

## **BIBLIOGRAFIA CITADA:**

- ABRATTE, J.P. (2005) “Reformas educacionales y discurso educativo en la Provincia de Córdoba (1984-1994)” en *Revisa Espacios en Blanco*, nº 15, NEES/UNCPBA.
- APPLE, M. (1997) “El neoliberalismo y la naturalización de las desigualdades: genética, moral y política educativa” en Gentili (comp.), Apple y da Silva. *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Losada, Buenos Aires.
- ARAÚJO, A. (1998) *A construção do consentimento. Corporativismo e trabalhadores nos anos trinta*. Edições Sociais, Sao Paulo.
- AUYERO, J. (2000) “Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires. Un estudio etnográfico” en Svampa *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*. Biblos/Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- AZEVEDO (2000) *O ensino secundário na Europa*. ASA, Portugal.
- BALL, S. (1993) (comp.) *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Morata, Madrid.
- BEJAR, M.D. (1992) “Altares y banderas en una educación popular. La propuesta del gobierno de Manuel Fresco en la provincia de Buenos Aires 1936-1940” en *Mitos, altares y fantasmas. Aspectos ideológicos en la historia dl nacionalismo argentino*. Nº 12, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, La Plata.
- BIANCHETTI, G. (2005) “Las propuestas de transformación de la educación en los 90: las paradojas (perversas) de hacer equilibrio entre la ‘lógica de mercado’ y ‘la justicia social’”. El caso de Salta” en *Revista Espacios en Blanco*, nº 15, NEES/UNCPBA, Tandil.

- BODEI, R. (1995) "Memoria histórica, olvido e identidad colectiva" en Rabotnikof, Velasco e Yturbe *La tenacidad de la política. Conceptos de la filosofía política: persistencia y reformulación a la vuelta del milenio*. Instituto de Investigaciones Filosófica, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.
- BRASLAVSKY (2001) *La educación secundaria ¿cambio o inmutabilidad? Análisis y debates de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos*. Santillana, Buenos Aires.
- BRIS, M. Y MARGALEF GARCÍA, M.I. (2001) (coord.) *La calidad educativa en un mundo globalizado: intercambio de experiencias y perspectivas*. Ed. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- CARBONE, G. (1991) "Educación y comunicación social: desde el divorcio, el recelo y la denuncia hasta las posibles vinculaciones" en *Revista Alternativas*, nº 7, CIPTE/UNCPBA, Tandil.
- CARLI, S. (2008) "La universidad: tiempo, destiempo y contratiempo". Panel de cierre de las XV *Jornadas Argentinas de Historia de la Educación*, 29, 30 y 31 de Octubre, Salta.
- CAVAROZZI, M. (1992) *El cambio de matriz en América Latina en clave socio-política*. Inédito. FLACSO/México.
- \_\_\_\_\_ (1993) "Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea" en *Análisis Político*, nº 19, Mayo/Agosto.
- CORBALÁN, M. A. (2001) *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Biblos, Buenos Aires.
- CUCHE, (1999) *La noción de la cultura en las ciencias sociales*. Nueva Visión, Buenos Aires.
- DE MARINIS, P. (2002) "Ciudad, Cuestión Criminal y Gobierno de poblaciones" en *Revista Política y Sociedad*, Vol. 39, nº 2, Madrid.
- DELEUZE, G. (1987) *Foucault*. Paidós, México.

- DEVOTO, F. (1993) "Idea de nación, inmigración y «cuestión social»" en *Revista Propuesta Educativa*, Año 5, nº 8, Abril, FLACSO, Buenos Aires.
- DUSSEL, I. y THISTED, S. (1995) La descentralización educativa: el caso del municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires. *Serie de Documentos e informes de investigación* nº 191, Junio, FLACSO/Argentina
- DUSSEL, I. (1995) "Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores" en *Revista Argentina de Educación*, Año XIII, nº 23, Buenos Aires.
- ERRANDONEA, F. (2001) *Antecedentes, contexto y desarrollo de la reforma educativa en Uruguay (1995-2000)*. Ministerio de Educación de Uruguay, Montevideo.
- EWALD, F. (1993) *Foucault. A Norma e o Direito*. Vega-Comunicação & linguagens, Lisboa.
- FIALA, R. y LANFORD, A. (1987) "Educational ideology and the world educational revolution, 1950-1970" en *Comparative Education Review*, 31, 3, Chicago.
- FOUCAULT, M. (1970) *El orden del discurso*. Tusquets, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1983) *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa, México.
- \_\_\_\_\_ (1991<sub>a</sub>) *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Paidós/ICE-UAB. Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1991<sub>b</sub>) "La gubernamentalidad" en Castel y otros *Espacios de poder*. La Piqueta, Madrid.
- GAGLIANO, R. (1991) "Nacionalismo, inmigración y pluralismo cultural. Polémicas educativas en torno al Centenario" en Puiggrós, A. (dir.) *Historia de la educación en la Argentina. Tomo II: Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Galerna, Buenos Aires.

- GARCIA CANCLINI, N. (1992) *Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Sudamericana, Buenos Aires.
- GARRETON, M. y ESPINOSA, M. (1992) “¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política? El caso chileno” en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO-México, n° 1, Diciembre.
- GARRETON, M. (2000) *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*. Homo Sapiens, Rosario.
- GARCIA, L. y GIOVINE, R. (2001) "La calidad educativa en las agendas públicas: el caso argentino" en Martín Bris, M. y Margalef García, L. (coord.) *La calidad educativa en un mundo globalizado: intercambio de experiencias y perspectivas*. Ed. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- GENTILI (2008) "Nada en común. Sobre la pedagogía del desprecio por el otro" en Frigerio y Diker (comps.) *Educación: posiciones acerca de lo común*. Del Estante, Buenos Aires.
- GIDDENS, A. (1985) *El capitalismo y la moderna teoría social*. Labor, Barcelona.
- GIGLI, G. (1986) *Apuntes de Derecho Político*. Norte, Buenos Aires.
- GIOVINE, R. (2000) *Culturas políticas, ciudadanías y gobierno escolar: la Provincia de Buenos Aires (1850-1880)*. Tesis de Maestría, UNMdP/FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2003) “Balance de una década de reformas: Los procesos de descentralización en el gobierno del sistema educativo bonaerense”. Presentado en el *Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?* Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 26-28 de Junio.
- \_\_\_\_\_ (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires*

- (1850-1905). Editorial Stella. La Crujía. Colección Itinerarios. Buenos Aires.
- GORDON, C. (1991) “Racionalidad gubernamental: una introducción” en Burchell, G.; GORDON, C. and MILLER, P. *The Foucault Effect: Studies in governmentality*. University of Chicago Press, Chicago.
- GRAMSCI, A. (1950) *Cartas desde la cárcel*. Lautaro, Buenos Aires.
- HALPERIN DONGHI, T. (1980) *Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1880)*. Biblioteca Ayacucho, Caracas.
- HARGREAVES (2009) “El liderazgo sustentable y el cambio en tiempos de confusión” en *Revista Espacios en Blanco*, nº 19. NEES-UNCPBA, Tandil.
- HOBBSAWM, E. (1995) *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica. Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Historia del siglo XX*. Crítica, Buenos Aires.
- HUNTER, I. (1998) *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica*. Pomares-Corredor, Barcelona.
- KELSEN, H. (1976) *Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho*. Eudeba, Buenos Aires.
- LACLAU, E. y MOUFFE, Ch. (1987) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI, Madrid.
- LANDIVAR, T. y FLORIS, C. (2004) “Historia de la relación entre educación y tecnologías de información y comunicación” en *Revista Espacios en Blanco*, nº 14, Junio.
- LAUDAN, (1984) *Science and values. The aims of science of their role in scientific debate*. University of California Press, Berkeley.
- LECHNER, N. (1995) *La(s) invocacion(es) de la sociedad civil en América Latina. Partidos políticos y sociedad civil*. Honorable Congreso de la Unión, México.

- LEMAITRE, M. J. Y ROVIRA, C. (2001) *La reforma de la enseñanza media*. Ministerio de Educación de Chile, Santiago.
- LO VUOLO, R. y BARBEITO, A. (1993) *La nueva oscuridad de la política social*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- MARENGO, R. (1991) "Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación" en Puiggrós, A. (dir.) *Historia de la educación en la Argentina. Tomo II: Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Galerna, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ BOOM, A. (2004) *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina*. Anthropos, Barcelona.
- MARSHALL, T. H. (1967) *Ciudadanía, clase social e status*. Zahar, Río de Janeiro.
- MINTZBERG, H. (1984) *La estructuración de las organizaciones*. Ariel, Madrid.
- MILLER, P. & ROSE, N. (ed.) (1990) *The power of psychiatry*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MOUFFE, C. (2003) *La paradoja democrática*. Gedisa, Barcelona
- \_\_\_\_\_ (2007) *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- MUSTAPIC, A. (2002) "Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático" en Cavarozzi y Abal Medina (comp.) *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens, Buenos Aires.
- NOVARO, M (2001) "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)" en Lanzaro (ed.) *Tipos de*

- presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina.*  
CLACSO, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (1975) "Acerca del corporativismo y la cuestión del estado" en *Documentos CEDES/CLACSO*, nº 2, Buenos Aires.
- OFFE, C. (1984) *Problemas estruturais do Estado capitalista.* Tempo Brasileiro, Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1990<sub>a</sub>) "Algunas contradicciones del moderno Estado Asistencial" en *Cuadernos de Ciencias Políticas N° 2*, Facultad de Ciencias Sociales / UBA Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1990<sub>b</sub>) "Liberalismo, democracia y estado benefactor" en *Revista DOXA*, Año 1, nº 2, Invierno, Buenos Aires.
- ORTIZ, R. (1996) *Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo.* Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1997) *Mundialización y Cultura.* Alianza, Buenos Aires.
- OSBORNE, D. Y GAEBLER, T. (1994) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.* Paidós, Barcelona.
- OSZLAK, O. (1997) "Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego" en Oszlak (comp.) *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego.* Centro de Estudios Avanzados Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- PALERMO, V. y NOVARO, M. (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem.* FLACSO/NORMA, Buenos Aires.
- PAVIGLIANITI, N. (1988) *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación.* Serie Estudios y Documentos, nº 1, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1991) *Neoconservadorismo y educación: un debate silenciado en la década del '90.* El Quirquincho, Buenos Aires.

