificaciones válidas y suficientes para garantizar el acceso a recursos necesarios: humanos, técnicos, simbólicos y materiales. No obstante, señala Oszlak, existen al menos tres tipos de restricciones:

Los factores de carácter normativo son la primera restricción en tanto condicionan el comportamiento de las burocracias. Las prioridades de gobierno, las metas, los valores, las sanciones, delimitan su campo de acción. El segundo tipo de restricciones es de carácter estructural y se refiere a los recursos que dispone la burocracia institucionalizados a través de sistemas y procedimientos formales (jerarquías, escalafones, sistemas de información, evaluación y control). Por último, las restricciones vinculadas al comportamiento –incluyendo desde aspectos motivacionales hasta estilos de liderazgos, orientaciones hacia la acción o expectativas sobre los límites del conflicto interpersonal—que, resalta el autor, resultan socialmente aceptables y predecibles y que, al ser internalizadas a nivel individual, fijan parámetros adicionales a la actividad burocrática.

Estos tres tipos de restricciones son momentos de un mismo fenómeno y son premisas que guían la actividad del aparato estatal, el “interés general” se traduce, alternativamente, en normas que lo explicitan, en estructuras que lo viabilizan y en comportamientos que lo concretan (Ozslak, 2015, p. 290).

¿Qué rol juega el nivel intermedio de la burocracia educativa en el gobierno de la educación? Para responder esta pregunta, se retoma el trabajo de Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (2007) sobre la gobernabilidad de los sistemas educativos. Entre las premisas sobre el éxito o fracaso de las políticas educativas, los autores sostienen que si los actores que intervienen en diferentes momentos del proceso de elaboración de las políticas educativas (políticos, administradores y grupos de interés, entre otros) logran definir consensos y sostenerlos, es probable que se desarrollen mejores políticas y que se genere mayor gobernabilidad del sistema.

La gobernabilidad apunta a la capacidad de implementar una política educativa que sea sustentable intertemporalmente. En este sentido, un problema central del *policy making* democrático a la hora de diseñar las políticas educativas es su falta de continuidad. En este sentido, la persistencia en el tiempo de las políticas es una cuestión en permanente tensión: el traspaso de poder (democrático y deseable) de un partido a otro –y el consecuente recambio de equipos técnicos-, pone en jaque algo tan necesario (y deseable) para la lógica educativa como su continuidad en el tiempo (Acuña y Chudnovsky, 2007, p. 7).

Del modelo clásico de la administración pública a la nueva gerencia pública.

¿Qué entendemos por administración y gestión pública? Dos conceptos funcionalmente equivalentes si definimos la administración como el hecho de administración/gestionar «lo público». Para Chudnovsky (2015), estas miradas tienden a simplificar/omitir la forma organizacional que asume el Estado, por eso sostiene la importancia de definir la administración pública como la estructura administrativa del Estado y distinguirla de las formas de gestionarla, es decir, de la gestión pública.

La estructura estatal reviste una institucionalidad formal propia, así como una forma organizacional que los gobiernos «heredan» a la hora de asumir su función. Luego, podrán (y deberían) decidir cómo «administrarla/gestionarla». Sin duda, se enfrentará a reglas formales e informales y con actores que revisten de cierta autonomía y que incluso pueden establecer límites a los cursos de acción posibles a la hora de decidir cómo gestionar/administrar el aparato estatal. Desde ya que la gestión/administración de la administración pública como tal es parte fundamental de la forma que asuma la estructura administrativa estatal y puede coincidir con

ella en la experiencia del día a día. Sin embargo, resulta pertinente distinguirlas como nociones vinculadas pero independientes (Chudnovsky, 2015, p 18).

A partir de la década de 1990, el concepto y el estudio de la Administración Pública ha sufrido profundas transformaciones como respuesta a las reformas que ha atravesado el Estado.

En el campo de la Ciencia Política y la Administración Pública, han surgido diversas líneas de investigación que pueden agruparse en tres paradigmas a partir del peso relativo que se le otorgue al estado, el mercado y la sociedad civil en la gestión de lo público. Oscar Oszlak lo expone de la siguiente manera: “El modelo weberiano está claramente asociado a una concepción estado-céntrica, del mismo modo en que la Nueva Gestión Pública está asociada a una visión mercado-céntrica y la filosofía del Open Government, que podríamos considerar socio-céntrica, tiende a destacar el protagónico rol de la ciudadanía y la sociedad civil” (Oszlak, 2013).

El primer paradigma parte de una concepción del Estado como actor, haciendo hincapié en las instituciones que lo conforman y su funcionamiento. En este sentido, el trabajo de Max Weber (1996) es el puntapié inicial. El Estado weberiano administra, gestiona y controla un territorio y sus habitantes a través de una forma de organización burocrática basada en la monopolización de la violencia legítima. Esta definición implica el reconocimiento de la capacidad coercitiva y administrativa del Estado y que la administración pública es un medio para alcanzar un fin, es decir, el cuerpo burocrático se conforma de agentes profesionales neutrales que ejecutan decisiones políticas.

En oposición con la teoría weberiana, propia del enfoque dirigencial, para el enfoque clasista, el aparato burocrático no es más que un instrumento que posibilita el ejercicio del poder por parte de un grupo social. La atención se corre del aspecto organizacional del Estado para centrarse en los actores sociales.

Para Oscar Oszlak, ambas corrientes parten de un enfoque histórico-estructural. Mientras que Max Weber consideraba a la burocracia como la forma de organización racional más combatible con el modo de producción capitalista, Lenín sostenía que en una sociedad socialista la extinción del Estado implicaba la eliminación de su aparato burocrático. Aun cuando difiere el rol que le asignan a la burocracia, “ambos colocaban el objeto de su preocupación dentro de un marco histórico-estructural en el que la dinámica propia del

aparato burocrático se entrecruzaba complejamente con otros procesos globales a nivel del Estado y la sociedad civil” (Oszlak, 2015, p. 297).

En cuanto a las interpretaciones de este paradigma, Oszlak señala que la literatura se ha enfocado en las incongruencias entre los aparatos estatales de las sociedades subdesarrolladas y las características del «tipo ideal» weberiano. Para el autor, el uso del modelo weberiano como herramienta analítica para evaluar casos empíricos usando el tipo ideal como estándar de evaluación ha llevado a confundir los elementos analíticos de la teoría weberiana; priorizando descubrir patologías en lugar de profundizar en el análisis de los factores determinantes y por qué las organizaciones desarrollan esas características.

Además de cuestionar la neutralidad de la burocracia, se hizo cada vez más evidente que la administración pública, enfrentaba como mínimo dos grandes desafíos. El nudo no estaba en el contenido de las políticas sino más bien en su gestión e implementación. Este escenario abrió una serie de líneas de indagación referidas a la gestión de estos procesos.

El segundo paradigma se enmarca en la discusión sobre la gestión. Según el diagnóstico realizado a fines de la década de los ochenta, el estado era una estructura estatal demasiado grande e ineficiente. El agotamiento del modelo weberiano de la administración pública clásica se reflejaba en los bajos niveles de eficacia y los altos márgenes de discrecionalidad, opacidad y corrupción. Es entonces cuando una serie de reformas implementadas por países como Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda marcaron el inicio de lo que ha sido llamada la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP).

Estos enfoques tuvieron su apogeo en la década de los noventa, de manera articulada con el resurgimiento de las ideas (neo)liberales y el consecuente avance de la segunda generación de reformas promercado y reducción del papel estatal. La NGP se estructuró como un paradigma de la gestión que se caracterizó por adaptar las herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos y propuso una prestación de servicios ajustada a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad. La NGP, por una parte, permitió valorar la especificidad y trascendencia del «manejo» o gestión de lo público. Por otra, esto lo hizo asimilando el entendimiento sobre la «gestión de lo público a la del sector privado, incorporando prácticas de gestión del mercado y transformando a los ciudadanos en «clientes», por lo que su lógica de

reformas persiguió – a partir de sospechas hacia lo político como «fuente de ineficiencias» otorgarle poder y autonomía a los gestores públicos. De esta forma, la NGP se planteó a sí misma como un paradigma técnico, entendiéndolo como políticamente neutral y universalmente válido (Chudnovsky, 2015, p- 20-21)¹².

Desde el enfoque de la NGP quedaba en evidencia la necesidad de reducir el tamaño del Estado y neutralizar el componente político-partidario de las burocracias públicas.

A partir de la segunda mitad de los años noventa, con el surgimiento de las “reformas de segunda generación”, el sector público comenzó a reconsiderar la necesidad de modernización antes que reducción. No se trataba de volver al Estado proveedor, pero tampoco de defender el Estado mínimo. Fue en este contexto de revalorización de la esfera estatal que los temas de calidad y excelencia en la gestión pública adquirieron relevancia. El foco se puso en modernizar la gestión pública sin caer en la crítica sobre la ineficiencia, los altos costos, el enfoque en las rutinas administrativas y la falta de medición de los resultados de sus acciones, como ocurrió en el periodo de “reformas de primera generación”. La racionalidad organizativa del Estado se retrasó para las reformas de segunda generación que comenzaron a defender un aparato gubernamental más eficiente (Oszlak, 1999).

Encontramos un buen ejemplo de este proceso en el ámbito educativo. Varios países de América Latina han atravesado procesos de descentralización o desconcentración del nivel central hacia el poder local y hacia las escuelas con un doble objetivo: por un lado, incrementar la autonomía de las escuelas y traspasar el poder de decisión a los niveles intermedios, locales o regionales y, por el otro, la reducción de la estructura pública jerárquica y burocrática.

Entre los autores que han discutido con este paradigma se encuentra el trabajo de Roberto Martínez Nogueira (2001), quien cuestiona la existencia de una «nueva gestión pública» y la intención de incorporar nuevos enfoques y tecnologías a una administración pública que aún se rige por aspectos tradicionales propios de un modelo burocrático clásico.

¹² Levi, M., Weber, M., Skocpol, T., Evans, P., Oszlak, O., Peters, B. G., Khademian, A. (2015). El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla. Buenos Aires: CAF. Retrieved from <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/795>

Los años 1980 y 1990 fueron periodos de intenso debate sobre los procesos de reformas de la administración pública. La primera y segunda generación de reformas tuvieron un correlato en las estructuras de los Estados nacionales de América Latina y un impacto directo en las administraciones subnacionales. Los resultados alcanzados de las reformas administrativas no fueron alentadores ya que el impacto en las estructuras locales generó una pérdida de capacidad estatal.

Más allá del surgimiento de nuevas escuelas y nuevos enfoques para pensar la gestión de lo público, García Delgado sostiene que el paradigma neoliberal sigue vigente en tanto no se ha modificado la manera de concebir lo político y lo estatal. Según este autor, estos nuevos enfoques muestran sus limitaciones para abordar los avances de América Latina en los últimos años hacia un modelo político, económico y social. En el caso de la Argentina, García Delgado observa que:

...en estos últimos diez años en los gobiernos de Néstor y de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a producirse una praxis pública y configurarse un nuevo rol del Estado más orientado a “traccionar” un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo (...) Todas estas políticas han colaborado en dar surgimiento a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas (...), el político estratégico, que presenta, primero, una visión más activa y presente del rol del Estado, regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Segundo, la preeminencia de la política sobre la economía. Y, tercero, una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma (García Delgado: 2013, 15)

Por último, el tercer paradigma, conocido bajo el nombre de *Open Government*, parte de una mirada socio-céntrica y destaca el rol protagónico de la sociedad civil en la gestión de lo público.

En 2011 la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) marca un camino a seguir con la propuesta de avanzar hacia la construcción de un Estado abierto. Años después, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2016) elaboró el texto que constituye la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), al cual cuenta del resultado de un proceso de diálogo plasmado en un documento base que refleja el espíritu de este nuevo enfoque de Estado abierto e impulsa la transformación y

modernización del Estado con miras al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se define gobierno abierto como:

un conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrado e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016: 5).¹³

Los sistemas de inspección escolar en el mundo

Esta sección pretende sistematizar una vertiente de estudios preocupados por establecer demarcaciones analíticas y conceptuales alrededor de la inspección escolar. Se destaca principalmente la producción del Instituto Internacional de Planificación Educativa (IIPE).