- PEREYRA, M. Y OTROS (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona.
- PICO, J. (1987) *Teorías sobre el estado de bienestar*. Siglo XXI, Madrid.
- PINKASZ, D. Y PITTELLI, C (1997) "Las Reformas educativas en la provincia de Buenos Aires (1934-1972). ¿Cambiar o conservar?" en Puiggrós, A. (dirección) *Historia de la educación en la Argentina. Tomo VII: La educación en las provincias (1945-1985)*. Galerna, Buenos Aires.
- PORTANTIERO, J.C. (1985) "Notas sobre crisis y producción de acción hegemónica" en Del Campo, J. (comp.) *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. Siglo XXI, México.
- \_\_\_\_\_ (1993) "Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica" en *Revista Sociedad*, nº 2, Mayo, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1999) "La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y centralización" en *Revista Escenarios Alternativos*, Año 3, nº 6, Otoño.
- POPKEWITZ, T. (1994) *Sociología Política de las reformas educativas. El poder/saber en la enseñanza, la formación del profesorado y la investigación*. Morata, Madrid.
- POPKEWITZ, T. Y BRENNAN M. (comp.) (2000) *El desafío de Foucault: discurso, conocimiento y poder en la educación*. Pomares, Barcelona.
- PUIGGROS, A. (1990) *Historia de la educación en la Argentina. Tomo I: Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Galerna, Buenos Aires.
- RIVAS, A. (2004) *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Granica, Buenos Aires.

- ROFMAN, A. y ROMERO, L. (1997) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Amorrortu, Buenos Aires.
- ROJAS BOLAÑOS, M. (1995) *La gobernabilidad en Centroamérica*. FLACSO, Costa Rica.
- ROSE, N. (1997) "El gobierno en las democracias liberales «avanzadas»: del liberalismo al neoliberalismo" en *Revista Archipiélago*, nº 29, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1999) *Powers of freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SANTE DI POL, R. (1987) "Educación, libertad y eficiencia en el pensamiento y en los programas del neoliberalismo" en *Revista de Educación*, nº 283, MEyC, Madrid.
- SENNET, R. (1978) *El declive del hombre público*. Península, Barcelona.
- SCHMITTER, P. (1974) "Still the century of corporativism?" in Schmitter & Lehmbruch, *Trends toward corporatist intermediation*. Beverly Hills, Sage Publication.
- SCHRIEWER, J. (1996) "Sistema mundial y redes de interrelación: La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada" en Pereyra, M. y otros (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona.
- SHUMWAY, N. (1993) *La invención de la Argentina*. Emecé, Buenos Aires.
- SILVA, T. T. da (1993) *Sociologia da Educaçao e Pedagogia Critica em tempos posmodernos*. Artes Médicas, Porto Alegre.
- SLATER, D. (1996) "La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global" en Pereyra, M. y otros (comp.) *Globalización y*

- descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona.
- SOMERS, M. (1996/7) "Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y de la esfera pública" en *Revista Zona Abierta*, n° 77/78, Madrid.
- SVAMPA, M (2000) *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*. Biblos/Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- STEPAN, A. (1978) *The state and society: Pery in comparative perspective*. Princeton University Press, Princeton.
- TARCOV, N. (1991) *Locke y la educación para la libertad*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- TORFING, J. (1998) "Un repaso al análisis del discurso" en Buenfil Burgos (coord.) *Debates políticos contemporáneos. En los márgenes de la modernidad*. Plaza y Valdés, México.
- TORRADO, S. (1997) *Vivir apurado para morirse joven. Reflexiones sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza en la Argentina* (inédito). IEHS-CIG, Tandil.
- TOURAINÉ, A. (1995) *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- TREND, D. (1995) "Nacionalidades, pedagogías y medios" en *Revista Propuesta Educativa* Año 6, n° 12, Julio, Buenos Aires.
- VIÑAO, A. (2002) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Morata, Madrid.
- WACQUANT, L. (2004) *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires.
- WEBER, M. (1983) *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_ (1984) *Escritos políticos*. Folios, México.

YANNUZZI, M. A. (1995) *La modernización conservadora. El Peronismo de los 90*. Editorial Fundación Ross, Buenos Aires.

ZANATTA, L. (1996) *Del estado liberal a la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo. 1930-1943*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

ZWEIG, S. (1953) *O mundo que eu vi: minhas memorias*. Guanabara, Río de Janeiro.

## **FUENTES CITADAS**

### **PUBLICACIONES OFICIALES:**

CEPAL *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*.  
Publicación de las Naciones Unidas, 1990, Santiago de Chile.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

*Lineamientos de Política Educativa: Hacia el cambio educativo*, 1985, 1986, 1987.

*Resolución n° 910/1984*.

DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

*Política educativa de la Provincia de Buenos Aires en democracia para la consolidación del Sistema*, 1987.

*Política Educativa. Lineamientos 1988*, La Plata.

DIRECCION GENERAL DE CULTURA y EDUCACION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

*Lineamientos de la Política Educativa*, 1992.

*Nota de la Directora General de Escuelas y Cultura a los servicios educativos transferidos*, 13 de Enero de 1994.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA,  
MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN  
*Censo Nacional Educativo, 1991.*

HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS  
AIRES

*Ley de Educación Común n° 988/1875.*

*Ley de Obligación de la enseñanza del Himno Nacional n°  
2367/1890.*

*Ley de Escolarización Básica n° 2934/1905.*

*Ley de Educación n° 5650/1951.*

*Ley de Consejos Escolares n° 6266/1960.*

*Ley Orgánica n° 6749/1964.*

*Ley Orgánica n° 10134/1984.*

*Ley Orgánica n° 10236/1984.*

*Ley Orgánica n° 10662/1988.*

*Ley de Consejos de Escuela n° 4182/1988.*

*Ley de Reforma parcial de la Constitución n° 11488/1993.*

*Ley de Educación n° 11612/1994.*

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados 22-12-94 (PE/224-  
94-95)

*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores 22 y 23-12-94  
(Asunto C-78/94-95).*

*Informe del Director General de Cultura y Educación, Lic. José  
Octavio Bordón, ante las comisiones de Educación de la Honorable  
Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 16 de mayo de 2001.*

Dirección electrónica: <http://www.ed.gba.gov.ar/>.

HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

*Debates de la Convención Constituyente de 1994.*

*Constitución Nacional, 1994.*

HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE DE LA PROVINCIA  
DE BUENOS AIRES

Debates de la Convención Constituyente 1870-1873 (1921).  
Publicación Oficial, La Plata.

*Constituciones de 1854, 1873, 1889, 1934, 1949 y 1994.*

*Debates de la Convención Constituyente, 1994.*

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION:

*Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración  
de los Servicios Sociales en Argentina. Subproyecto: Investigación  
para la transformación de la Institución escolar, Agosto 1990<sub>a</sub>.*

*Plan para la Transformación Educativa. Lineamientos políticos,  
ejes estratégicos y programas transformadores, 1990<sub>b</sub>.*

*Jerarquización de la escuela en el marco de la política de  
federalización. Programa de descentralización-Integración de la  
Gestión Educativa, 1990<sub>c</sub>.*

*Bases para la transformación educativa, 1991.*

OCDE Development Cooperation. Report, Paris, 1992.

PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Decreto-ley 423/55: modificatorio de la Ley n° 5650/1951

**OTROS:**

BERRA, F. (1898) *Código de enseñanza primaria i normal de la Provincia  
de Buenos Aires*. Talleres de publicaciones del Museo, La Plata.

COMENIUS, J. (1986) *Didáctica Magna*. Akal, Madrid (Primera Edición  
1632).

FRIEDMAN, M. Y FRIEDMAN, R. (1980) *Libertad de elegir. Hacia un  
nuevo liberalismo económico*. Grijalbo, Barcelona.

FUKUYAMA, F. (1992) *The end of history and the last man*. The Free  
Press, New York.

- HAYEK, F. von (1982) *Derecho, legislación y libertad. El orden político de una sociedad libre*. Unión, Madrid.
- KETZELMAN, F. y DE SOUZA, R. (1930) *Colección completa de leyes del Estado y Provincia de Buenos Aires desde 1854 a 1929*. Lex, Buenos Aires.
- NOBLE, R. (1937) *Reforma educacional de Buenos Aires: "La Nación del porvenir a imagen y semejanza de su escuela"*. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Taller de Impresiones Oficiales, La Plata.
- SANCHEZ SORONDO, M. (1915) *La instrucción obligatoria*. Imprenta de Coni Hermanos, La Plata.