Motivado por los avances en los procesos de descentralización y su impacto en la gestión de políticas educativas, esta serie busca instalar en la agenda política de los países una noción de planificación educativa que no se limita al diseño de planes para el desarrollo educativo, sino que también incluye la implementación y evaluación de dichos planes. Publicada en 1975, la serie “the Organisation and staffing of the primary school

¹³ CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, 28 y 29 de octubre de 2016. Disponible en <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf>

inspectorate: case studies” analiza seis sistemas de inspección escolar con foco en el nivel primario: Algeria¹⁴, Nigeria¹⁵, Pakistán¹⁶, Perú¹⁷, Venezuela¹⁸ y Zambia¹⁹.

En 1976 se publica el documento final con los principales hallazgos de esta investigación²⁰. Entre ellos, que la naturaleza de la inspección era más burocrática que pedagógica y que las funciones que se espera que desempeñe la inspección están influenciadas por los distintos niveles de la administración pública. Sobre este último punto, es pertinente resaltar que los autores destacan que en todos los países hay una tendencia hacia una mayor descentralización y participación local. Cuanto más fuerte sea la posición de las unidades regionales o locales en materia de financiamiento y administración de la educación, más probable será que el cuerpo de inspectores pueda dedicar su atención a la orientación pedagógica. Cuando, por otro lado, existe un mayor grado de centralización, la función de la inspección tiende a ser de naturaleza más administrativa y se espera que lleve a cabo una serie de tareas de gestión.

El avance de una nueva ola de reforma estatal impulsa a profundizar el eje de gestión escolar. Una nueva serie es publicada en 1997: “Tendencias en supervisión escolar”. Esta investigación ha dejado en evidencia la diversidad de formatos que puede asumir el andamiaje institucional de sistemas de inspección en el mundo que, frente a un escenario de creciente descentralización y autonomía escolar, es necesario fortalecer las competencias del personal que participa en la supervisión y el apoyo a nivel local. Estas producciones se realizaron entre 1996 y 2004 y estuvieron coordinadas por Gabriel

¹⁴ Mélet, Robert (1975) Primary school inspection in Algeria. Paris, UNESCO-IIPE. Disponible en <http://www.iiep.unesco.org/en/primary-inspection-algeria-11685>

¹⁵ Pritchard, Mervyn W. (1975) Primary school inspection in Nigeria. Paris, International Institute for Educational Planning. Disponible en <http://www.iiep.unesco.org/en/primary-school-inspection-nigeria-11688>

¹⁶ Pritchard, Mervyn W. (1975) Primary school inspection in Pakistán. Paris, International Institute for Educational Planning. Disponible en <http://www.iiep.unesco.org/en/primary-school-inspection-pakistan-11691>

¹⁷ Lyons, Raymond F. (1975) Primary school inspection in Peru. Paris, International Institute for Educational Planning. Disponible en <http://www.iiep.unesco.org/en/primary-school-inspection-peru-11694>

¹⁸ Lyons, Raymond F. (1975) Primary school inspection in Venezuela. Paris, International Institute for Educational Planning. Disponible en <http://www.iiep.unesco.org/en/primary-school-inspection-venezuela-11697>

¹⁹ Pritchard, Mervyn W. (1975) Primary school inspection in Zambia. Paris, International Institute for Educational Planning. Disponible en <http://www.iiep.unesco.org/en/primary-school-inspection-zambia-11700>

²⁰ Raymond E Lyons and Mervyn W. Pritchard (1976) Primary school inspection: a supporting service for education. París, International Institute for Educational Planning. Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000077371/PDF/77371eng.pdf.multi>

Carrón y Antón De Grauwe. Los hallazgos fueron plasmados en un documento de trabajo publicado en el año 1997 y traducido al español en el 2003. Un trabajo pionero que perseguía el objetivo de construir un modelo teórico a partir del relevamiento y análisis de diferentes experiencias internacionales de sistemas de supervisión escolar.

En el marco de esta sistematización de literatura disponible sobre la supervisión escolar, Carrón y Grauwe (1997) identifican tres dificultades principales que afrontan los inspectores en el desarrollo de su trabajo: Un primer problema está relacionado con el deterioro de las condiciones de trabajo en las que operan los servicios de supervisión. El segundo, tiene que ver con conflictos más profundos entre los diferentes papeles que se pide que desempeñen los supervisores. Finalmente, algunas dificultades derivan de la manera en que se administran y monitorean los servicios de supervisión.

A partir del estudio de casos realizado, presentaron un modelo analítico que permite clasificar los sistemas según el modo en que resuelven tres dimensiones estratégicas de análisis: el rol de los supervisores, las herramientas de monitoreo y el nivel de responsabilidad del cuerpo docente. Basados en estas experiencias, los autores identificaron cuatro modelos: El «modelo clásico» que sostiene la supervisión desde el gobierno como principal herramienta de control y monitoreo. El «modelo de control central» que cuenta con las visitas de inspección y los informes como su único instrumento de monitoreo. Con un nivel de autonomía en las escuelas mucho más elevado, se encuentra el «modelo de apoyo cercano a las escuelas» y el «modelo con asiento en la escuela».

Este trabajo inaugura una línea de investigación de estudios comparados en educación sobre la supervisión escolar que en América Latina fue mayoritariamente desarrollada por países como México, Chile y Argentina. Se destaca el informe “La supervisión técnica-pedagógica en Chile” y “la supervisión escolar de la educación primaria en México” del año 2002. También en el marco de IPE UNESCO, el trabajo de Flavia Terigi (2010) retoma esta línea y expande la producción de evidencia sobre sistemas de inspección a cuatro países más: Francia, Tanzania, Inglaterra, Chile.

Nos interesa particularmente analizar los cuatro modelos a partir de su dimensión estructural. Para ello, se presenta a continuación un cuadro comparativo de estos modelos a partir de tres dimensiones para luego profundizar en la dimensión estructural.

Tabla 6. Modelos de supervisión escolar

Dimensiones de análisis	Clásico	Control central	Apoyo cercano a la escuela	Con asiento en la escuela.
Rol	Apoyo y control a las escuelas.	Visita y publicación de un informe público.	Leve control sobre todo el sistema educativo y fuerte acompañamiento sobre determinadas escuelas.	No hay supervisión externa, recae en escuela y, en ocasiones, en la comunidad.
Estructura	Desconcentrado, siguiendo la administración educativa	El nivel central es el más fortalecido.	El nivel distrital es el más fortalecido.	Basado en la escuela
Fortalezas	Cobertura total de todas las escuelas. Rol integral (administrativo y pedagógico)	Clara distribución de las tareas. Poca burocracia. Empoderamiento a las escuelas	Libera a los supervisores de tareas administrativas. Se concentra en las necesidades de la escuela.	Poca burocracia. Énfasis en el rol de la comunidad en la mejora educativa.
Debilidades	Aparato burocrático grande y costoso. Se focaliza en el control administrativo por sobre el apoyo pedagógico.	Poco acompañamiento a los equipos directivos. El reporte del inspector incide en el futuro de la escuela.	No cubre todas las escuelas. Demanda un sistema de gestión robusto y un cambio en la cultura de supervisión.	La ausencia de control/apoyo del nivel central podría ser una barrera para las escuelas que no cuentan con los recursos internos suficientes para iniciar un proceso de mejora. Necesita un Sistema integral de evaluación nacional.
Ejemplos	Argentina	Nueva Zelanda / Inglaterra	Chile (1990)	Finlandia

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Antón De Grauwe y Gabriel Carrón (1997 y 2011).

El **modelo clásico** surge en el marco de la expansión y descentralización del sistema educativo. La supervisión conserva el rol que se le asignó inicialmente: es decir, controlar y brindar apoyo en las dimensiones pedagógica y administrativa. El nivel central es responsable de la elaboración de la planificación educativa y lineamiento de políticas

educativas mientras que el equipo directivo informa sobre el funcionamiento de la escuela y desempeño de los docentes.

El **modelo de control central** parte de la crítica al modelo clásico, cuyo aparato burocrático se caracteriza principalmente por su alto costo y baja eficiencia, y se basa en la premisa de que la supervisión externa no puede por sí sola conducir la mejora educativa. Esta es la responsabilidad de los actores escolares (equipo directivo, docentes, comunidad escolar). El rol del supervisor es inspeccionar cada escuela de vez en cuando y publicar un informe público escolar sobre el progreso y las debilidades de la escuela, pudiendo ser un incentivo para iniciar una reforma escolar interna. La estructura de este modelo refleja su rol: un fuerte control central y pocos supervisores, si es que hay alguno, los niveles inferiores, mientras que el apoyo está disponible a través de proveedores privados.

El **modelo cercano a la escuela** parte de la crítica al modelo clásico por considerar a todas las escuelas similares. Los supervisores se concentran en aquel grupo de escuelas que necesita un apoyo pedagógico permanente y visitas regulares orientados al apoyo. La estructura es liviana en su cabeza, con mucho más personal en las oficinas cercanas a la escuela, lo que se conoce como nivel distrital; se libera a la supervisión del trabajo administrativo, para que se concentre en el apoyo a aquellas escuelas más necesitadas. Los autores mencionan el problema de que la supervisión no cubra todas las escuelas: puede haber un gran grupo de escuelas que no son suficientemente débiles como para beneficiarse de la supervisión y tampoco suficientemente fuertes como para funcionar sin ningún apoyo. Además, establecer un modelo basado en las necesidades de las escuelas demanda una fuerte base de datos y conocimiento específico sobre las características y necesidades de las escuelas, que va más allá de una tabla de posiciones o ranking.

Por último, el **modelo basado en la escuela** se ha desarrollado en países con gran homogeneidad social, con docentes bien formados y motivados, con un público confiado en el profesionalismo docente y con fuerte interés familiar en la educación. Se anula la supervisión formal del nivel central. A nivel local, existen diferentes escenarios. La autoevaluación puede ser muy informal, sin mucha estructura u organización, apoyándose en la iniciativa individual de los profesores; o puede ser responsabilidad de una estructura específica, como la junta directiva de una escuela, que puede estar a cargo de una o varias escuelas. Si bien no hay supervisión externa, existen herramientas de nivel central para

monitorear las escuelas, como exámenes y resultados de pruebas y sistemas de indicadores.

Alentados por la preocupación internacional de continuar repensando los sistemas de supervisión escolar, Antón De Grauwe y Gabriel Carrón publican la serie *Reforming school supervision for quality improvement* en el año 2011. Partiendo de la premisa de que no existe un modelo ideal de supervisión escolar, este conjunto de módulos de capacitación incluye métodos y herramientas para la planificación educativa con foco en los desafíos que enfrentará un ministerio de educación ante la decisión de fortalecer el sistema de supervisión.

IPE-UNESCO ha instalado en la agenda internacional la preocupación por los sistemas de inspección escolar a la par que los países atravesaban la primera y segunda ola de reformas estatales durante la década de los 80' y 90' respectivamente. El sistema de inspección escolar ha sido sometido a un profundo cuestionamiento y reinterpretación durante los últimos años y varios países han avanzado en su reforma marcando una tendencia hacia una mayor autonomía escolar. Recuperando los cuatro modelos teóricos elaborados por Antón De Grauwe y Gabriel Carrón (1997), la última producción del IPE-UNESCO está orientada a la formación de cuadros técnicos a través de módulos de formación que incluyen una guía de implementación con estrategias centradas en reformular el papel de la supervisión, en reformar la organización y gestión del servicio y en reexaminar la implicación de la escuela y la comunidad (De Grauwe y Carrón, 2011).

Producción de conocimiento en Argentina

Los siguientes apartados presentan un relevamiento de las principales investigaciones que se han escrito hasta la fecha sobre inspectores escolares en Argentina. Nos interesa retomar aquí aquellos autores que han analizado el sistema de inspección o los inspectores escolares como actores en la estructura de gobierno y administración del sistema educativo más allá de su tarea pedagógica. En términos generales, predominan las investigaciones centradas en la burocracia del Estado nacional y la construcción del campo de la inspección desde la historia de la educación, siendo aún escasas las referidas a las provincias y aún más la vacancia de estudios sobre estos actores a nivel local municipal. Aún persiste un vacío historiográfico de esta temática que no ha sido objeto de investigación en varias zonas de nuestro país.