## **CAPITULO III**

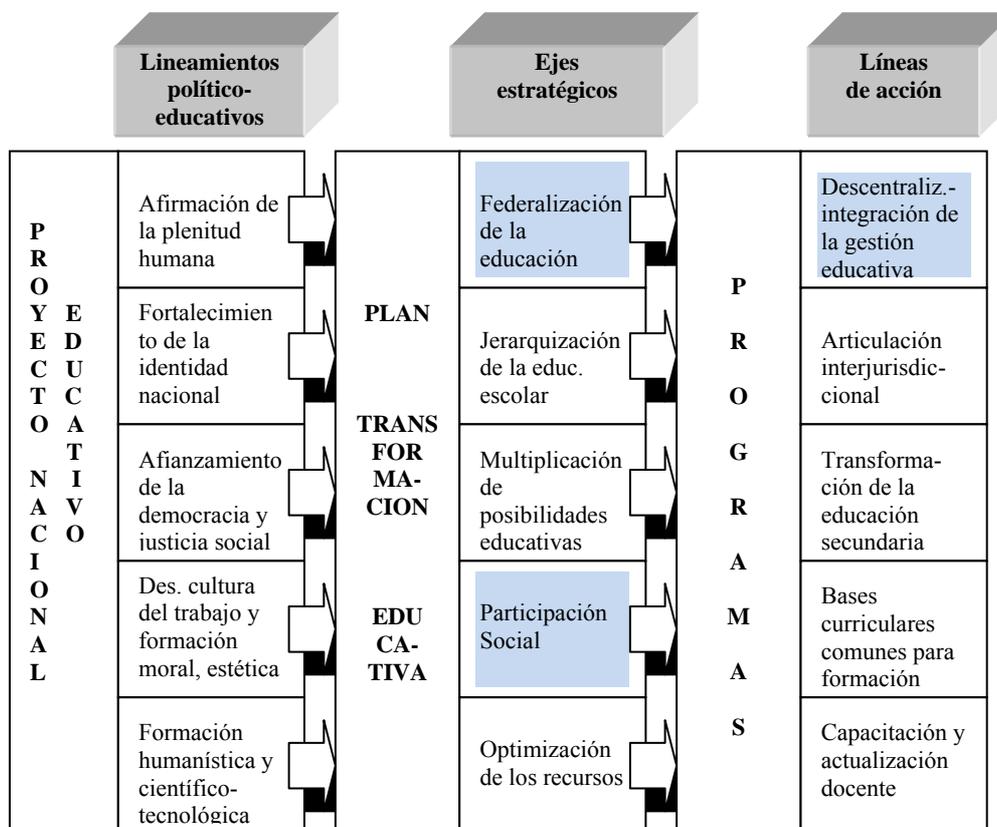
### **LA RECONFIGURACIÓN DE LAS ALIANZAS DE GOBIERNO Y EL APARATO BUROCRÁTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO: FEDERALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN- PARTICIPACIÓN**

#### **Introducción**

Federalización del sistema educativo argentino, descentralización del aparato burocrático y participación social (Figura nº I) se instituyen en una de las principales estrategias del discurso político-educativo nacional para superar la «crisis» y establecer –a través de la concertación estratégica- vinculaciones más armónicas entre los sujetos, las políticas, las acciones y las necesidades locales, provinciales, nacionales e internacionales. *Armonización* que se constituye en una de las principales aspiraciones del “*buen gobierno*” al mejorar los modos de definir políticas, las formas de articulación entre representado y representante, los mecanismos procedimentales instituidos y no instituidos al interior del sistema educativo.

El discurso de la crisis interpela al estado y la sociedad a que redefinan la distribución de sus fuerzas reguladoras, en la que el estado ya no sería el “actor central y único de los procesos de desarrollo” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1990: 20).

**Figura n° I: Plan para la Transformación Educativa (1990-1991)**



**Fuente: García y Giovine (2001).**

La redefinición de las acciones gubernamentales, según una particular mezcla entre un papel regulador más restringido y el nuevo rol compensador, se basa en el propósito de que la “ciudadanía” deje de poner en duda “la capacidad y la honestidad operativa de los gobiernos..., la legitimidad al propio sistema... debilitando el consenso que hace productiva la relación gobernante-gobernados” (diputado convencional Gutiérrez en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires, 1994: 1783). En otros términos, superar la debilidad institucional producto del modo de hacer política en Argentina, en tanto “incapacidad de los distintos actores de generar un consenso

mínimo en torno al cual se puedan dirimir los enfrentamientos y oposiciones, más allá de la mera contienda electoral” (p. 1778).

La estrategia tanto a nivel nacional como provincial se centra en un acuerdo entre los actores políticos acerca de la necesidad de reformar los marcos legales que regulan la vida de la población, apuntado inclusive a modificar lo que desde una visión normativista del derecho se considera el acto constitutivo de una nación, esa unidad de la pluralidad: su ley suprema (Kelsen, 1976). Organizadora jurídica del estado bonaerense y argentino desde el siglo XIX, en la que descansa parte de la soberanía del estado de derecho. 1994 es el año de las reformas constitucionales en ambos niveles del estado argentino, intentando renovar ese aparato jurídico-institucional que muestra signos de anacronismo, agotamiento y exceso de “centralismo” estatal. Desde el discurso parlamentario -más allá de la pretensión de los gobiernos ejecutivos de negociar la reelección de dichos cargos<sup>134</sup>- se aboga por instalar una serie de mecanismos políticos que morigeren las características de hiper-presidencialismo<sup>135</sup> (Portantiero, 1993) y superen la forma de representación hiper-personalista característica de esa democracia delegativa descrita por O’Donnell (1997), que se fue afianzando a lo largo del siglo XX, a través de la cual quien accede al

---

<sup>134</sup> Se hace referencia al llamado Pacto de Olivos entre Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín –representante de la Unión Cívica Radical, entonces primera minoría del Congreso de la Nación- en 1992. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la reforma es posibilitada por la alianza de poder entre el gobernador Eduardo Duhalde y el Modin (Movimiento por la Dignidad y la Independencia), creado por Aldo Rico, ex líder de los carapintadas y “situado a la derecha y autodefinido como antisistema (De Ritz, 1994: 3), quien logra constituirse en segunda minoría en las elecciones legislativas de 1993, al captar votos en su mayoría de peronistas disidentes.

<sup>135</sup> La Reforma Constitucional de 1994 propicia equilibrar las funciones entre los poderes ejecutivo y legislativo –restringiendo las “zonas de reserva” (Quiroga Lavié, 1995) del primero- con la introducción de nuevas figuras institucionales, tales como la Jefatura de gabinete (artículo 100), el Consejo de la Magistratura (artículo 114), el control de gestión a través de la Auditoría General de la Nación (artículo 85), el defensor del pueblo (artículo 86) y los senadores por la primera minoría (artículo 54). Aunque como afirmará Palermo y Novaro (1996), la mayoría de ellas no son efectivizadas o terminan siendo cooptadas por aquel; manifestándose de este modo el imperativo “*menos y más fuerte gobierno*” antes trabajado.

gobierno se abroga la capacidad de interpretar a sus representados, siendo su representatividad “abarcativa de la totalidad del espectro sociopolítico”<sup>136</sup>.

El campo de sentido que se estructura alrededor de la *descentralización* apunta a esa nueva racionalidad de gobierno que se erige como eje de la política en general y de la política educativa en particular, supuestamente más eficiente y plural en el marco de la redefinición de las relaciones entre los diferentes niveles del estado y la sociedad civil. De ahí que este capítulo se centre el estudio en la serie discursiva federalización – descentralización – participación desde la proclama de los legisladores que modifican ese marco jurídico-institucional referido a las formas e instancias de dirección del sistema educativo bonaerense. Cuya pretensión es ordenar y administrar la vida de las instituciones educativas.

Las preguntas que orientan el análisis son: ¿cómo los discursos de poder político educativo -nacional y bonaerense- interpelan a diferentes actores e instituciones para el gobierno del sistema educativo, produciendo modificaciones en el aparato burocrático tradicional? ¿Por qué se opta por éstas y cuáles han sido descartadas en el proceso de definición de dicho marco regulatorio? ¿Cuánto permanece y cuánto cambia? Para ello se indagará –desde un análisis político y no jurídico, tal como se ha aclarado en el capítulo I- los debates de la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires de 1994 y de las sesiones parlamentarias de la Ley de Educación Provincial n° 11.612/94. A su vez, se recurrirá a discursos del nivel nacional no con pretensiones comparativas, sino más bien para

---

<sup>136</sup> Cabe recordar aquí también la visión jurídica de Carl Schmitt para relativizar esta oposición binaria, que se ha trabajado en el capítulo I, en la que defiende una teoría de la representación simultáneamente institucional y personalista, que ha sido rescatada en los planteos actuales sobre representación política (véase Novaro, 2000), intentando superar las visiones liberales de la representación libre a la que se hiciera referencia en el capítulo anterior. No obstante, los politólogos siguen considerando a Argentina como un país presidencialista con déficit republicano.

enriquecer el análisis dada la naturaleza relacional entre ambos niveles de estado, tal como se ha venido realizando en los anteriores capítulos.

El capítulo se ha organizado en dos apartados. El primero sintetizará los sentidos que en los discursos de poder «global» se le atribuyen al término descentralización, las matrices simbólicas que se generan en torno a él y las racionalidades políticas de las que forman parte. Discurso eficientista que emerge de la interpenetración espacial y simbólica de lo global, lo nacional y lo provincial que se impone como «oficial» y puja por convertirse en hegemónico. El segundo se centrará en el análisis del lugar que se le otorga a las tres instancias que históricamente conformaban el gobierno del sistema educativo de la Provincia: la Dirección General y el Consejo General a nivel central, y los consejos escolares a nivel distrital, que fueron configurando un aparato burocrático con diferentes vías de articulación política, pedagógica y administrativa. Ello con el propósito de observar qué tipo de relaciones se establecen y qué formas de regulación escolar generan.

### **Los sentidos de la descentralización educativa en los nuevos discursos de poder «global»**

En el Capítulo II se señalaba que es a fines de los '80 y principios de los '90 el momento en el cual diagnosticándose la incapacidad, ineficacia e ineficiencia del estado, se produce un giro discursivo apareciendo como uno de los principales ejes de política la *racionalidad en la gestión* que pretenderá integrar los principios de equidad y calidad (Dirección General de Escuelas y Cultura, 1992<sub>c</sub>). La descentralización educativa, junto con la centralidad en la “unidad escolar”, se constituye en una de las principales consignas de la llamada *Transformación Educativa* argentina (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991). Asumir

este “nuevo desafío” para el gobierno educativo implicará una ruptura del significado tradicional de estado docente asumido históricamente por el estado nacional y una redefinición en las relaciones entre él y los estados provinciales. Como así también la instalación de nuevas estructuras y reglas en el mecanismo de definición de las políticas y formas de gobernar los sistemas en su interior (algunas de las cuales se analizan aquí, mientras que otras serán trabajadas en el capítulo siguiente). Así se va dando un pasaje de esa figura de estado docente hacia nuevas configuraciones en las que se observa la pérdida del monopolio estatal y un nuevo arte de gobernar el sistema educativo.

Si se retoman documentos que estructuran el discurso oficial inicial (1990-1992) de las reformas educativas tanto a nivel latinoamericano, como nacional y provincial puede observarse algunos elementos comunes acerca de cuál sería la nueva propuesta de distribución en el proceso de toma de decisiones entre los diferentes niveles de estado (nacional, provincial y municipal), las escuelas y la sociedad civil. Para los primeros las tareas prioritarias serían de “seguimiento y control de gestión”, nuevas “instancias federales de planeamiento”, reestructuradas “modalidades de distribución y ejecución presupuestaria”, “sistemas de información socioeducativa útil para la toma de decisiones” y “sistemas de seguimiento y evaluación de los procesos y resultados de la acción educativa” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991: 52-53); reservándose para los estados municipales (por ejemplo en países unitarios como Chile) o provinciales (como en el caso del estado federal argentino) la administración de los servicios educativos y “como integrante[s] del Consejo Federal... efectuar todas las acciones tendientes a contribuir en los esfuerzos de las otras provincias, a efectos de lograr un acción educativa global en todo el espacio geográfico argentino” (Dirección General de Escuelas y Cultura, 1992<sub>b</sub>). A las segundas -las escuelas-, la generación de

espacios de autonomía institucional le permitiría desencadenar “un proceso de apertura y cambio en el sistema educativo” (CEPAL/UNESCO, 1992: 143) y convertirse en una “unidad de gestión eficiente y creativa” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1991: 38). A la tercera -la sociedad civil- se la interpela con un doble propósito: de agente de control y posible financiante de “recursos educativos y económicos” (CEPAL/UNESCO, 1992: 142), observándose cómo en el discurso provincial se la continúa asociando a “participación comunitaria” de las “fuerzas vivas” y la “familia” (Dirección General de Escuelas y Cultura, 1992<sub>b</sub> y c).

De este modo se aseguraría una gobernación democrática y participativa a nivel local, y a su vez regulada, coordinada y concertada a nivel central. Una gestión “administrativa moderna y eficiente, sustentada en una profunda racionalización organizativa; en una simplificación y desburocratización... y fortalecimiento de los Consejos Escolares, Secretarías de Inspección y de la comunidad educativa” (Dirección General de Escuelas y Cultura, 1992c: 13). Una "*gestión institucional responsable*" que cuente con un "eficaz mecanismo de información y evaluación del rendimiento escolar y docente", para que "la sociedad disponga de información suficiente y oportuna sobre las características principales de su funcionamiento. Esto permitiría a los usuarios y a las autoridades proceder con mayor racionalidad al adoptar decisiones al respecto" (CEPAL/UNESCO, 1992: 176-177).

Esta racionalidad de gobierno propone –en consonancia con lo estipulado por la agenda global- la mercantilización de las relaciones sociales al interior del campo educativo, produciendo una “aparente devolución de los poderes reguladores” a la sociedad civil (Rose, 1997: 34). Para posibilitar esos actos de elección la escuela, los sujetos y el gobierno del sistema educativo deben cobrar una nueva visibilidad con la finalidad

de proveer información válida a los potenciales usuarios a la vez que internamente se reconvierte, evalúa, disciplina y responsabiliza por los resultados. La descentralización y la autonomía se asocian así a la ausencia o menor intromisión del estado en determinados asuntos escolares, recreando en cierto modo esa visión negativa de libertad propia de la racionalidad política liberal que se analizó en el capítulo I. Las decisiones de los ciudadanos-usuarios o consumidores y las relaciones con los expertos se organizan y regulan ya no a través de la previsión y planificación característica de la sociedad administrada, sino en base a actos de elección. Se interpela a la *sociedad* en tanto actor de control, pero ya no como custodio de la moralidad de la población, sino en clave de “mercado”. En términos de Whitty, Power y Halpin (en Tiramonti, 2003) un modelo de “sociedad civil mercantilizado”, en la que “unos proveedores que compiten entre sí ofrecen a los clientes la educación y los servicios en vez de encargarse el Estado de proporcionar estos servicios a los ciudadanos” (p. 97). Cambian las estrategias implicadas en el gobierno de las poblaciones: un gobierno competitivo que, recuperando a Osborne y Gaebler (1994), se oriente hacia “los resultados”, se inspire “en el cliente” y sea “propiedad de la comunidad”.

Si bien se ha presentado hasta el momento una síntesis de aquellos elementos que dan cuenta de la confluencia de esas tres espacialidades discursivas, pueden observarse también elementos que los diferencian. Pero antes de abocarse a ellos, se considera necesario circunscribir algunos de los múltiples –y a veces contrapuestos– sentidos que se estructuran alrededor del término descentralización en estos y otros discursos que portan las reformas educativas de finales del siglo XX. En tanto problemática relativa al gobierno y gestión de las organizaciones, optar por una estrategia descentralizadora o centralizadora remite fundamentalmente al *proceso de toma de decisiones político-educativas* en el que se definen

diferentes modos de representación de intereses de los grupos que se hallan involucrados en el espacio educativo<sup>137</sup>.

La descentralización es considerada como uno de los procesos privilegiados de reforma estructural del estado social<sup>138</sup>, precisamente en un momento en el que atraviesa desde el punto económico graves problemas financieros y desde el punto de vista político graves problemas de legitimación<sup>139</sup>. Para su reestructuración se necesita establecer relaciones *más armónicas* entre las políticas locales, regionales, nacionales y mundiales; como así también nuevas bases de sustentación con la sociedad. Este discurso de la «*armonización*» de las políticas en un ideal “ambiente comunicativo” se enmarca en los requisitos para la *buena gobernación* y el *desarrollo participativo*. Ambos se constituyeron en temas prioritarios de la agenda de los '80 y '90 en la Unión Europea (OCDE, 1992) y en Estado Unidos, sustentándose en ese “relato del desarrollo cultural y de la ideología educativa” en un momento en el que se recrea el mito de la “gran familia de los hombres”, a los que se ha hecho referencia en el capítulo II.

---

<sup>137</sup> Véase nota 58 del Capítulo II: 56.

<sup>138</sup> Los otros dos procesos que intentan cumplir con el mandato del *buen gobierno* son la desregulación de la actividad económica y la privatización de las empresas públicas. Dichos procesos se llevan a cabo a través de tres instrumentos legales: la Ley de Reforma del Estado n° 23.696/89 y la de Emergencia Económica n° 23.697/89. La primera tiene como objetivo fundamental reducir la intervención del estado en las áreas productivas estableciendo las disposiciones generales para la privatización de las empresas públicas (petróleo, gas, teléfonos, ferrocarriles, entre otras). La segunda establece la suspensión de subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial, cuya magnitud financiera representaba una parte significativa del déficit fiscal. Estos tres procesos, pese a la proclama, se traducirán en más estado- ejecutivo que se evidencia en el incremento de los llamados decretos de necesidad y urgencia: mientras en todos los gobiernos anteriores se habían emitido un total de 93, desde su ascunción Carlos Menem dictó 336 (Palermo y Novaro, 1996). Forma de gobernar al que se adiciona el silencio parlamentario, otorgándole a dichos decretos un valor transicional (Novaro, 2001). Este es un ejemplo de cómo conviven esas categorías ya trabajadas de estado: de excepción y de derecho.

<sup>139</sup> Se hace referencia a los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, y a la entrega anticipada de la presidencia a Carlos Menem.

Las principales razones que se esgrimen a favor de la descentralización en los discursos de poder de los '90 pueden resumirse en torno a la mayor eficiencia en la resolución de los problemas; la participación y, por ende, el fortalecimiento de la sociedad civil en el proceso decisional; la transparencia en la gestión de un asunto público como es la cuestión escolar; la garantía de una mayor representación de los intereses particulares; y, la descompresión o fragmentación del conflicto.

Por un lado, se le atribuyen *potencialidades democratizadoras*, dado que posibilitaría "la participación de la sociedad civil, introduciendo un dispositivo de control comunitario en el seno mismo del Estado y... [contribuiría] a la desconcentración del poder, al distribuirlo entre los distintos niveles estatales y la comunidad" (Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998: 137). Se recrea y redefine el problema de la dialéctica del control, observándose cómo se propone reemplazar el control estatal directo, «desde arriba» y a priori basado en la planificación y la obligatoriedad por otro *ex post* basado más bien en lo auditable, los incentivos, la responsabilidad y evaluación de resultados. O en otros términos en técnicas sociales y conocimientos, no ya positivos y operativos *-saber cómo-*, sino basados en el cálculo contable y de gestión financiera *-saber hacer-* (Rose, 1997)<sup>140</sup>.