Recientemente Krichesky y Rodrigo (2019), a partir de un trabajo de sistematización sobre problemáticas educativas que no han sido abordadas por la investigación educativa, concluyen que no se presentan trabajos recientes que aborden aspectos como el perfil sociodemográfico y profesional de los supervisores en el sistema educativo, su gestión administrativo - pedagógica en las instituciones educativas de los diferentes niveles o modalidades.

Sin embargo, en el año 2013 Sonia Hirschberg publica una investigación sobre los supervisores escolares en cinco jurisdicciones de Argentina. Entre las dimensiones de análisis, se releva el perfil profesional y la situación laboral de los supervisores.

Entre los hallazgos de esta investigación sobre el perfil y la trayectoria profesional de los supervisores se destaca que el perfil de los supervisores es bastante homogéneo en las provincias estudiadas (Provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, Tucumán, Catamarca y Santa Cruz): “La mayoría son mujeres entre 40 años y más, tienen título docente, mucha antigüedad en la docencia y muy poca como supervisores, un 22% de los más jóvenes están estudiando una carrera de más de dos años, han sido poco capacitados en relación con la tarea específica del supervisor y un poco menos de la mitad tiene estabilidad en el cargo porque ha pasado por una instancia de concurso” (Hirschberg, 2013).

En cuanto a la antigüedad docente la autora menciona que cerca del 75% de los supervisores encuestados tiene más de 20 años de antigüedad en la docencia debido a que en todas ellas el cargo de supervisor es el más alto de la carrera docente y es necesario haber ocupado el cargo de director de una institución del nivel para poder acceder al cargo como supervisor, entre cinco y diez años según la provincia. Si bien la autora afirma que la excepción a esta normativa la constituye la designación de los supervisores jefes de región y jefes de distrito de provincia de Buenos Aires, dado que las mismas son, luego de la aprobación de la nueva estructura, incumbencia de las autoridades provinciales, un análisis de los requisitos de acceso al cargo para estos cargos demuestra que es necesario haber sido inspector de enseñanza áreal, lo cual la antigüedad docente también rondaría los 20 años.

El Área de Educación de la FLACSO, creada en 1982 y coordinada en su primer año por Juan Carlos Tedesco, desarrolló un programa de investigación empírica sobre los constantes cambios de las ciencias sociales y su influencia sobre los sistemas educativos regionales generando un espacio de producción académica que no existía en el país. Se

destaca una línea de investigación centrada en el análisis de la burocracia educativa que buscaba identificar las rupturas en la cadena de implementación de las políticas, las disociaciones entre los propósitos de los elencos políticos y su capacidad para activar la cadena burocrática. El trabajo de Braslavsky y Tiramonti (1990) sobre las características y percepciones de los integrantes de los diferentes estratos del aparato de conducción del sistema educativo argentino, entre ellos los inspectores escolares, señalan que prevalece en el discurso sobre el deber ser de la educación la función disciplinadora de la educación. Un trabajo previo de Tiramonti (1985) sobre el comportamiento y organización de las burocracias del nivel medio identificó el cuerpo de inspectores como el estrato más antiguo y de mayor estabilidad en el cargo de la administración educativa. Su investigación puso en evidencia la relevancia de estos actores en el organigrama del Ministerio de Educación como correas de transmisión entre la planificación y la ejecución de políticas educativas.

Como se mencionó anteriormente, dado que las producciones sobre inspección escolar en Argentina no han sido numerosas, bien vale la pena mencionar y detallar cada una de ellas para dilucidar que enfoques han predominado y cuál es el estado de la discusión actual sobre el tema. Los autores de este primer grupo son Inés Dussel, Martín Legarralde, Mirta Teobaldo y Myriam Southwell.

Publicado en el año 1995, uno de los trabajos fundantes es el de Inés Dussel titulado “Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores” en el cual se analiza la conformación y evolución del rol de los inspectores escolares en la Provincia de Buenos Aires. El punto de partida es la Ley de Educación de la provincia 1875, la cual crea la figura del inspector escolar. La autora evidencia la manera en que el rol del inspector dará sus primeros pasos sin un marco regulatorio y en su tarea prevalecen aspectos administrativos y pedagógicos. La segunda etapa se caracteriza por la constitución del saber técnico y el poder burocrático del cuerpo de inspectores nacionales (1884-1904). En la siguiente etapa, entre los años 1905 y 1920, la tensión entre la burocracia educativa (el saber técnico) y los funcionarios (el saber político) llevará a la decisión del gobierno central de reducir el campo de intervención y la autonomía del cuerpo burocrático.

Martín Legarralde y su producción académica en el marco de su tesis de maestría “La formación de la burocracia educativa en la Argentina (1871-1910)”. Las claves teóricas que propone el autor para conceptualizar el proceso son los conceptos de estatidad y la noción foucaultiana de gubernamentalidad, a partir de los cuales analiza la configuración

del cuerpo de inspectores nacionales en provincias con foco en nivel primario entre 1871 y 1910. Las intervenciones de los inspectores que se rastrean a través de los informes publicados en el Monitor de la Educación, los cuales “permiten, por una parte, observar la evolución histórica de las temáticas, las formas de mirar y los puntos de referencia en que se apoyó la constitución de estos cuerpos burocráticos” y a la vez “permite dar cuenta de la incidencia de las formas específicas que adoptó el sistema escolar en cada orden del estado”.

Los aportes de Mirta Teobaldo a través de proyectos de investigación y diversas publicaciones iluminan una dimensión regional de las intervenciones de los inspectores de territorios nacionales del Río Negro y Neuquén. Como en la tesis de Legarralde, aborda el periodo histórico desde la conformación del sistema educativo y se extiende hasta la Ley Federal de Educación. El trabajo demuestra la ambivalencia de los inspectores a la hora de situarse entre su rol como control representante del Estado nacional y el margen de acción en los escenarios locales. El proyecto de investigación "Inspectores de ayer y hoy. Perfil y funciones en la constitución del campo educativo de Río Negro y Neuquén (1884-1999)" bajo la órbita de la Universidad del Comahue, tuvo como objeto de estudio y propósito conocer cómo se fue constituyendo históricamente las funciones y el perfil de los inspectores/Supervisores nacionales. Su tesis doctoral (2009)²¹ y la posterior publicación de su libro en el año 2011²², continuaron esta línea de investigación vinculada a la reconstrucción de la historia de la inspección/supervisión en los niveles primario y medio, su papel en el proceso de conformación del sistema educativo y el análisis de su perfil y funciones en la región Comahue (Neuquén y Río Negro) desde 1884 hasta la sanción de la Ley Federal de Educación (1992).

Myriam Southwell ha escrito tres artículos (2007, 2011 y 2015) que tienen como objeto de análisis el saber pedagógico y burocrático en la función de los inspectores escolares. En “Elevo a la superioridad. Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina” el contexto histórico es proceso de creación de las escuelas normales y la sanción de la ley de subvenciones nacionales a las provincias, como dos procesos simultáneos. Cuatro años después, se publicaría “La Ley 1420 y la tarea de los Inspectores

²¹ “La construcción histórica de una figura polémica: Los inspectores en los sistemas educativos de Río Negro y Neuquén. Perfil y Funciones. (1884- 1962)”

²² Buenos días, Sr. Inspector!: historia de los inspectores escolares en la Patagonia Norte, Río Negro y Neuquén : perfil y funciones : 1884-1962

escolares” un artículo sobre el rol clave de los inspectores durante el proceso de expansión del sistema educativo en tanto intermediarios entre la micropolítica escolar y la política estatal. La autora concluye que la presencia del saber pedagógico y del saber burocrático confluyen en la función de estos actores y destaca el desafío de la articulación entre la regulación desde el nivel central y la autonomía que disponían a nivel territorial, desde los orígenes de la función de la inspección, lo que la autora denomina una «prescripción contextualizada».

En síntesis, esta serie de estudios de carácter histórico han permitido entender que las tareas y funciones de los inspectores escolares no han sido estáticas a lo largo del tiempo, sino que su rol se fue redefiniendo y que hay rasgos particulares que responden a una época o coyuntura propia del sistema educativo y sus cambios. Sin la pretensión de encasillar a los autores en campos disciplinares, es importante destacar que este primer grupo está conformado por autores argentinos con título doctoral en ciencias de la educación.

A continuación, se presenta un segundo grupo de autores cuya formación académica se asienta en el campo de la Ciencia Política y, por lo tanto, sus investigaciones han sido motivadas por el rol de las burocracias educativas en los procesos de cambio en el marco o en el marco de implementación de políticas públicas. Conforman este segundo grupo Gustavo Dufour, Inés Aguerro, Silvina Gvirtz.

La tesis de Gustavo Dufour (2007 y 2008) se centra en cuestionar el supuesto de que los actores del nivel intermedio son simples correas de transmisión de demandas y de políticas entre las instituciones educativas y los ámbitos políticos de decisión. El autor sostiene que gran parte de la literatura ligada al análisis de políticas públicas que se empieza a gestar en los años ochenta recoge una abundante evidencia empírica que pone en cuestionamiento los postulados weberianos demostrando que es una ficción asumir que quienes implementan las políticas solamente ejecutan las directivas que provienen de, y se definen en, los centros de decisión. Este enfoque comenzaba así a justificar la relevancia de analizar el rol/comportamiento de estos actores de nivel intermedio. A partir del análisis de los roles y de las funciones desempeñados por algunos de ellos se describe la decisiva importancia que sus valores, intereses y acciones poseen sobre el funcionamiento del sistema educativo, dado que son estos actores quienes tienen la capacidad y el espacio para aportar decisiones que suelen modificar aspectos sustantivos

de las políticas educativas, redefiniéndolas y adaptando sus objetivos a los diversos contextos de aplicación.

Inés Aguerrondo (2009, 2013) ha realizado una serie de investigaciones que buscan indagar en el vínculo entre inspección educativa y los procesos de cambio y mejora educativa, estableciendo la complejidad en cuanto a las funciones y al lugar específico de este rol dentro de los sistemas educativos modernos. La autora sostiene que la tradicional función de asesoramiento se tornó más compleja debido a la expansión del sistema y a la diversificación de las especificidades de los conocimientos disciplinares.

Aguerrondo (2009) cita a Castells (1998) al plantear que en la actualidad existen en el mundo dos modelos de organización del Estado: jerárquico clásico; y organización flexible en redes que diferencian las funciones de control y de asistencia. Es por ello, que la autora propone pensar la figura del supervisor como un actor que media entre los aspectos macro y los aspectos micro del sistema educativo que supere las concepciones tradicionales de “inspector” o de “supervisor” que resultan insuficientes para los requerimientos del contexto, funciones y exigencias que la tarea en la actualidad. Postula que, si el inspector/supervisor es un agente del Estado, bien vale la pena preguntarse cómo se redefine dentro del Estado y dentro de los sistemas educativos la función que estamos describiendo (que consiste en la intermediación entre los niveles macro y micro de la educación)” (Aguerrondo, 2009:107)

Asimismo, la línea de investigación de Silvina Gvirtz aborda la temática del gobierno de la educación, su mirada se nutre de un vínculo entre la teoría y la práctica. Gvirtz reconoce para el inspector/supervisor tres funciones diferentes: la tradicional de inspección, la de asesoramiento, que sistematiza información para llevar a cabo tareas de acompañamiento y capacitación, y la de agente de enlace entre escuela/s y niveles superiores de la administración, como canal de transmisión tanto de política educativa hacia las escuelas como de las demandas de la comunidad educativa – docentes, padres y alumnos- hacia los niveles superiores, “para que esas demandas se transformen en objeto de nuevas políticas públicas” (Gvirtz, 2008, p.56).

Vale la pena mencionar la continuidad de la producción académica en los últimos diez años a través de tesis de posgrado. Los autores aquí citados han dirigido tesis de maestría que han continuado con estos enfoques de investigación. La tesis de doctorado de Ana Manzione publicada en el año 2010, realiza un análisis histórico de la inspección escolar.

Su tesis fue dirigida por Myriam Southwell y elaborada en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Por su parte, Marina Leda Spiridonov (2012) aborda a través de un estudio de caso en un distrito de la Provincia de Buenos Aires la tensión entre el deber y la posibilidad de hacer de estos actores Silvina Gvirtz e Inés Aguerrondo dirigieron su tesis, elaborada en la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés.