Por otro lado, se constituiría en una herramienta política útil que procura resolver los problemas de gobernabilidad. Si se relaciona, tal como lo propone Weiler (1996), con las nociones de "*gestión de conflictos*" y "*legitimación compensatoria*", recurrir a la descentralización permitiría desconcentrar y hacer más manejables los conflictos, así como compensar

---

<sup>140</sup> Rose (1997) sostiene que la auditoría implica una "nueva gestión del riesgo", la cual necesita que las instituciones se conviertan en "auditables", es decir "producir una nueva trama de visibilidades en relación con la conducta de las organizaciones y de aquellos que la componen" (p.35). Un ejemplo para Argentina lo constituye la creación de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y en el área educativa los organismos de evaluación de la calidad, tales como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) y los Operativos Provinciales de Evaluación.

la baja legitimación pública de los estados nacionales. Es decir, posibilita al estado diseminar las fuentes del conflicto, intercalando "filtros adicionales de aislamiento entre los conflictos y el resto del sistema" (p. 221); configurándose una nueva tecnología de dominación que pasa "de un modelo de conflicto de carácter centralizado y antagónico a otro diversificado y competitivo" (García Delgado, 1994: 259). A su vez la recuperación de la legitimación pública del estado se daría al acercarse a "la base del sistema político", al atender más cercanamente "los importantes cambios dentro de la sociedad" y desprenderse de la "«impersonal, coercitiva y deshumanizadora»... administración burocrática" (Weiler, 1996: 223)<sup>141</sup>. Tal como se expresara para la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires:

"El objetivo principal del proceso de descentralización es Democratizar el Estado, acercando las instituciones representativas a los ciudadanos para crear nuevos mecanismos de Participación y Consenso, aplicando el principio de que las decisiones se tomen al nivel más bajo posible: el municipio" (Texto aprobado por la Honorable Convención Constituyente en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1995: 1782).

Todo ello con el propósito de recuperar "la base normativa de la autoridad del estado" que ya no puede o se presenta impotente de gobernar solo. Esas formas de autoridad históricamente legitimadas en el sistema educativo a través de la profesionalización y la burocratización son desplazadas discursivamente en la era del "crepúsculo de la jerarquía" por

---

<sup>141</sup> En el *Decálogo de la perversión educativa* se afirmaba: "Porque una gigantesca y monstruosa burocracia ha terminado fagocitando a la educación" (Dirección General de Escuelas y Cultura, 1991: 6).

otras formas basadas en “el liderazgo de la gente informada... ejercido por medio de la persuasión... de la delegación ascendente... las consultas y... el trabajo en colaboración” en organizaciones de “estructuras colegiadas” (Cleveland en Osborne y Gaebler, 1994: 351)<sup>142</sup>. Esa apelación que, como ya se ha descrito, realiza el poder ejecutivo bonaerense hacia el fortalecimiento de los consejos escolares y a la participación de las fuerzas vivas y las familias organizadas en comisiones asesoras, consejos institucionales o miembros de la comunidad educativa estarían tendiendo hacia estas nuevas formas.

Emerge así el segundo sentido otorgado al buen gobierno por la nueva sociología de la gobernanza, su *sentido descriptivo*; el cual apunta a la auto-organización *networks*, a la interacción entre agentes políticos y sociales del cual el estado es sólo uno de ellos. Se deberá diseñar una estructura que no procure gobernar “ni a través de las burocracias centralizadas (jerarquías), ni de las interacciones competitivas entre los productores y los consumidores (mercados)”, sino más bien “políticas que cada vez más implican y se preocupan por los intercambios y relaciones de una gama de organizaciones públicas, privadas y voluntarias, sin autoridad soberana clara” (Rose, 1999: 17).

¿Qué de esta proclama se introduce y cómo se resignifican los términos federalización – descentralización – participación social en las normas escritas y no escritas que regulan al sistema educativo argentino y bonaerense? ¿Cuáles son esos otros elementos que se alejan de esta racionalidad de gobierno, pese a la proclama analizada en este apartado? Responder a estas preguntas supone indagar las instancias centrales y

---

<sup>142</sup> De acuerdo a estos autores el ejemplo más “contundente” lo constituye el cambio de una estrategia centralizada con la que el Departamento de Defensa de Estados Unidos condujo la guerra de Vietnam, por otra descentralizada “cuando expulsaron a Irak de Kuwait en 1991”. Véase pp. 352-358.

locales que confluyen formal e informalmente en el aparato burocrático del sistema educativo bonaerense.

### **Gobierno central y local para la regulación educativa en la Provincia de Buenos Aires**

Con la sanción de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en 1873 y con la primera Ley de Educación Común N° 988 en 1875, se estructuraba un sistema de instrucción pública en la que las tareas de gobierno escolar se repartían en tres instancias combinando una autoridad unipersonal –el Director General de Educación- y otras colegiadas –el Consejo General y los Consejos Escolares Distritales-, en dos niveles –central los dos primeros y local el tercero-. De este modo se estatalizaba la escolarización en el territorio provincial, a la vez que se le concedía a la sociedad civil un espacio de participación ciudadana en las estrategias de dirección y regulación “inmediata” de la “educación común”. Así se daba lugar al establecimiento de una alianza de gobierno entre un sistema burocrático-experto y los ciudadanos –primero “buenos vecinos”, luego representantes de partidos políticos- que dirimían cuestiones pedagógicas y/o administrativas, tal como se ha tratado en el anterior capítulo.

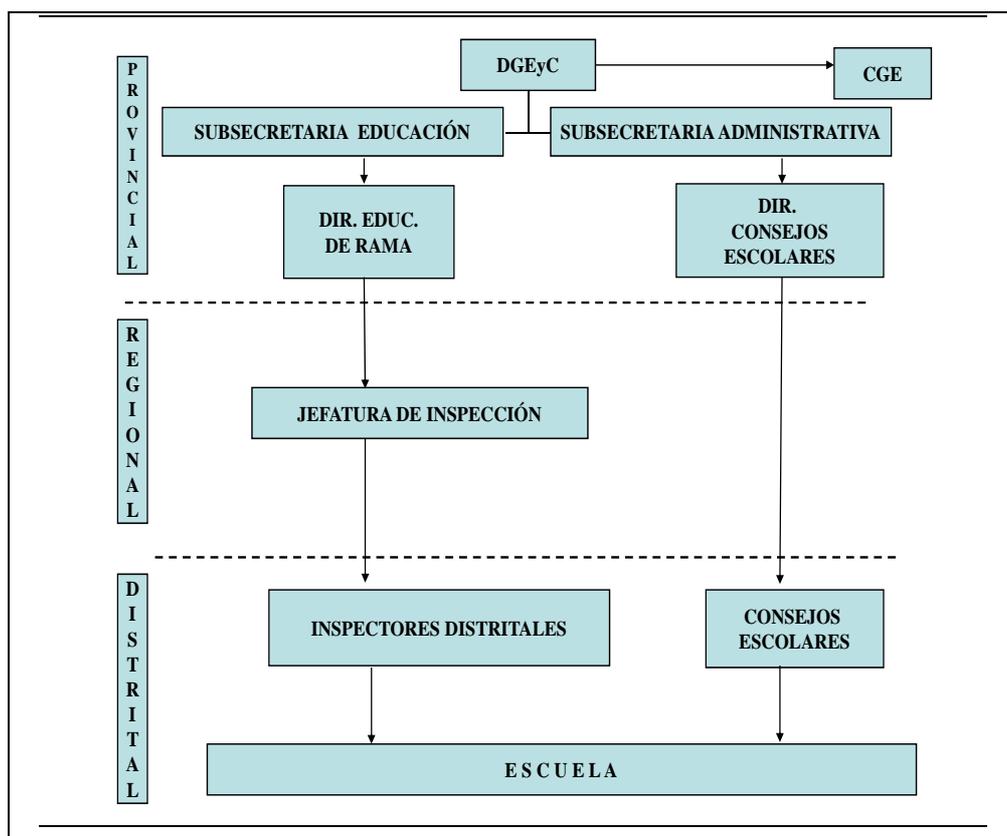
Con modificaciones significativas y períodos de clausura estos órganos de conducción van consolidando el tutelaje del estado provincial quien ejercerá formalmente casi con exclusividad el poder pedagógico y administrativo, perviviendo hasta fines del siglo XX. Dos serán las maneras de vinculación establecidas en el aparato burocrático entre el gobierno central del sistema educativo bonaerense y las escuelas: el cuerpo de inspectores de cada rama<sup>143</sup> y los consejos escolares. Ambos dependencias

---

<sup>143</sup> Se denomina con este término a los niveles, modalidades y servicios especiales que integran al sistema educativo de la Provincia y se formalizan burocráticamente en las diferentes direcciones que dependen de la Subsecretaría de Educación: Educación Inicial,

de la Dirección General, la primera integrada por funcionarios de estado, la segunda elegida a través del voto popular en los respectivos distritos (Figura n° II).

**Figura n° II:**  
**Organigrama simplificado de la Dirección General de Escuelas y Cultura<sup>144</sup> anterior a la reforma constitucional de 1994**



**Nota:** De acuerdo a la Resolución de la Dirección General de Escuelas n° 1342/84 y a la Resolución de la Dirección General de Escuelas y Cultura n° 7694/85, la Dirección de Consejos Escolares pasa a depender del Consejo General. En 1988 vuelve a la órbita de la Subsecretaría Administrativa.

Educación General Básica, Educación Polimodal, Educación Superior, Educación Especial, Educación de Adultos, Educación Artística, Educación Física, Psicología y Asistencia Social Escolar en el ámbito estatal. Y la Dirección de Educación de Gestión Privada para los establecimientos particulares confesionales y no confesionales

<sup>144</sup> Durante la década de 1980 este organismo se denominó Dirección General de Escuelas y posteriormente Dirección General de Escuelas y Cultura.

**Fuente:** Elaboración propia en base a: Decreto de la Dirección General de Escuelas n° 143/84, Resolución de la Dirección General de Escuelas n° 1342/84, Resolución de la Dirección General de Escuelas y Cultura n° 7694/85 y Dirección General de Escuelas y Cultura, 1988.

Para explicar cómo se modifican formal e informalmente estas instancias de conducción del sistema educativo bonaerense durante la última década del siglo XX se considera necesario encuadrarlas por dos vías. La primera se centra en los primeros dos términos de esa serie discursiva: federalización y descentralización de los aparatos burocráticos, haciendo hincapié en las relaciones entre la Nación y la Provincia. La segunda indaga las reformas que a nivel legislativo operan al interior del propio aparato de gobierno del sistema educativo, trayendo a colación el tercer elemento de la serie: la participación social. Serie discursiva que se continuará profundizando en los próximos capítulos.

### **1. Federalización y descentralización del sistema educativo nacional**

Para comprender las históricas relaciones entre el estado nacional y las provincias en el campo educativo es necesario remitirse al particular modo de concretar el federalismo en Argentina; es decir, cómo se halla atravesado desde su génesis por la disputa –nunca saldada– entre los poderes locales (las provincias) y el poder central (la Nación).

La figura del “buen vecino” –representante directo de la sociedad civil– en los consejos escolares de distrito otorgaba a mediados del siglo XIX un significativo poder en las decisiones político-educativas a ese espacio de poder cercano e involucrado en los problemas cotidianos de las escuelas y los sujetos; siendo una permanencia de rasgos del contrato federal constitutivo del estado argentino –conocido como “Primer federalismo”–, que se combina con la emergencia de algunos elementos

característicos del “Federalismo liberal”. Pero ya en las últimas décadas del mismo siglo se va observando una serie de movimientos tendientes a la centralización, que serían un anticipo de la fase del “Federalismo centralizador” (Chiaramonte en Kisilevsky, 2000). Es decir que es durante la vigencia de la segunda alianza de gobierno en la que puede observarse ese proceso creciente de “inflación del centralismo, de las fuerzas centrípetas y de la concentración”, así como de la “sucursalización de las provincias” (Frías en op.cit.: 4) que constitucionalmente son consideradas soberanas y quienes delegan parte de su poder a la nación (artículo 108° de la Constitución Nacional de 1853).

La temprana centralización en el proceso de toma de decisiones político educativas se observa tanto en la esfera nacional como provincial. Con respecto a la primera, puede mencionarse la creación del *Consejo Nacional de Educación* en 1881, que pese a ser su atribución específica "la dirección facultativa y la administración general del distrito escolar de la Capital [Buenos Aires]" (tal como consta en el artículo 3° del decreto de creación), ejercerá una intervención e influencia indirecta sobre los sistemas educativos provinciales, contribuyendo en gran medida a la «nacionalización» de las políticas educativas jurisdiccionales. También, la sanción de la *Ley 1420/1884* y su decreto reglamentario que terminan por imponer, más allá de su ámbito de aplicación limitado a los territorios nacionales y a la Capital Federal, estrategias de control centralizado a las escuelas provinciales subvencionadas, al poner a cargo del Consejo Nacional de Educación la elección y dependencia de los "inspectores nacionales" –figura ya creada en 1871-<sup>145</sup>. Tendencia que se profundiza aún más con la *Ley de Escuelas Nacionales en las Provincias* n° 4874

---

<sup>145</sup> Para analizar cómo el control de la implementación de las leyes de subvenciones llevado a cabo por los inspectores nacionales, no sólo va significando un seguimiento de los fondos nacionales a las provincias y territorios, sino también una evaluación de los gobiernos, de las condiciones del proceso de escolarización, de otras instituciones y de la sociedad, véase Legarralde (2007).

(conocida como Ley Laínez) en 1905, la cual posibilita al estado nacional fundar sus propias escuelas primarias en territorio provincial (Giovine, 2008).

Estas medidas se vinculan con otras que se establecen en el propio espacio bonaerense, tales como aquellas ya mencionadas en el Capítulo II, que abogan por un reforzamiento de las instancias centrales de gobierno escolar (Dirección General de Escuelas y Consejo General) y la disminución de las atribuciones de los consejos escolares, a los que se los aparta de las decisiones pedagógicas. Asimismo, la homogeneización de la tarea docente (a través de la ciencia de la administración) y en la formación de los alumnos que se materializa en una centralización curricular y el establecimiento de los dispositivos reforzadores del sentimiento nacional en la cotidianeidad escolar (Giovine, 2008). Acciones éstas que irán logrando estatus legal desde fines del siglo XIX, principalmente con la modificación constitucional de 1889<sup>146</sup> y de la *Ley de Educación Común* en 1905.

Así es como se va instituyendo una tecnología de poder, una matriz simbólica e institucional y un saber administrativo acerca del gobierno educativo productor de la sociedad, que se materializa en un sistema escolar centralizado en el proceso de toma de decisiones escolares –tanto directa como indirectamente-, íntimamente relacionado con la imposición de un discurso de hegemonía gubernamental que otorga legitimidad al estado homogeneizador y a la versión centralizada de república. Homogeneidad que en esa etapa suponía tanto una uniformidad territorial como teórica (Bourdieu, 1996), una centralización tanto de la dirección como de las estrategias y epistemologías (Popkewitz, 1994).

Esta matriz se refuerza con las modificaciones en el sistema de reparto de la recaudación impositiva entre la Nación y las provincias, sobre todo a partir de 1935 cuando se sancionan las leyes de coparticipación

---

<sup>146</sup> Cuadro I del Anexo.

federal de impuestos, inaugurándose esa nueva fase del federalismo que se mencionaba al inicio: el *federalismo centralizador*. Dichas normas modifican las reglas de juego económico e instauran una “situación de asimetría” entre los gobiernos provinciales y el nacional, transformando “un sistema que sólo debía aplicarse en casos de excepción (artículo 67º, inciso 2º de la Constitución Nacional de 1853) en una situación permanente a lo largo de varias décadas en nuestro país” (Ciacera y otros en Kisilevsky, 2000: 8-9), hasta otorgarle estatus constitucional con la Reforma de 1994 (artículo 75º, inciso 2º).

No es intención aquí analizar dicho sistema de coparticipación, sino sólo señalar que el sentido de esta distribución fiscal se encuentra en la base de la descentralización educativa; la cual junto con el proceso de privatización<sup>147</sup>, va evidenciando una relativa pérdida de centralidad del estado nacional en el campo educativo. Como así también la presencia de una lógica subsidiaria que irá compitiendo crecientemente con la estatal. Es decir que a mediados del siglo XX el sistema educativo calificado de "*centralización uniformizante*" (Paviglianiti, 1988) comienza a resquebrajarse desde el punto de vista del gobierno con las llamadas transferencias de servicios educativos, que dan lugar a lo que esta misma autora denomina "*descentralización anárquica*" debido a la pérdida de hegemonía del estado nacional en la dirección y orientación de la educación básica, como así también por la falta de coordinación entre las políticas educativas provinciales y nacionales.

Si se analiza el modo en que este proceso de traspaso de las escuelas públicas del nivel primario dependientes de Nación a las provincias se fue

---

<sup>147</sup> Véase p. 80 del Capítulo II. Ambos procesos son coetáneos a la provincialización de los territorios nacionales y la institucionalización de la autonomía municipal o de los municipios de convención que comienzan a aparecer en las reformas constitucionales de las provincias de Chubut, Chaco, Formosa, San Luis, Santa Cruz, entre otras. No así en la bonaerense, tal como se hará referencia más adelante. Puede consultarse también Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 1788.

concretando desde los primeros intentos en 1955/57, continuando por los de 1968/70 hasta su total efectivización en 1978/80, puede observarse que el mismo:

- Obedece a una decisión unilateral por parte del estado nacional, basado en motivos prioritariamente económicos: disminuir el déficit fiscal nacional, sustentado en la factibilidad de la recepción de los servicios por parte de las provincias debido al aumento de sus ingresos por esos años.
- Afecta exclusivamente a instituciones básicas del ámbito público<sup>148</sup>.
- Aunque se hable de un mismo proceso, existe al menos una diferencia sustantiva entre los dos primeros períodos de transferencia y el tercero; ya que mientras el traspaso de las escuelas primarias en 1955/57 y 1968/70 estaba supeditado a la aceptación de las provincias, en 1978 es una decisión del poder central<sup>149</sup>.
- No se lleva a cabo un diagnóstico de las particularidades ni la capacidad política, técnica y operativa de cada una de las jurisdicciones receptoras, como así tampoco se acuerdan pautas comunes interjurisdiccionalmente.

En estos procesos de transferencia de las escuelas nacionales de nivel inicial y primario público se evidencia cómo prevalece un actor en la toma de decisiones -el estado nacional- por sobre otro -los estados

---

<sup>148</sup> En este período se agregan servicios del nivel inicial y primario de adultos, exceptuándose los dependientes de las escuelas normales y del ámbito privado.

<sup>149</sup> De acuerdo a los datos aportados por Kisilevsky (2000), en 1962 sólo se habían transferido 23 escuelas a la Provincia de Santa Cruz, en 1968 se concretó la firma de 6 convenios con las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Río Negro, La Pampa, Santa Fe y Catamarca totalizando el traspaso de 680 escuelas primarias públicas, mientras que la transferencia de 1978 abarcó a 6.779 establecimientos y 44.050 agentes (86% cargos docentes).

provinciales-, reafirmandose la visión de un federalismo formal producto de la concentración del poder político, el desdibujamiento de las instancias federales de representación (Congreso Nacional, Consejo Federal de Educación); máxime que en el período 1978/80 el país es gobernado –de facto- por las Fuerzas Armadas, facilitando aún más esta forma de implementación en la que no puede hablarse de descentralización, sino simplemente de delegación o transferencia de servicios y agentes dentro del propio poder ejecutivo nacional.

Así el estado nacional delega la responsabilidad de impartir la enseñanza obligatoria, pasando de atender a casi el 50% del total de la matrícula de todos los niveles del SEA en 1950, al 20% en 1986 (Paviglianiti, 1988). Pero este *proceso de provincialización* no implica una descentralización política del gobierno y gestión al interior de cada uno de los sistemas jurisdiccionales, ya que no hay una distribución en el proceso de toma de decisiones entre los diferentes espacios de sus aparatos burocráticos. Por el contrario y tal como se ha analizado en el Capítulo II y se ampliará en el próximo apartado para el caso de la Provincia de Buenos Aires, la tendencia será más bien la inversa afianzándose esa figura de un gobierno estatalmente centralizado. Asimismo, tampoco se establecerán acuerdos básicos en materia de políticas, funciones y actividades entre los sistemas educativos jurisdiccionales, debido -entre otras cuestiones- a que el Consejo Federal (creado en 1972) no logra constituirse en este período en un ámbito de compatibilización de políticas educativas, pese a ser la única instancia formal de debate interjurisdiccional<sup>150</sup>.