Capítulo 3. La reforma del modelo de gestión territorial en la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires es una de las provincias más extensas de la Argentina y la más poblada, concentra más de 15 millones de habitantes. Su sistema educativo es el tercero más grande de la región de América Latina, luego de México DF y San Pablo. Se conforma por 4 millones de alumnos en todos los niveles y modalidades, más de 16 mil unidades educativas y 200 mil cargos docentes. Solo en la PBA se concentra el 38,4% de la matrícula a nivel nacional.²³

Tras el estallido social del año 2001, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires atraviesa una etapa de gestión de la crisis y recién a partir del año 2005 inicia un sendero de recuperación económica y política. En dicho contexto, el gobierno y administración del sistema educativo fue considerado aspecto clave para diseñar un sendero de mejora de la educación en la provincia. Entre 2004 y 2007 se implementaron una serie de medidas tendientes a recuperar y sostener la gobernabilidad del sistema educativo. Entre estas medidas se destaca el nuevo sistema de inspección escolar.

Este capítulo se propone situar históricamente el objeto de esta tesis. Aborda la génesis de la reforma, su trasfondo político y presenta sus principales objetivos. Luego, profundiza en la reforma propia e implicancias en el gobierno de la educación. Para ello, se organiza en dos apartados que respetan un orden cronológico desde la gestión de la crisis (2001-2004) hasta el Plan Educativo Provincial (2004-2007).

De la gestión de la crisis (2001-2004) al Plan Educativo Provincial (2004-2007)

Carlos Ruckauf, quien asume el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 1999, renuncia a mitad de su mandato para hacerse cargo de la Cancillería en el gobierno del entonces presidente Eduardo Duhalde. En enero 2002 asume la gobernación Felipe Solá. Al frente de la cartera educativa continuaría Mario Oporto quien había asumido en 1999 como Subsecretario de Educación de la Dirección General de Cultura y Educación y en 2001 como director general de Cultura y Educación. Estuvo al frente de la cartera educativa provincial hasta el año 2005.

²³ Base de datos de DiNIEE - ME. Relevamiento anual de matrícula y cargos. Año 2019.

La primera gestión de Mario Oporto como director general comenzó en un contexto de crisis política, social y económica profunda en todo el país. La crisis de representación y la falta de legitimidad política se presentaron como los grandes desafíos del gobierno de la educación durante estos primeros años. A las pocas semanas de asumir su cargo, Felipe Solá envía al Congreso una propuesta de reforma educativa con el objetivo de reducir el déficit fiscal a través de proceso de municipalización de las escuelas y modificación del régimen de licencias de los maestros. Esta reforma fue resistida por la comunidad educativa y relegada luego de las elecciones nacionales del año 2003.

Bajo un contexto marcado por la crisis económica, política y social, las prioridades de gestión estuvieron focalizadas en reconstruir la gobernabilidad. La manera de alcanzarla era superar la notable desarticulación y rigidez del sistema educativo provincial. La respuesta fue iniciar un proceso de descentralización y fortalecimiento de la autonomía de las escuelas y la gestión local.

El numeroso, complejo, diverso y extendido sistema educativo provincial necesitaba ser reordenado pues las múltiples realidades que lo conformaban resultaban muy difíciles de gobernar desde el lugar central donde se generaban las decisiones. La distancia física, en muchos casos, contribuía a una mayor separación entre las autoridades políticas del sistema y las conducciones intermedias y de las escuelas. Además, resultaba muy complejo ordenar la dinámica de poder que se generaba en los territorios entre los actores del área educativa, lo cual solía repercutir negativamente en la aplicación de las políticas emanadas desde la conducción central radicada en La Plata (Lauria, 2017)

Como menciona Lauria (2017), pesaba sobre el sistema la Reforma de mediados de los años noventa. De ahí que fue considerado el programa de gobierno de la educación como una «reforma de la Reforma» o bien una reforma de segunda generación.

Durante el 2002 y 2003 la DGCyE trabajó en dos documentos que serían la columna vertebral de la política educativa provincial en los años venideros. Allí se plasmó el diagnóstico y los ejes de política estratégicos y se destinó casi un año a la circulación y sensibilización en la comunidad educativa. Este proceso sentó las bases políticas sobre las que se iban a realizar las reformas venideras en el sistema educativo provincial.

A fines del 2003, a pesar del recambio de autoridades ejecutivas a nivel nacional y provincial, Mario Oporto continúa al frente de la cartera educativa. Tras unos primeros

años de gestión de la crisis, y en los albores de la recuperación económica, fue posible instalar una agenda con las prioridades en política educativa para los años venideros.

El Plan Educativo Provincial se publicó en 2004, y tuvo como base los dos documentos mencionados anteriormente. Uno de los ocho puntos contemplados refería a la administración eficiente del sistema educativo provincial, la cual implicaba un nuevo modelo de gestión territorial que distribuya poder de decisión en los distritos con el objetivo de fortalecer actores territoriales al mismo tiempo que se garantizaba la llegada de los lineamientos del nivel central.

El primer aspecto para destacar es la **descentralización de las acciones manteniendo la centralidad política del sistema**. La descentralización constituyó una política fundamental de esta gestión, que pretendía descentralizar todo y dejar en manos del nivel central únicamente la dirección de la política educativa, trasladando así, a los niveles regionales y distritales, gran parte de las instancias administrativas, incluyendo el manejo de recursos. Con este objetivo se reactivaron y fortalecieron los organismos de participación territorial existentes como los Consejos Escolares y las Secretarías de Inspección al mismo tiempo que se creaba en cada distrito una Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD).

El segundo aspecto, que se deriva del primero, es la **comunicación efectiva y llegada al territorio de los lineamientos educativos del nivel central**. La garantía de que el gobierno de la educación y la designación de representantes en el territorio que garanticen la implementación seguiría en manos de la DGCyE. Por este motivo, una de las preocupaciones principales era garantizar la presencia de referentes con voz y voto en el territorio velando por los intereses de las autoridades centrales. Ese ida y vuelta pretendía canalizar demandas y necesidades educativas locales de una manera más ágil y eficiente. Como sostiene Lauria (2017) para lograr y sostener la gobernabilidad del sistema fue condición sine qua non mejorar la efectividad de la comunicación de las decisiones de política hacia el nivel mismo de su puesta en ejecución.

En diciembre de 2005, Adriana Puiggrós fue designada al frente de la cartera educativa y comienza a gestarse una nueva ley de educación provincial que será aprobada en el año 2007 y respaldada por toda la comunidad educativa luego de un proceso de consulta social. Bajo este nuevo marco normativo, la educación se posiciona como un derecho

social. Siguiendo los lineamientos de Ley de Educación Nacional (N°26.206/2006), se pone en el centro el rol del Estado como garante del derecho a la educación.

En la búsqueda de su cumplimiento, se impulsa una serie de reformas sustantivas en los modelos de gobierno y administración del sistema educativo. En esta línea, Puiggrós continua con las metas del Plan Educativo 2004-2007, entre las cuales se encontraban aquellas vinculadas a fortalecer un modelo de gestión territorial.

La manifestación de esta nueva política que comenzó a gestarse a principios del 2002 se puede apreciar en la aplicación de tres acciones principales puestas en marcha a partir del año 2005: la nueva regionalización y la reactivación y fortalecimiento de los actores locales como los Consejos Escolares, la creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD), la redefinición del sistema de inspección y el fortalecimiento de las Secretarías de Inspección.

Nueva regionalización del sistema educativo

Proponemos una nueva regionalización de las regiones educativas, ya que las que existen hoy son ingobernables por su extensión, su diversidad y complejidad [...] Lo que buscamos es una regionalización de regiones más chicas y más homogéneas, concentrándonos en su problemática y contemplando algunas realidades. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2003)

El sistema educativo provincial se organizaba territorialmente en dieciséis regiones educativas, integradas cada una de ellas por varios distritos y definidas como una unidad de gestión. En 1992 se propuso una división territorial en 48 regiones, pero el proyecto no prosperó y en menos de un año se volvió a la división original.

La propuesta de incrementar las regiones educativas se basó en un diagnóstico de que la anterior división en dieciséis regiones dificultaba la atención de las problemáticas territoriales debido a la extensión, diversidad, complejidad y cantidad de servicios que presentaba cada una de ellas. En el proceso de búsqueda de la calidad en los aprendizajes, el cambio necesario en la organización educativa se relacionó con la descentralización y la autonomía institucional (Lauria, 2017).

Partiendo de ese diagnóstico, se decidió ampliar de 16 a 25 las regiones educativas a partir del 1° de enero de 2004 (Resolución N°6017/03 y N°849/04). Entre las principales

variables consideradas se tuvo en cuenta las secciones electorales, kilómetros cuadrados, población, matrícula y establecimientos educativos.

Las regiones educativas están integradas por varios distritos, con excepción de la Región 3, formada exclusivamente por La Matanza debido a su elevada densidad poblacional y cantidad de servicios educativos. Por su parte, las regiones del conurbano abarcaron menos distritos que las del interior de la Provincia debido a la alta densidad de población y cantidad de escuelas.

En síntesis, la nueva organización en veinticinco unidades territoriales más pequeñas y funcionales (Cuadro 8) estuvo pensada para poder desarrollar los siguientes objetivos: Fortalecer el proceso de descentralización y participación distribuyendo poder de decisión en la conducción, planeamiento y administración del territorio. Mejorar el control de gestión del sistema en cada región y consecuentemente en la totalidad de la Provincia. Abarcar menos unidades educativas con mayor acompañamiento y asesoramiento de los organismos y la conducción regional. Por último, que cada una de las regiones pudiese lograr mayor coherencia interna en cuanto a relaciones políticas, características sociodemográficas y productivas.

Tabla 7. Distritos y Regiones Educativas de la Provincia de Buenos Aires.

<u>REGIÓN 1</u>	<u>REGIÓN 2</u>	<u>REGIÓN 3</u>	<u>REGIÓN 4</u>	<u>REGIÓN 5</u>
La Plata	Avellaneda	La Matanza	Quilmes	A. Brown
Brandsen	L. de Zamora		F. Varela	E.Echeverría
Ensenada	Lanús		Berazategui	Ezeiza
Berisso				Pte.Perón
Magdalena				San Vicente
P.Indio				
<u>REGIÓN 6</u>	<u>REGIÓN 7</u>	<u>REGIÓN 8</u>	<u>REGIÓN 9</u>	<u>REGIÓN 10</u>
Tigre	San Martin	Morón	San Miguel	Mercedes
San Isidro	Hurlingham	Merlo	M. Argentinas	G. Rodriguez
San Fernando	Tres de Febrero	Ituzaingó	Moreno	Luján
V. Lopez			J. C. Paz	M.Paz
				G.Las Heras
				Navarro
				S.A de Giles
				Suipacha
				Cañuelas
<u>REGIÓN 11</u>	<u>REGIÓN 12</u>	<u>REGIÓN 13</u>	<u>REGIÓN 14</u>	<u>REGIÓN 15</u>
Zarate	San Nicolas	Pergamino	Junín	Pehuajó
E. de la Cruz	Baradero	Colón	F. Ameghino	Alberti
Escobar	C. Sarmiento	C. de Areco	G. Arenales	Bragado
Pilar	Ramallo	Rojas	G. Pinto	C. Casares
Campana	Arrecifes	S.A.de Areco	G. Viamonte	Chivilcoy
	San Pedro	Salto	Chacabuco	H. Irigoyen
			L.N Alem	9 de Julio
			Lincoln	
<u>REGIÓN 16</u>	<u>REGIÓN 17</u>	<u>REGIÓN 18</u>	<u>REGIÓN 19</u>	<u>REGIÓN 20</u>
T. Lauquen	Chascomús	Dolores	G. Pueyrredón	Necochea
G. Villegas	G. Belgrano	Castelli	G. Alvarado	Lobería
Pellegrini	G.Paz	Ayacucho	Mar Chiquita	Balcarce
Rivadavia	Monte	G. Guido		San Cayetano
Saliquello	Pila	G. Lavalle		Tandil
C. Tejedor	Rauch	G. Madariaga		
Tres Lomas		Maipú		
		M. de la Costa		
		Pinamar		
		Tordillo		
		Villa Gesell		
<u>REGIÓN 21</u>	<u>REGIÓN 22</u>	<u>REGIÓN 23</u>	<u>REGIÓN 24</u>	<u>REGIÓN 25</u>
Tres Arroyos	B.Blanca	C.Suarez	Saladillo	Olavarría
C.Dorrego	C.Patagones	A. Alsina	G.Alvear	Bolivar
C.Pringles	C.Rosales	Daireaux	Lobos	Azul
G.Chavez	M.Hermoso	G.Lamadrid	Roque Pérez	Tapalqué
Laprida	Villarino	Guamini	25 de Mayo	
B. Juárez		Púan	Las Flores	
		Saavedra		
		Tornquist		

*Los Nombres de los Distritos que se encuentran en **negrita** son cabeceras de la región. -

La implementación de la nueva regionalización no estuvo exenta de conflictos políticos. Lauria (2017) sostiene que la principal dificultad fue la ubicación de la sede cabecera de cada región. Para determinar qué distrito sería designado cabecera, se tomaron algunos indicadores básicos de educación (cantidad de población y de servicios educativos), de transporte (facilidad de llegada desde los otros distritos de la región), de infraestructura y también políticos. Un conflicto que aún hoy continúa latente, en los últimos años se han realizado movimientos de cabecera, entre ellos en el año 2018 se trasladó de Pehuajó a 9 de julio la Jefatura Regional N°15.

La creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD)

La Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD) fue un espacio creado a nivel distrital para generar una mesa de consenso sobre las prioridades educativas locales y gestión de las líneas de acción. Las UEGD son presididas por el Inspector Jefe Distrital, encargado de articular y llevar adelante las políticas públicas adecuadas a cada realidad territorial.

Creadas por la Resolución N.º 6000/03 de la DGCyE, las UEGD fueron pensadas como una estrategia de descentralización, participación y coordinación para la gestión de la política educativa en cada uno de los distritos provinciales, proponiendo un espacio de trabajo conjunto entre instituciones del sistema educativo, municipales y organizaciones no gubernamentales y comunitarias. Se propició así la generación de consensos para fijar una agenda sobre la base de ideas y acciones que posibilitaran la obtención de respuestas y soluciones de una manera más ágil y acertada a las demandas y necesidades educativas locales.

Estaban integradas por representantes locales de la Secretaría de Inspección, del Consejo Escolar, del Cuerpo de Inspectores, de la Municipalidad y de la Federación de Cooperadoras, y coordinados por el Inspector Jefe Distrital. En los hechos, tuvieron mucha participación las representaciones distritales de los gremios docentes y los delegados de infraestructura escolar. La resolución de creación estableció que las UEGD tendrían atribuciones vinculadas con la intervención en la proposición y ejecución de los programas y proyectos educativos, así como en toda situación de emergencia que pudiere presentarse en el distrito y en otras cuestiones que la DGCyE dispusiera. Con la creación de las UEGD se pretendía favorecer los proyectos educativos a nivel distrital en el marco de la implementación de políticas descentralizadas.

Reforma del sistema de inspección escolar

Los siguientes apartados profundizan en las continuidades y rupturas del sistema de inspección escolar a partir de las dos grandes reformas mencionadas anteriormente: La regionalización (2004) y la nueva estructura del sistema de inspección escolar (2005-2008). Estos cambios inician con dos resoluciones: N°300 y N°473 y luego son refrendados en la Ley de Educación de la provincia (2007).

Como se mencionó anteriormente, la Regionalización perseguía el objetivo de fortalecer la descentralización al mismo tiempo que proponía una organización que facilitara mayor participación local y visibilizada la gestión institucional.

La estructura del sistema de inspección, previo a la reforma, estaba dividida por Ramas (inicial, primaria, secundaria) y modalidades (rural, especial, artística, técnica) con escasa articulación entre sí. El cuerpo de inspectores dependía de las Direcciones de Nivel y Modalidad. Con el objetivo de superar la fragmentación por nivel y modalidad y reorganizar los órganos burocráticos para una mayor eficiencia, se dispusieron los siguientes cambios:

- (1) Se eliminan las Jefaturas de Inspección Regionales por Rama de Enseñanza y se reemplazaron por las Jefaturas Regionales únicas, que estarán a cargo de dos Jefes Regionales uno de Gestión Estatal y otro de Gestión Privada.
- (2) Se crea una Jefatura por Distrito, encabezada por el inspector Jefe Distrital, quien coordina la Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD) con el objetivo de que gestionen todas las modalidades de enseñanza más allá de la rama de origen.
- (3) En el marco de esta nueva estructura del Sistema Educativo, en el año 2006 se crea la Dirección Provincial de Inspección General (DIG), órgano encargado de transmitir los lineamientos del nivel central, conducir y supervisar la implementación de la política educativa y ser un canal de comunicación y resolución territorial para la demanda pedagógicas de los servicios educativos.

De esta manera se daría cumplimiento a lo establecido por la Ley de Educación Provincial 13.688/07 que en su artículo 84 expresa que los/as Inspectores/as de Enseñanza “...dependen administrativa y funcionalmente del organismo general de Inspección

descrito en el artículo 76° de esta Ley y, en lo técnico-pedagógico de las Direcciones de Nivel o Modalidad, siendo su superior jerárquico inmediato el Inspector Jefe Distrital

Estas modificaciones, y la decisión de poner bajo la órbita de una nueva Dirección General de Inspección a todos los inspectores generalistas y especialistas de cada uno de los distritos, implicó una innovación para el rol de estos actores dado que le exige una mirada integral del sistema, buscando superar la mirada fragmentada por ramas o modalidad. Los inspectores de enseñanza dependen administrativa y funcionalmente de la DIG y en lo técnico-pedagógico de las Direcciones de Nivel o modalidad según corresponda. Lauria (2017) afirma que la implementación del nuevo sistema de inspección fue una de las cuestiones más debatidas entre los equipos centrales, junto con el ajuste presupuestario y la implementación del EGB 3.

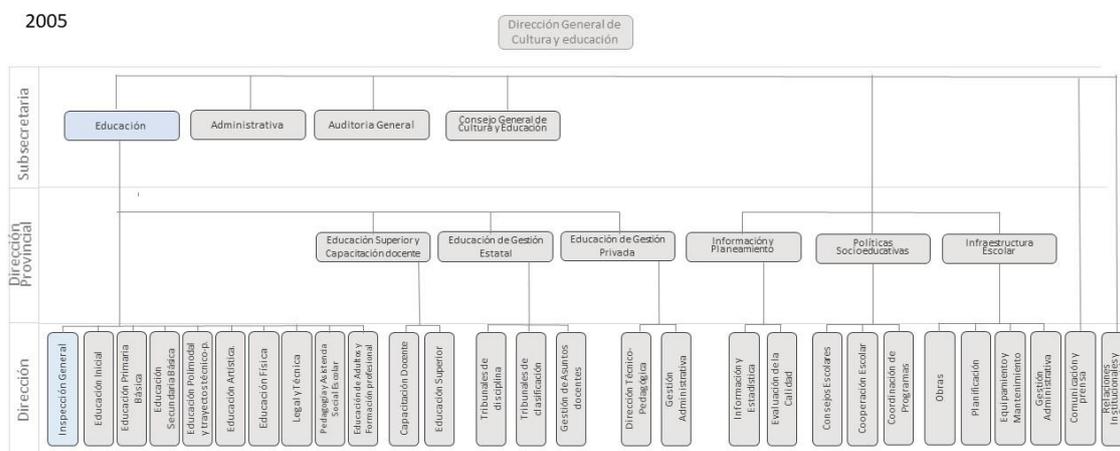
La descentralización implicó un nuevo engranaje entre actores con la designación de inspectores jefes regionales y distritales, estos últimos a cargo coordinar las acciones de los inspectores áreales de los cuatro niveles de enseñanza y de las modalidades de cada distrito. En cada región educativa hay dos jefes regionales designados, uno para gestión estatal y otro para gestión privada. Esta fue la única división que se hizo al interior del sistema educativo.

En términos geográficos, la estructura queda distribuida de la siguiente manera: la DIG se encuentra ubicada en la ciudad de La Plata, en cada región se encuentra la Jefatura de Inspección y a nivel distrital las Sedes de Inspección localizadas en las escuelas cabeceras de distrito. En cada región educativa, la conducción, planeamiento y administración de la política educativa son impulsadas por el inspector regional, que delega, a su vez, la toma de decisiones a un nivel distrital en los jefes distritales.

La incorporación de la DIG se ve reflejado en la nueva estructura de la DGCE, aprobada por la Resolución N°300/05 (Figura 1). A pesar de que la estructura sufrirá modificaciones durante los dos periodos de Daniel Scioli como gobernador de la Provincia de Buenos Aires (2007-2015) y de Mario Oporto (2007-2011), Silvina Gvirtz (2011-2012) y Nora

De Lucía (2012-2015) como autoridades educativas, la DIG mantendrá su rango de dirección y trabajará bajo la órbita de la Subsecretaría de Educación²⁴.

Figura 1. Organigrama de la Dirección General de Cultura y Educación (2005)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del art. 7 de la Resolución N°300/05.
Nota: No se desagregaron la subsecretaría administrativa y auditoría general.

Conformado por seis áreas, la DGCyE se organizó de la siguiente manera: La Subsecretaría de Educación se conforma de tres Direcciones Provinciales (Gestión Estatal, Gestión Privada y Educación Superior y Capacitación Educativa) y once Direcciones (entre ellas, todas las ramas docentes y la Dirección de Inspección General). La Subsecretaría Administrativa con dos direcciones. Y la Auditoría General con rango de subsecretaría y dos direcciones propias. La Dirección Provincial de Infraestructura con sus cinco direcciones. De las seis Direcciones Provinciales, cuatro de ellas dependen directamente del Director General de Escuelas (Comunicación y Prensa, Política Socioeducativa, Infraestructura Escolar Información y Planeamiento Educativo), al igual que la Dirección de Ceremonial y Dirección de Prensa y Comunicaciones.

Durante la gestión de María Eugenia Vidal al frente de la gobernación de la Provincia de Buenos Aires (2015-2019) y de Alejandro Finocchiaro (2015-2017) y Gabriel Sánchez Zinny (2017-2019) al frente de la cartera educativa, la estructura de la DGEyC fue

²⁴ Resoluciones que aprobaron diferentes modificaciones de la estructura organizativa de la DGCyE: N° 7/2016, N° 450/2016, N° 951/2016, N°537/2017, N° 922/2017, N° 1517/2017 – DGCYE, N°2378/2017, N° 2379/2017 y N°2412/2017.

modificada y pasó a conformarse por cuatro subsecretarías y un total de treinta y dos direcciones (Figura 2).

Bajo la órbita de la Dirección Provincial de Gestión Educativa se encuentran diversos organismos de conducción del sistema educativo: la Dirección de Tribunales de Clasificación, la Dirección de Gestión de Asuntos Docentes, y la Dirección de Inspección General (DIG), la Dirección de Tribunal de Disciplina y la Dirección de Concursos Docentes y Pruebas de Selección. Las grandes líneas de intervención, debido a su anclaje territorial, son las tres primeras a través de las Jefaturas Regionales, Distritales, las Secretarías de Asuntos Docentes Distritales y los Tribunales de Clasificación Descentralizados.

De los tres organismos territoriales: las jefaturas Regionales y Distritales, las Secretaría de Asuntos Docentes Distritales y los Tribunales de Clasificación Descentralizados), este trabajo se enfoca en el primero. Sobre ellos recaen los aspectos técnicos, administrativos y operativos de la política educativa.

La nueva estructura burocrática del sistema de inspección fue refrendada por la Ley de Educación Provincial N°13.688 del 2007. La Dirección de Inspección General dirige a los cuerpos de inspectores jefes regionales y distritales y articula las acciones de las demás direcciones del sistema educativo provincial.

El nuevo modelo de inspección escolar se estructuró sobre la base de una división territorial y administrativa en regiones educativas y distritos escolares y se organizó en cuatro escalafones: Un director de inspección general; un cuerpo de inspectores jefes regionales divididos por sector de gestión: estatal y privado, jefes distritales e inspectores areales. Mientras que los primeros tres niveles — inspector general, jefes regionales y distritales— son cargos políticos, los inspectores de enseñanza acceden a su cargo por concursos de títulos, antecedentes y oposición, mecanismo tradicional de ascenso en la carrera docente.