Este primer proceso de transferencia no logra evitar esa tendencia a que sigan profundizándose las problemáticas detectadas en las investigaciones educativas de la década de los '80: segmentación, desarticulación, heterogeneidad; un sistema educativo cuyas pautas de

---

<sup>150</sup> Véase Pronko y Vior (1999).

crecimiento se definen por la discriminación y la desigualdad (Braslavsky, 1985; Puiggrós, 1990). Una desigualdad que se diversifica si se tienen en cuenta las diferencias interjurisdiccionales que están vinculadas a la propia estructura socioeconómica del país establecida desde principios del siglo XX (Gejo, Morina y Velázquez, 1997) –aunque también intrajurisdiccionales que complejizan y dinamizan este análisis, tal como las señaladas para el caso de la Provincia de Buenos Aires en la Introducción-. Las mismas se basan en diferenciales regionales que han fijado una posición de cada provincia en relación a las otras que se ha mantenido relativamente estable hasta la actualidad.

Asimismo, afecta el crecimiento de las escuelas de nivel medio y superior de las provincias, dado que se detiene su proceso de expansión al provocar una redistribución del gasto educativo provincial para garantizar el segmento obligatorio en sus territorios. Mientras tanto el gasto educativo nacional no disminuye, sino que se reorienta a favor del nivel superior y del ámbito privado –tal como lo muestra el estudio de Cetrángolo (1996)-, reforzando la hipótesis que se formulara en el Capítulo II en referencia al corporativismo excluyente y la paradoja de incrementar el control estatal a la vez de habilitar estos procesos de delegación a las provincias y a la sociedad. En este período la dependencia económica de las provincias con la Nación sigue acrecentándose, tanto por el régimen de coparticipación federal de impuestos imperante, como así también por recurrirse a una vía de financiamiento manejada discrecionalmente, como son los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

Ese gobierno centralizado estatalmente –al interior de cada sistema educativo- sufrirá algunas variaciones introducidas por los gobiernos constitucionales del nivel nacional y bonaerense de 1983 que modifican el sentido oficial/dominante de la descentralización:

“Resulta conveniente y oportuno al abordar el tema de la descentralización, tener muy en cuenta la experiencia que sobre el particular brinda la transferencia a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires de las escuelas de enseñanza primaria y pre-primaria, dispuesta durante el ‘Gobierno del proceso’ pues la misma resulta un claro ejemplo de la forma en que no debe encararse ningún intento descentralizador... la descentralización del sistema educativo es, en verdad, una distribución de poder en el mismo. Ello exige, en consecuencia, una **redefinición clara de competencias** entre sus diferentes actores... [Apuntar a la] descentralización política –esto es de transferencia de poder normativo... Generar una nueva forma de poder y gobierno de la educación argentina” (Acta de Reafirmación Federal en Ministerio de Educación y Justicia, 1989: 55, el resaltado es del original).

Es decir que, si bien el gobierno nacional propendía a la transferencia de los restantes niveles del sistema educativo, “a fin de amoldarlos a requerimientos regionales y locales y reinstalar las conducciones educativas cerca de las diversas realidades” (Stubrin, 1987); los programas de reforma llevados a cabo giraron más bien en torno a la distribución de la toma de decisiones en las diferentes instancias de gobierno escolar de su propia dependencia jurisdiccional, cuyo eje articulador fue la *participación*: de los estudiantes en centros y federaciones, de los docentes a través de la capacitación, de los padres y la comunidad. La cadena de significantes que se entabla desde el discurso político educativo oficial –participación – democratización –

regionalización –federalismo – descentralización administrativa y política<sup>151</sup>- implicaba una temporalidad en la misma, cuyo punto de llegada sería la descentralización política<sup>152</sup>.

Este discurso político se va tornando inviable, ya que y tal como sostienen diferentes autores<sup>153</sup>, la falta de acción cooperativa entre los actores políticos, tanto de los ejecutivos como de los legislativos de ambos niveles estatales, sumada a la inestabilidad económica y social de fines de la década de 1980, fueron obturando las posibilidades de acuerdos básicos y fracturando aún más las relaciones entre nación y provincias.

En dicha década, la Provincia de Buenos Aires –tomando como centro a la figura del docente en tanto promotor del “cambio educativo” (Dirección General de Escuelas, 1984)<sup>154</sup>-, direcciona las políticas de reforma principalmente en la renovación de los fundamentos y contenidos curriculares, metodologías de enseñanza y evaluación, y a la reestructuración del sistema (integración y articulación entre niveles, ampliación de la obligatoriedad hasta el segundo año del secundario), teniendo como “objetivo prioritario: Asegurar el derecho a la educación a

---

<sup>151</sup> Decreto n° 194/88.

<sup>152</sup> “A iniciar en 1989” (Ministerio de Educación y Justicia, 1989).

<sup>153</sup> El gobierno de Raúl Alfonsín intenta reinstalar un régimen democrático-liberal, inclinado hacia la defensa de los derechos humanos y de una cultura política democrática, que lograría ser afianzada con una reforma político-institucional que disminuyera el peso de las corporaciones sobre el estado; viéndose seducido por los argumentos de solución parlamentarista a la persistente inestabilidad democrática. Con una estrategia de gobierno confrontativa en la que se erige como el “único garante de la democracia” (García Delgado, 1994: 97) y sustentada “sobre la figura del ciudadano, del sistema de partidos y de la representación parlamentaria” (Portantiero, 1987: 278), el radicalismo subestimó el peso de las corporaciones. Si bien logró desactivar en cierta medida a las Fuerzas Armadas, no sucedió lo mismo con el sindicalismo, los grupos empresariales ni con la Iglesia Católica; máxime cuando fracasan sus sucesivos planes económicos y el Partido Justicialista –en tanto principal fuerza opositora- logra reestructurarse de su primera gran derrota electoral. Las contradicciones cada vez más evidentes entre un discurso democrático modernizador y una creciente crisis económica-financiera y conflictividad social precipitan el fin anticipado del gobierno de Alfonsín.

<sup>154</sup> “Él debe ser el artífice constante de esta propuesta. Ello demanda la recuperación de su jerarquía... recomponer la imagen del docente como protagonista y hacedor social fundamental” (Discurso “Hacia el cambio educativo” del entonces Director General de Escuelas y Cultura, José Gabriel Dumón, 1984).

toda la población y durante toda la vida” (Dirección General de Escuelas y Cultura/Consejo General de Escuelas y Cultura, 1987). Es en 1988 cuando se propicia la generación de un espacio de participación en el gobierno de las escuelas, proponiendo los *consejos de escuela* como “pivotes de la redemocratización de la comunidad educativa... (autoridades, docentes, no docentes, padres y alumnos) (Subsecretaría de Educación/Dirección General de Escuelas y Cultura, 1988: 14). Estos consejos de escuela que desde el discurso oficial redefinirían las relaciones de poder al interior de cada escuela de todos los niveles y modalidades del sistema educativo bonaerense<sup>155</sup> iban a cumplir una doble finalidad: abandonar “el centralismo” constituyéndose en “un espacio propio al poder de iniciativa de cada unidad escolar” (Revista de Educación y Cultura, 1988); y “estimular la participación democrática, el espíritu comunitario, la convivencia solidaria y la libertad responsable de toda la comunidad educativa”<sup>156</sup>. El espacio que se le otorga a la participación ciudadana está circunscripto al locus de cada escuela, propendiendo a la autonomía institucional en determinadas decisiones pedagógicas y administrativas<sup>157</sup>.

Hay entre los discursos político educativos nacionales y provincial relaciones de equivalencias, las cuales van más allá de la adscripción y competencia partidaria<sup>158</sup>, constituyendo lo que podría denominarse un *horizonte común de sentido* o “pensamiento de época” que en el campo educativo se resume: “Importa la participación de la comunidad que debe penetrar en la Escuela, si es que queremos que la Escuela penetre en la

---

<sup>155</sup> Resolución Reglamentaria Consejo General de Escuelas y Cultura n° 114/88.

<sup>156</sup> Decreto del Poder Ejecutivo Provincial n° 4182/88.

<sup>157</sup> Esta creación de los consejos de escuelas no será derogada en 1994 por la Ley Provincial de Educación, pese a su poca efectividad a nivel micropolítico tal como lo demuestran investigaciones empíricas entre las cuales pueden citarse Tiramonti (1993) y Cigliutti (1993).

<sup>158</sup> En ese momento el poder ejecutivo nacional estaba a cargo de un candidato de la Unión Cívica Radical (Raúl Alfonsín), mientras que a nivel provincial el gobernador pertenecía al Partido Justicialista (Antonio Cafiero).

comunidad, en una simbiosis que espontáneamente resulta de la existencia de un proceso común de responsabilidad social” (Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, 1989) y forma parte de ese campo de sentido que se analizó en el anterior capítulo.

Puede afirmarse entonces que ambos niveles estatales otorgaron a la descentralización un sentido político<sup>159</sup> de los espacios de poder al interior de sus propios sistemas educativos, asociado a los principios de democratización de las relaciones sociales y participación ciudadana. Una participación en la que se combinan representación y delegación junto a instancias de intervención directa de la familia; reeditando la matriz estadocéntrica<sup>160</sup> basada en la tríada solidaridad, seguridad y responsabilidad. Pero en una sociedad que estaba mutando cultural y políticamente, además de estar saliendo de uno de los procesos autoritarios más cruentos de su historia y entrando en una nueva racionalidad política.