Con un carácter prescriptivo la Ley define en su capítulo X la tarea de cada escalafón dentro del cuerpo de inspectores. Prevalen las tareas de articulación vertical bajo el supuesto de que esto habilitará una comunicación fluida entre el nivel central y las escuelas.

De esta manera, el **Inspector General** tiene la responsabilidad de articular la relación entre la Subsecretaría de Educación y la realidad educativa regional en función de la política educativa de la jurisdicción y de las necesidades propias de cada una de las regiones. Si bien bajo su cargo tiene la coordinación de las jefaturas regionales de gestión estatal y privada, su responsabilidad es el correcto funcionamiento del sistema de inspección como dispositivo de intervención en la política educativa del gobierno provincial.

Por su parte, los **inspectores jefes regionales** se ubican en el segundo escalón jerárquico de la DIG. En cuanto a la articulación vertical, deben canalizar los lineamientos de Inspección General al mismo tiempo que elevan los desafíos políticos-territoriales de su región. Entre sus responsabilidades con las jefaturas distritales deben brindar asesoramiento y conducir a los Inspectores jefes distritales en la planificación e implementación de la política educativa considerando las particularidades propias a cada contexto local.

Los **inspectores jefes distritales** serán los actores con más protagonismo en la política local. Su principal tarea será articular la relación entre la Inspección Regional y la realidad educativa de su distrito. A su cargo tendrán el cuerpo de inspectores areales a los cuales deberán brindar asesoramiento. Se espera que sean actores con gran conocimiento sobre la realidad educativa local y que puedan recolectar información y elevar demandas según las necesidades propias de su distrito. Para el desempeño de sus tareas deberán trabajar la **articulación horizontal** con otros actores territoriales.

Por último, el cuerpo de **inspección areal**, es el nivel más cercano a los establecimientos educativos y cuya autoridad jerárquica es bicéfala. Los inspectores areales pivotean entre los jefes distritales y su dirección de nivel o modalidad según corresponda. Su tarea es desplegar las estrategias necesarias para lograr la concreción de las metas de la Política Educativa en las escuelas asignadas.

Además de las jefaturas distritales y regionales, las **secretarías de inspección** son órganos de funcionamiento descentralizado en cada distrito, dependientes de la Subsecretaría de Educación. Los inspectores areales, quien acceden por mecanismo tradicional en la carrera docente, tiene entre sus tareas dar apoyo técnico a cuestiones docentes, por ejemplo, pedidos de reubicación, adecuación de las plantas y cobertura de vacantes en escuelas de creación. A partir de 2005 se las llamó Dirección de Gestión de

Asuntos Docentes y pasaron a depender de la Dirección de Gestión Estatal de la Subsecretaría de Educación.

Este último nivel, la inspección areal, es el escalafón más alto de la carrera docente. En la Provincia de Buenos Aires, el escalafón docente se divide entre los cargos en organismos de conducción técnico-pedagógica y orgánico-administrativo y los cargos en servicios educativos u organismos de apoyo técnico, de perfeccionamiento e investigación. Los inspectores escolares pertenecen al primer grupo. Al mismo tiempo, estos actores ocupan la máxima posición en la carrera docente.

La carrera docente plantea un ascenso vertical que comienza con un cargo base como docente y finaliza como inspector áreal. La carrera docente en la provincia de Buenos Aires se conforma por más de veinte cargos, así lo establece el Estatuto Docente (Ley N°10. 579). Tradicionalmente, aquellos que han accedido a cargos de inspección han tenido experiencia previa en cargos de gestión (director, vicedirector o secretaria).

En la actualidad, la arquitectura institucional de la Dirección General de Inspección (DIG) se mantiene en cuatro niveles y lo conforman más de 1900 perfiles (Cuadro 9).

Cuadro 2. *Estructura burocrática del sistema de inspección escolar en PBA (2019)*

Nivel	Cargo	Cantidad de perfiles
Dirección de Inspección General	Inspector General	1
	Inspectores Regionales de Gestión Estatal	18
Jefaturas Regionales	Inspectores Regionales de Gestión privada	18
	Jefaturas unificadas	7
Jefaturas Distritales	Inspectores distritales	135
Inspectores areales	Inspectores de enseñanza estatal	1428
	Inspectores de enseñanza privada	354

Fuente: DGCyE (2019) Informe de gestión 2017-2019.

La descentralización buscaba superar la fragmentación generando una mirada intersectorial e integradora a través de involucrar en un mismo espacio a diferentes actores sociales: inspectores areales, jefaturas distritales, consejos escolares, cooperadoras escolares, representantes gremiales y autoridades municipales.

En síntesis, la reforma educativa implementada entre los años 2004 y 2007 implicó grandes cambios en el sistema educativo provincial. Por un lado, la nueva regionalización del sistema en 25 unidades, más pequeñas y funcionales, en lugar de las 16 vigentes. Por

el otro, un proceso de desburocratización y descentralización del sistema reactivando y fortaleciendo las instituciones distritales existentes en los territorios: Consejos Escolares, las Secretarías de Inspección y las UEGD. En este contexto se enmarca la creación de la Dirección de Inspección General y modificación del sistema de inspección regional y distrital para la inspección de la política educativa en las 25 regiones y 135 distritos escolares.

Capítulo 4. El sistema de inspección escolar en el gobierno de la educación

En la Provincia de Buenos Aires, la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), es el órgano responsable de la organización, dirección y ejecución de la política educativa provincial. La DIG y más específicamente las jefaturas regionales y distritales, a partir de la reforma introducida entre el 2001 y el 2005, asumen la responsabilidad de la gestión territorial de la política educativa.

La DIG busca canalizar a través de las jefaturas regionales y distritales los conflictos históricos en los distintos territorios a través de actores con presencia y legitimidad territorial que lleven adelante las acciones discutidas y decididas en el marco de la UEGD, avaladas al mismo tiempo por el nivel central. Por su posición en la arquitectura institucional, se espera un nivel de intervención dinámico y articulado a la hora de gestionar, planificar y resolver situaciones a nivel local. Los distintos recursos o estructuras presentes en el territorio están centralizados en las Jefaturas Regionales y Distritales, de quienes dependen los inspectores de niveles y modalidades, siendo estos últimos quienes cuentan con la información necesaria de equipos territoriales y programas existentes en el distrito, para intervenir en diferentes situaciones que se presenten.

Esta sección persigue dos objetivos: por un lado, describir las reglas institucionales de la función de los inspectores jefes distritales y regionales; y por el otro, describir su perfil laboral.

El primer objetivo es analizar del diseño del mecanismo y requisitos de acceso al cargo y cómo éste impacta en la conformación del cuerpo de inspectores y su perfil profesional. Para el segundo objetivo, me propongo describir los perfiles de quiénes acceden a los cargos de jefes distritales y regionales a partir de tres aristas: carrera de base, nivel/modalidad proveniente y duración en el cargo.

Trayectorias y perfil profesional de los jefes distritales y regionales

En la siguiente sección se busca describir a los actores que ocupan los cargos de jefes distritales y regionales. Frente a la dificultad de acceso a la información no fue posible elaborar un perfil exhaustivo y reconstruir la trayectoria profesional de cada actor. Se describe la composición del cuerpo distrital y regional desde el 2015 al 2020 según sexo y nivel/modalidad de inspección de la cual provienen. Por último, se analiza la permanencia en el cargo y los motivos de rotación.

Desde la creación de las jefaturas han pasado cuatro elecciones siendo el periodo 2015-2019 el único gobernado por otro color político: Daniel Scioli (2007-2015), María Eugenia Vidal (2015-2019) y Axel Kicillof (2019-act).

Como hemos descripto, el inspector jefe regional es un cargo político y como tal su designación debe ser aprobada por el Director General de Cultura y Educación. Por su parte, el director general de inspección es el encargado de elaborar el listado de candidatos para cada región educativa. Otros actores que pueden influir en esta decisión son las autoridades municipales y los representantes gremiales.

Durante el primer periodo de gobierno de Daniel Scioli (2007-2011) como gobernador y Leonardo Biondi al frente de la Dirección General de Inspección Escolar predominaron las jefaturas regionales lideradas por mujeres (16). El promedio edad fue de 53 años. No fue posible reconstruir la rama de origen y los años de antigüedad en el cargo de inspector.

En el segundo periodo de Scioli (2011-2015) se evidencia un cambio inmediato en la dirección de 13 jefaturas regionales. Dos años después sucederán recambios en tres jefaturas más. La Región 11 y 24 destacan por su continuo recambio.

Durante el gobierno de María Eugenia Vidal (2015-2019), se observa una mayor inestabilidad en el cargo de la Dirección General de Inspección. A nivel regional, se observa que la mayoría de las jefaturas designadas en 2016 mantuvieron su cargo durante toda la gestión (14), algunas de ellas tuvieron al menos un recambio (5) y otras no tuvieron nuevas designaciones tras el recambio de gestión (Región 6, 10, 16 y 19).

El cuerpo de jefes regionales de gestión estatal se conformó por 25 perfiles, aunque no fue posible reconstruir la información de todas las regiones, el siguiente apartado presenta su perfil y trayectoria laboral. Sobre un universo de 20 jefaturas regionales, 13 son mujeres y 7 hombres. Con relación a la duración en el cargo, 17 ocuparon su rol desde

principios hasta finales de la gestión, no se ha encontrado información sobre los tres cambios ocurridos (Región 2, 10 y 24). En cuando a la experiencia, al menos dos perfiles ocuparon cargos en jefaturas distritales previamente, no fue posible reconstruir la trayectoria profesional de los demás jefes regionales.

Tras las elecciones del 2019 asume un nuevo gobierno y el cuerpo de inspectores jefes regionales cambia en su totalidad. A partir del 2020, la nueva cohorte está conformada por 16 mujeres y 9 hombres. Los cargos fueron asumidos durante el mes de febrero del 2020, a excepción de la región 14 que fue designado meses después. Predominan los inspectores de nivel secundario (11), los restantes pertenecen al nivel primario (4), la rama de educación física (4), la rama de psicología comunitaria (4) y dos perfiles de los cuales no fue posible obtener información sobre su trayectoria. Apenas tres jefaturas regionales han sido ocupadas por perfiles con experiencia en la jefatura distrital.

No es posible saber la edad promedio de las personas que asumen estos cargos, pero es posible deducir un piso mínimo a partir de los requisitos preestablecidos. El cargo de inspector requiere de, al menos, siete años de experiencia en un cargo directivo y el acceso al cargo directivo requiere de un mínimo de siete años de antigüedad docente. Podemos inferir que la carrera docente tal como está definida habilita el acceso a los cargos de inspección escolar a perfiles mayores de 35 años.

Mario oportó señalaba que, en el diseño de este modelo, se buscaba que los jefes regionales y distritales luego de su paso por la gestión política regresaran a los cargos de inspectores de enseñanza. En una entrevista, una inspectora de enseñanza señala que “los mejores jefes distritales que he tenido han vuelto a sus cargos como inspectores de enseñanza”. Sin embargo, en la práctica esto no ocurre con frecuencia.

En síntesis, se observa que las jefaturas regionales, desde su creación hasta la actualidad, se han renovado casi en su totalidad frente a un cambio de gestión pero que, dentro de ese periodo de gobierno, han tenido cierta estabilidad en sus cargos, salvo algunas excepciones. En el siguiente cuadro, el cambio de color indica una nueva designación en la jefatura regional.

Tabla 8. Inspectores jefes regionales (2007-2020)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gob.	Daniel Scioli										Ma. Eugenia Vidal			A.Kicillof
DIG	L. Biondi					s/d					L. Atilli	R.Luna	A.Frega	G.Tolosa
R. 1														
R. 2														
R. 3														
R. 4	s/i													
R. 5	s/i													
R. 6	s/i													
R. 7														
R. 8	s/i											s/i		
R. 9	s/i											s/i		
R. 10														
R. 11														
R. 12														
R. 13	s/i													
R. 14						s/i								
R. 15	s/i													
R. 16														
R. 17														
R. 18				s/i										
R. 19	s/i													
R. 20														
R. 21														
R. 22														
R. 23														
R. 24														
R. 25														

Fuente: Elaboración propia

El Inspector jefe distrital es designado por la DGCyE junto con la jefatura regional y apoyo de la autoridad municipal. Depende técnica y funcionalmente del director de inspección general, siendo su superior jerárquico inmediato el Inspector Jefe Regional.

El cuerpo de jefes distritales de gestión estatal se conforma por 136 perfiles. El siguiente cuadro presenta los años de permanencia en el cargo de los inspectores jefes distritales para los distritos seleccionados. Para la elaboración de este cuadro se seleccionaron únicamente aquellos distritos que funcionan como cabecera de cada una de las 16 regiones educativas.

Tabla 9. Inspectores jefes distritales (2007-2020)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
R. 1 - La Plata														
R. 2 - Avellaneda							s/í							
R. 3 - La Matanza I														
R. 3 - La Matanza II														
R. 4 - Quilmes														
R. 5 - A. Brown														
R. 6 - Tigre														
R. 7 - Gral. San Martín											s/í			
R. 8 - Morón							s/í							
R. 9 - San Miguel														
R. 10 - Mercedes														
R. 11 - Zárate														
R. 12 - San Nicolás														
R. 13 - Pergamino														
R. 14 - Junín														
R. 15 - Pehuajó														
R. 16 - T. Lauquen														
R. 17 - Chascomus							s/í							
R. 18 - Dolores														
R. 19 - G. Pueyrredón							s/í							
R. 20 - Necochea														
R. 21 - Tres arroyos							s/í							
R. 22 - Bahía Blanca														
R. 23 - C. Suárez														
R. 24 - Saladillo														
R. 25 - Olavarría														

Fuente: Elaboración propia

Requisitos y mecanismo de acceso al cargo

Esta sección sistematiza los requisitos y el mecanismo de acceso al cargo vigente en la Provincia de Buenos Aires antes y luego de la reforma de la DIG (2005). Además, se analizan las implicancias que esta reforma tuvo en la designación de estos perfiles. Los mecanismos de acceso a los cargos merecen especial atención ya que su configuración condiciona varios aspectos del rol de los actores.

La carrera docente establece ascensos jerárquicos únicamente en cargos de gestión escolar. Luego de ser docente, el camino más tradicional, aunque no necesario, es ascender a un cargo de secretario, vicedirección, dirección y finalmente, el último escalafón, inspector areal. El mecanismo tradicional para acceder a un cargo dentro del sistema educativo es el concurso de antecedentes y oposición. Este mecanismo fue propuesto para evitar la designación arbitraria y se aplica en general a todos los escalafones docentes. Los cargos de inspectores o supervisores de enseñanza, sin embargo, varían en cada jurisdicción.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, los inspectores de enseñanza acceden a su cargo a través de concursos de títulos, antecedentes y oposición para cargos titulares o por pruebas de selección para cubrir cargos de manera transitoria. Por otro lado, el acceso a cargos de inspector jefe distrital y regional no son concursados, sino que son cargos políticos designados por la Dirección de Inspección General.

En el 2017 se realizó un concurso público para cubrir 128 vacantes de inspectores escolares en nivel secundario en más de la mitad de los distritos de toda la provincia. Los requisitos para acceder al cargo que se solicitaron fueron:

- (a) Antigüedad docente de gestión pública mínima con carácter titular, provisional o suplente en la provincia de Buenos Aires de 10 (diez) años.
- (b) Antigüedad mínima de 7 (siete) años de desempeño efectivo en la Dirección Docente que corresponda, en carácter titular, provisional o suplente.

La selección y designación de los jefes regionales y distritales es a través de un acuerdo político entre la Dirección General de Escuelas y la Dirección de Inspección General. Participan indirectamente de este proceso diferentes actores: sindicatos, políticos locales, directores de niveles. Los inspectores de enseñanza no participan en la elección de estos cargos. El siguiente fragmento, extraído de una entrevista con inspectora de enseñanza, resalta este aspecto: *Me gustaría que se consulte para la elección de los cargos, que nosotros como compañeros tengamos la posibilidad también de opinar sobre quién es mejor o tiene perfil para asumir un cargo así*²⁵.

²⁵ Extraído de una entrevista realizada el 13 de mayo de 2020.

Los marcos normativos prescriben las funciones de los inspectores, pero este mecanismo de acceso al cargo de inspectores regionales y distritales implica que ambos cargos estén atravesados por aspectos políticos y partidarios.

Entre los requisitos para acceder al cargo el más predominante es la trayectoria profesional. **Para acceder al cargo de jefe distrital o regional es condición haber sido previamente inspector de enseñanza.** Esta decisión tuvo dos motivaciones: por un lado, garantizaba que la selección de postulantes se de en los márgenes de ciertos actores del sistema educativo reduciendo de esta manera la puja política. Por otro lado, garantizaba cierta experiencia previa dentro del sistema educativo en el conocimiento del territorio. No es condición cierta formación académica o que los inspectores sean oriundos o residan en la localidad de su desempeño.

En el principio, solo los inspectores con cargos titulares podían ser designados en cargos de jefes distritales o regionales. Con el correr de los años, y debido a la ausencia de los concursos de títulos, antecedentes y oposición, la mayoría de los inspectores accedían simplemente por escalafón, lo que hace que una importantísima cantidad de ellos esté ejerciendo su función en calidad de interino. Este criterio se flexibilizó extendiéndolo también a los inspectores de enseñanza con situación de revista transitoria. Esto implica que un inspector de enseñanza areal recién nombrado y aún sin experiencia en el cargo, pueda acceder a un cargo de conducción distrital o regional.

Tras las elecciones del 2019 y el cambio de gestión, nuevos jefes distrital fueron designados. Entre ellos, asumieron perfiles que habían accedido a su cargo de inspectores con el concurso del 2017 o 2019 (Olavarría, Magdalena, Tandil), habían ocupado previamente el cargo de jefes regionales (Carlos Casares) o distritales (Salto, Necochea, Magdalena).

Las tres principales causas en el recambio de cargos de jefaturas distritales se deben a los cambios de gestión, ascensos a jefaturas regionales y jubilación. Si bien los hubo, han sido muy pocos los casos de renuncia y/o despido por conflictividad política. Durante el periodo analizado se han encontrado al menos 12 casos de remoción política en el cargo de jefe distrital (Berisso, Avellaneda, Punta Indio, Tigre, Quilmes, Morón, Escobar, 9 de Julio, Bragado, Carlos Casares, Trenque Lauquen, Bahía Blanca).

El rol de las jefaturas regionales y distritales en la política local

Los jefes distritales y regionales se encuentran bajo la órbita de la DIG. Es el Inspector General quien organiza y asigna las tareas. En el caso de los jefes distritales sus tareas se concentran especialmente en articular con actores con actores locales como la justicia, la seguridad, la niñez dado que la gran mayoría de los conflictos emergentes su resolución es multidisciplinar. Además, son encargados de coordinar los inspectores areales y hacerles llegar las regulaciones que establece la DIG, quienes además reciben los lineamientos técnico-pedagógicos de las direcciones de nivel o modalidad a la cual pertenecen.

Ana Manzione (2010) afirma que es posible identificar una concepción centralizada y jerárquica de la autoridad y sus modos de ejercicio, antes que horizontal y democratizadora. A partir de su investigación, la autora destaca que, predomina una autoridad basada en las lealtades político-partidarias desafiando el mandato tradicional del normalismo acerca de una pretendida neutralidad de sus actores.

Las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD) son un ejemplo claro acerca de cómo un organismo queda obstaculizado por los aspectos políticos-partidarios ya sea frente al conflicto deciden no convocarse o porque solo fueron funcionales a la toma de decisiones centralizadas.

Gobernar el sistema es más complicado que antes porque ahora no sólo hay que ocuparse de lograr determinados objetivos de aprendizaje. Hoy el gobierno de la educación requiere articulaciones con otras políticas públicas como la de salud, de nutrición, de desarrollo social, de desarrollo infantil, de orden público, judicial, etc. (Tenti Fanfani: 2004). En este sentido, las UEGD son un espacio diseñado para discutir los desafíos educativos a nivel local. Entre las temáticas que forman parte de la agenda de discusión predominan aquellas vinculadas a la planificación de la oferta educativa de cada distrito y cuestiones de mantenimiento e infraestructura escolar.

Mientras que la articulación horizontal parece estar atravesada por la dimensión más política, la articulación vertical parece estar regida por la dimensión burocrática. La relación entre las diferentes jerarquías del sistema de inspección desde la jefatura regional, pasando por la distrital hasta llegar a los inspectores areales es descrita por la

mayor parte de los/as entrevistados/as como sumamente verticalista y con una fuerte impronta burocrática.

La distancia que existe entre la administración central y el territorio hace que la normativa sea el principal nexo entre los diferentes niveles de conducción. Las leyes, resoluciones y disposiciones se “elevan” o se “bajan” de un nivel a otro.

Los jefes regionales lideran y coordinan la tarea de los jefes distritales. Su rol se encuentra entre un nivel central con mayor poder de decisión y un nivel local con mayor llegada al territorio, eso reduce fuertemente su margen de acción. Su tarea parece concentrarse en aspectos administrativos-burocráticos y en la resolución de conflictos emergentes. Las jefaturas regionales pueden tener hasta dos secretarios de apoyo para tareas administrativas. También es posible asignar docentes que hayan refuncionalizado su función y contratar perfiles técnicos de apoyo. Esto refleja el gran caudal de trabajo burocrático que pasa por las jefaturas regionales y comunica al nivel central del territorio: actas, legajos, expedientes, etc.

Este accionar más “informativo” se ve reflejado también los informes de la DIG. Más de 4.000 informes fueron elevados durante el año 2019 en un trabajo conjunto de las Jefaturas Regionales y la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social para implementar acciones conjuntas vinculadas a la intervención en situaciones de conflictos. Según el informe de la DIG (2019) los conflictos más recurrentes han sido: seguridad escolar (1240), violencia en el ámbito escolar (1154), abuso sexual infantil (808), violencia intrafamiliar (460) y suicidio, intento o ideación (407)²⁶.

Las jefaturas regionales articulan con la Dirección de Tribunal de Clasificación y Subdirección de Concursos para cubrir cargos jerárquicos en el sistema de inspección escolar: a través de concursos de Títulos, Antecedentes y Oposición para cargos titulares y pruebas de selección para cargos transitorios. La designación de nuevos cargos, módulos y/o horas cátedras es realizada por cada una de las Secretarías de Asuntos Docentes de cada distrito y puede demandar la participación o consulta a jefes regionales y distritales.

²⁶ Otros conflictos elevados se vinculan al trabajo infantil, situación de tratos de persona, niños en situación de calle, manifestación colectiva, consumo de sustancias psicoactiva, desaparición de personas y la categoría “otros”.

En teoría, la agenda del inspector también está integrada por instancias de trabajo colectivo y práctica situada:

- (1) Participación en la UEGD. La IJD puede convocar a inspectores locales en tanto especialista del nivel / modalidad.
- (2) Conformación de equipos de supervisores del nivel / modalidad de la región
- (3) Integración al equipo distrital de inspectores
- (4) Participación en instancias de trabajo con otros actores y organismos distritales.

En síntesis, en lo que respecta al aumento de regiones educativas y delimitación de distritos escolares, la redistribución de responsabilidades entre el nivel central y local ha requerido la reconstrucción del espacio intermedio ocupado por las jefaturas de inspección.

Sin embargo, las medidas que se están adoptando indican que se trata más de una “desconcentración administrativa” que de una genuina descentralización ya que las decisiones se siguen tomando en el nivel central. Todo aquello que implique una redefinición del presupuesto, como ciertas licencias de docentes, actividades de mantenimiento en las escuelas o división de secciones, se define en el nivel central, y las direcciones regionales funcionan más como “mesas de entrada” que como verdaderas tomadoras de decisión a nivel local.

La tarea de gobierno y coordinación del Sistema Educativo implica necesariamente un proceso de toma de decisiones en un espacio donde intervienen diversos actores colectivos (políticos y sociales) con intereses y recursos diferentes, predispuestos a formar alianzas específicas. A su vez, los actores poseen diversos grados de legitimidad social (ante la opinión pública o ante los agentes del sistema educativo: los docentes, los alumnos y sus familias, etcétera). Por ello es que la gobernabilidad de los sistemas educativos se vincula al modo en que se configuren estas relaciones de fuerza y a la capacidad de liderazgo, negociación y resolución de conflictos (Acuña, 2007, p. 23).

Las jefaturas regionales no asumieron un rol principal en el gobierno del sistema educativo provincial. Las entrevistas realizadas indican que los inspectores regionales asumen tareas esencialmente administrativas y canalizan demandas desde las escuelas hacia la administración central. Esto podría deberse a diversos factores, entre ellos, que el mecanismo de acceso al cargo sea la designación política lo cual afecta la legitimidad

en el territorio y produce continuo cambio ante cambios de gestión de gobierno (ver Cuadro 10).

Por su parte, las jefaturas distritales gozan de mayor autonomía a nivel local. Su campo de acción trasciende lo educativo y su tarea demanda una fuerte articulación intersectorial. Los actores entrevistados afirman que las UEGD se encuentran atravesadas por la conflictividad político-partidaria y, en algunos distritos, ni siquiera estaban en funcionamiento ya que no eran convocadas.

Es el inspector areal, quien tiene un margen de acción más discrecional, en el caso ideal lo ubica en un lugar de engranaje esencial del sistema por su trabajo in situ en los establecimientos educativos, pero también puede obstaculizar las iniciativas emanadas de las autoridades centrales y trabar su implementación en los distritos escolares.

Conclusión

Desde comienzos del sistema educativo, en el organigrama del Ministerio de Educación Nacional el cuerpo de inspectores ha ocupado el nivel intermedio de la burocracia educativa. Han sido actores muy importantes por su rol como nexos entre la esfera política y el ámbito escolar. Es de suponer que esto se modificaría sustancialmente en la década de los noventa a partir de la reforma estatal y una nueva configuración del rol del gobierno nacional en el ámbito educativo resultado del proceso de transferencia de los servicios educativos y la desconcentración de algunas funciones y fuerte concentración de otras.

Entre 2004 y 2007, el gobierno bonaerense diseña e implementa una serie de medidas con el objetivo de garantizar la gobernabilidad del sistema educativo caracterizado por su dimensión y heterogeneidad. Las medidas buscaron distribuir el poder de decisión en los distritos y fortalecer actores territoriales a través de la creación de regiones educativas, las UEGD y la reforma en el sistema de inspección escolar.

La creación de jefaturas regionales y distritales y la designación de estos actores bajo arreglos institucionales diferentes a los utilizados en otros modelos de inspección escolar en el país han sido el objetivo de análisis de esta tesis.

La designación política como mecanismo de acceso al cargo es una garantía por parte de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) para garantizar la alineación política-partidaria de las jefaturas. Sin embargo, esta medida afectó la legitimidad de los actores en el territorio, especialmente en aquellos distritos gobernados por la oposición. El principal motivo se relaciona con el reconocimiento como funcionarios políticos de turno. Durante el periodo 2007-2020, la rotación en estos cargos evidencia que, en el mejor de los casos, cumplen su rol durante el mismo tiempo que la gestión de gobierno, pero también sucede que frente a conflictos políticos son removidos de su cargo.

La definición de los requisitos de selección ubicó las jefaturas en el escalafón más alto de la carrera docente. Se generó una especie de “carrera” en el sistema de inspección escolar. Ser inspector de enseñanza es requisito para asumir la jefatura distrital y, en muchos casos, la jefatura distrital es la antesala de la jefatura regional. La trayectoria continúa por tres caminos: jubilación, ascenso a cargos políticos o regreso a su cargo base de inspección areal.

Las jefaturas distritales y regionales se encuentran –tanto en el sector público como en el sector privado- fundamentalmente abocados a las tareas administrativas, a la resolución de los conflictos y urgencias de las escuelas y a la canalización de sus demandas hacia la administración central. A diferencia de las jefaturas regionales, las cuales asumen un rol de “traductores de política” en el gobierno del sistema educativo, las jefaturas distritales tienen campo de acción mucho mayor en territorio. Sin embargo, los conflictos políticos-partidarios parecieran frenar el trabajo territorial de estos actores vinculados a la articulación intersectorial con actores provinciales y locales y en las Unidades de Gestión Distrital (UEGD).

En el cuerpo de inspectores distritales y regionales confluyen diferentes racionalidades. Las mismas no se definen de manera aislada, sino que requieren construir una práctica de manera articulada. En su trayectoria predomina una racionalidad pedagógica, en tanto conocedores de un saber en el área y años de experiencia en el sistema educativo como docentes; y una racionalidad administrativa y organizacional fortalecida en los cargos de gestión educativa y consolidada durante la función de inspector areal que demanda capacidades administrativas y organizacionales. La racionalidad política atraviesa a estos actores en tanto funcionarios públicos del gobierno de turno y su capacidad de intervención en la trasmisión de los lineamientos generales; por último, la racionalidad técnica les permita llevar adelante el proyecto educativo.

La reforma del diseño del sistema de inspección intentó resolver el problema de la fragmentación del sistema educativo bonaerense y la ausencia de una autoridad educativa local concedora del sistema educativo en su integralidad. Sin embargo, la creación de nuevos cargos y la expansión del campo de acción para trabajar en red con diversos actores comunitarios en espacios de trabajo colectivos para la toma de decisiones no fue suficiente. A pesar del diseño e implementación de un modelo de gestión educativa impulsado por un nuevo paradigma del Estado y la administración pública y los intentos por generar estructuras de poder locales en el sistema de inspección escolar bonaerense predomina una estructura burocrática y prácticas verticalistas propia del modelo clásico de inspección escolar y una dimensión administrativa y organizacional en la función de las jefaturas como traductores de la política educativa.

Referencias bibliográficas

Viñao, A. (1999). *La inspección educativa: análisis socio-histórico de una profesión*, Revista Bordón, Vol. 51, 3. Madrid: Sociedad Española de Pedagogía, pp. 251-263.

Acuña, C. y Leiras, M. (2005). *Subsistema de Gobierno Educativo*. En Programa de Evaluación de Sistemas Educativos, Fundación Konrad Adenauer – Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE), Buenos Aires, Marzo.

Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Centro de Estudios de Políticas Públicas (CEPP) y Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología de la República Argentina.

Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Buenos Aires: CAF.

Aguerrondo, I. (1990). *Tendencias expuestas en la Conferencia Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación. Propuesta Educativa*, Buenos Aires, n. 3/4.

Aguerrondo, I. (2009) *Supervisión de hoy, necesidades del mañana* en Silvina Gvirtz, María Eugenia de Podestá (comps.) El rol del supervisor en la mejora escolar. Buenos Aires: Editorial Aique.

Aguerrondo, I. (2013). *El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas*. Educar, 49 (1), pp. 13-27.

Braslavsky, C. y G. Tiramonti (1990) *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

Carillo, C. (2006). *Coordinadora Nacional de Supervisión. Experiencias Internacionales en Supervisión Escolar - Sistematización y Análisis Comparado*. Coordinación Nacional de Supervisión – División de Educación General - 1ª ed. – Chile.

Carrón, G. y De Grauwe, A. (2003). *Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura*. París: UNESCO-IIPE.

CLAD (1999). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 13, Febrero, Caracas.

Dufour, G. (2007). *El rol de los actores de nivel intermedio en el gobierno del Sistema Educativo argentino. Un estudio centrado en la ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires*. Documento de Trabajo N°24, Universidad de San Andrés.

Dufour, G. (2008). *El Rol de los Supervisores e Inspectores en el gobierno del Sistema Educativo Argentino*. Aique.

Dussel, I. (1995). *Pedagogía y Burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores*. Revista Argentina de Educación, N°23, octubre.

Evans, P. (1996). *El estado como problema y como solución*, en Desarrollo Económico, N°140, Vol. 35

Feldfeber, M. (2009). *Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina* en Linhas Críticas, vol. 15, núm. 28, pp. 25-43.

Hirshberg, S. (2013) *La supervisión educativa en nuestro país: El trabajo del supervisor en cinco jurisdicciones*. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.

Krichesky, M. (2013) *La obligatoriedad de la educación secundaria en Buenos Aires. Perspectivas de la gestión y de los profesores de la Secundaria Básica*. Buenos Aires, UNIPE.

Krichesky, M, Rodrigo, I. (2019). *Áreas Relevantes para la Investigación en el sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires*. Documento de trabajo. Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE): Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lauria, D. (2017). *La política educativa en la Provincia de Buenos Aires, 2001-2005 : de la crisis a la gobernabilidad*. - 1a ed. - Gonnet: UNIPE: Editorial Universitaria.

Legarralde, M. (2007). *La formación de la burocracia educativa en la argentina (1871 - 1910)*. Tesis de maestría- FLACSO Argentina, Buenos Aires.

Leda Spiridonov, M. (2012). *Los Inspectores de Enseñanza: tensiones entre el deber y la posibilidad de hacer. Estudio de Caso en un Distrito de la Provincia de Buenos Aires*. Tesis de maestría. Universidad de San Andrés: Provincia de Buenos Aires.

Manziona, Gregoria María Ana (2010). *De la dirección a la gestión escolar en la educación general básica en la provincia de Buenos Aires: un abordaje a través de dos distritos escolares*. Tesis de Doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Oszlak, O. (1999). *De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado*. Revista Nueva Sociedad. No, 160, pp. 81-100.

Oszlak, O. (2006). *Burocracia estatal: política y políticas públicas*. POSData XI

Oszlak, O. (2015). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. En Levi, M., Weber, M., Skocpol, T., Evans, P., Oszlak, O., Peters, B. G., Khademian, A. (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Buenos Aires: CAF.

Oszlak, O. (2017). *La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe*. En Naser, A.; A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.). *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL

Pinkasz, D. (1993) *Escuelas y desiertos: hacia una historia de la educación primaria en la Provincia de Buenos Aires*. En Puiggrós, A. (dir) *La educación en las provincias y en los territorios nacionales (1885-1945)*. Tomo IV, Historia de la Educación Argentina, Buenos Aires, Galerna, 1993.

Ramírez-Alujas, Á. (2012). *Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe*. En Dassen, N. y J. C. Veyra (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, pp. 41-71. Washington, D.C.: BID.

Ramírez-Alujas, Á. (2019). *El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas*. En Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 4, (1), pp. 13-38.

Rivas, A. (2004) *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.

Rivera Hernández, C. (2017). *Propuesta de un sistema de formación especializada en supervisión educativa: análisis comparativo de 13 sistemas de supervisión escolar en el mundo*. Innovación Educativa. 2673 vol. 17, número 74, mayo-agosto, 2017, 65-180.

Southwell M. y Legarralde, M (2007) *Saber Pedagógico y Saber Burocrático en los Orígenes del Sistema Educativo Argentino*. Ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación, SAHE, Buenos Aires.

Southwell, M. (2015). *La Ley 1420 y la tarea de los inspectores escolares*. Historia de la Educación. Anuario SAHE (Vol. 16, N° 1). 63 – 72.

Southwell, M. y Manzione, M. (2011). *Elevo a la superioridad: Un estado de la cuestión sobre la historia de los inspectores en Argentina*. Historia de la educación - anuario, 12.

Tedesco, J. C. (Comp.) (2005). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE), UNESCO.

Teobaldo M. (2009) *La construcción histórica de una figura polémica: Los Inspectores Nacionales en los sistemas educativos de Río Negro y Neuquén. Perfil y funciones. 1884-1962*. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Córdoba.

Teobaldo M; García B.; Nicoletti, M. (2005) *Hoy nos visita el Inspector. Historia e historia de la Inspección y Supervisión escolar en Río Negro Y Neuquén- 1884-1992*. General Roca: Publifadecs

Teobaldo, M. (2004). *Los Inspectores escolares en los orígenes del sistema educativo en la Patagonia Norte. Argentina: 1884-1957*. Educere et Educare. Revista de Educação, Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Brasil SESU N°2

Terigi, F. (2003). *Diez años de la Ley Federal de Educación: Reflexiones sobre el planeamiento de la educación*. Ponencia presentada en el Coloquio “A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor educación para todos?” Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 26, 27 y 28 de junio

Terigi, F. (2010) *Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar*. Revisión de literatura y análisis de casos. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Tiramonti, G. (1989). *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Volonté, F., Longobucco, H. y Ponce de León, M. (2007) *Los perfiles profesionales de los inspectores de la provincia de Buenos Aires: entre los cambios socioeducativos recientes y las trayectorias laborales y formativas*. Centro Provincial de Investigación y Prospectiva Educativa, Dirección General de Escuelas, La Plata.