Es en la década de 1990 el momento en el que se retorna a la descentralización en clave de provincialización, culminándose el proceso de transferencia de los servicios educativos de todos los niveles del sistema, a excepción del universitario que continuará bajo la órbita del estado nacional. Proceso que se materializa en la Ley n° 24.049/91 y que posee características comunes a los anteriores, pero también particulares entre las cuales pueden mencionarse:

- Primero, la culminación de la transferencia de escuelas forma parte de la reforma estructural del estado dictaminada, sobre todo, por los

---

<sup>159</sup> Cabe ampliar aquí esta expresión. Por descentralización política se entiende un proceso de distribución del poder en el que se hallan implicadas áreas de administración y gestión, como así también y principalmente áreas económico-financieras y de gobierno que definen la capacidad de decisión y autonomía. Se constituye en una herramienta que legitima formas de autoridad, representación y participación.

<sup>160</sup> La creación de instancias de participación comunitaria y consejos de escuela habían intentado implementarse en 1973, bajo figuras tales como los Consejos de Padres, Asambleas Escolares de Docentes y Administrativos, Comunidad Educativa de Base y Centros Estudiantiles (Resoluciones ministeriales n° 926/73 y 1278/73).

organismos acreedores internacionales (FMI, BM, BID), cuyo principal propósito es la privatización y desregulación de la economía y el equilibrio fiscal. Es decir que, al igual que los anteriores traspasos de escuelas, el objetivo perseguido es ante todo económico-financiero, pero ahora forma parte de los programas de ajuste estructural<sup>161</sup>.

- Segundo, se termina optando por un traspaso no "gradual" ni "parcial"<sup>162</sup>, sino por el contrario se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a transferir todos los establecimientos educativos desde el 1/1/92, según el artículo 1º de dicha ley. Estipulándose, además, que la misma se debe efectivizar a través de convenios con cada una de las jurisdicciones (artículo 2º).
- Tercero, si bien su completa implementación demora más tiempo que el previsto (recién en 1994 para el caso de la Provincia de Buenos Aires), en general tuvo un bajo nivel de resistencia de los actores políticos<sup>163</sup> y educativos involucrados; salvo lo relativo a la equiparación salarial que, gracias a la presión de los gremios docentes, logra ser garantizada en 1992 (Giovine, 2003<sub>b</sub>). Algunas posibles razones serían el fuerte impacto que produjeron en la mentalidad colectiva los procesos

---

<sup>161</sup> Tironi y Lagos (1991) los sintetizan como “la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial caracterizada tanto por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad dentro de las empresas y una mayor descentralización de la producción como por mercados mundiales más competitivos e inestables” (p. 39). Las mismas comprendieron, además de los procesos ya mencionados, medidas tales como la liberalización de las economías, la disminución del gasto público, el ajuste de los salarios reales, la flexibilización laboral y mayor espacio al capital internacional. La implementación de las mismas trajo aparejada las consecuencias sociales de empobrecimiento y precarización de la calidad de vida de los sectores medios y bajos de la población; dándole esa característica de excluyente al proceso de modernización.

<sup>162</sup> Términos que aparecían en el proyecto de ley, así como en el Plan de Transformación Educativa.

<sup>163</sup> Llama la atención las escasas referencias a esta ley en los debates parlamentarios de la Provincia de Buenos Aires. Sólo se ha encontrado una referencia somera en los fundamentos de un proyecto de reforma de la Sección de Educación de la Reforma Constitucional, la primera (Proyecto XXVI en Anexo cuadro III) a la que se refiere como un elemento más que “contribuirá a profundizar la crisis educativa global” (Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 449).

inflacionarios de fines de los '80 y la deslegitimación de lo público-estatal en el gobierno de los individuos; como así también la creencia en el potencial democratizador y modernizador de esta estrategia de gobierno, avalada tanto política como académicamente<sup>164</sup> más allá que se constituya en una estrategia funcional al proyecto neoliberal.

- Cuarto, otra vez el actor político central en la toma de decisiones es el estado nacional, reafirmando -pese a la proclama descentralizadora- la centralización en la definición de la dirección, epistemologías y estrategias de la reforma educativa.
- Quinto, una diferencia sustancial con los anteriores procesos de transferencia es que se redimensiona el papel del Consejo Federal de Cultura y Educación, al que se considera como el ámbito de concertación de políticas y programas educativos entre la Nación y las jurisdicciones. Así como de reglamentación de la Ley Federal de Educación.
- Sexto, al no ser gradual ni parcial nuevamente no se tienen en cuenta las profundas diferencias sociales, económicas y educativas interprovinciales e intraprovinciales.

Vuelven a reiterarse algunos rasgos de los anteriores procesos de traspaso de servicios escolares, pero en un marco político democrático en el que pareciera se simplifica la administración al terminar con la existencia de sistemas educativos paralelos como paso previo para la ansiada “articulación interjurisdiccional” e “integración de la gestión educativa” (Figura n° I). Sin embargo se complejiza el gobierno y la gestión pedagógica y financiera de cada sistema educativo provincial.

---

<sup>164</sup> Para los primeros, véase el Informe Final Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico (1988). Para los segundos, además de los investigadores antes citados, pueden consultarse Tenti (1989) y Puiggrós (1990).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires este proceso reorganiza significativamente al sistema educativo, trayendo aparejado modificaciones tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Cuantitativamente, dicho traspaso significa un incremento del sistema educativo de alrededor de 1.800 instituciones escolares, 80.000 cargos docentes y no docentes, y 600.000 alumnos; que se adicionan a los casi 12.000 servicios, 180.000 docentes, 30.000 no docentes y 2.700.000 alumnos. Incremento principalmente registrado en el nivel medio<sup>165</sup>. Estos datos muestran la complejización de gobernar un sistema de tal envergadura, máxime si la "meta" es, como lo manifestara la entonces Directora General Graciela Giannettasio, "vincular la demanda con la oferta local y consolidar el proceso de mejoramiento de la calidad educativa con equidad<sup>166</sup>" (Dirección General de Escuelas y Cultura, 1994).

Durante el período 1990-2003 se incorporan un millón de alumnos, producto tanto de la transferencia como de la ampliación de la obligatoriedad escolar a diez años, representando un crecimiento del 12% de la matrícula total de EGB y Polimodal, que se va amesetando en 1999, ya egresada la primera cohorte de la EGB y siendo el año de implementación del primer año de Polimodal<sup>167</sup> (gráfico nº II).

---

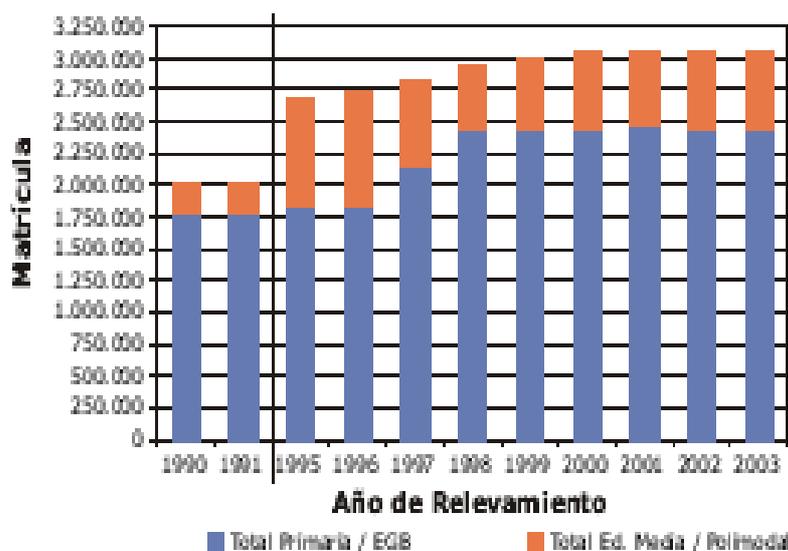
<sup>165</sup> Cabe aclarar que se utilizan números aproximados dado que las diferentes fuentes estadísticas no coinciden entre sí. La información que se presenta aquí se ha recabado de: Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente (1994); Censo Nacional Educativo de 1994; Dirección General de Cultura y Educación (1994). Según los datos adjuntados en el debate de la Reforma Constitucional el total de establecimientos transferidos fue de 1844: del ámbito estatal se transfirieron 876, siendo el mayor número del nivel secundario (350), seguido por establecimientos de Adultos y Formación Profesional (259). Del ámbito privado se transfirieron 968, sin discriminar por niveles. Puede consultarse también la serie estadística 1983-1999 en Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (1999).

<sup>166</sup> Consigna de los organismos multilaterales para los países periféricos. Véase CEPAL/UNESCO, 1992.

<sup>167</sup> El gobierno bonaerense irá diseñando diferentes programas para incrementar la matrícula escolar tratando de materializar ese eje político de equidad (mencionado en el anterior capítulo), tales como el *Programa de Becas para Alumnos de Polimodal* (1999), el *Programa de Igualdad de Oportunidades en Educación* (2000) y el *Plan Todos a la escuela* (2003). Dichos proyectos van habilitando a otras instituciones, organizaciones y

En 2003 el sistema educativo bonaerense pasa a estar integrado por 2.457.751 alumnos de EGB que se distribuyen en un total de 5979 servicios educativos (promedio de 411,06 alumnos/establecimiento) y 788.591 alumnos de Polimodal distribuidos en 2.362 establecimientos (promedio 333.87), tal como se observa en los mapas II y III. Si se compara con el resto de los sistemas educativos provinciales, el SEB atiende al 36,2% del total de alumnos que asisten a algún nivel del SEA, de acuerdo a los datos proporcionados por el Relevamiento de Matrícula de 2005 del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación; consolidándose como uno de los sistemas más grandes de América Latina.

**Gráfico n° I: Matrícula EGB y Polimodal.  
Total Provincia de Buenos Aires (1990-2003)**

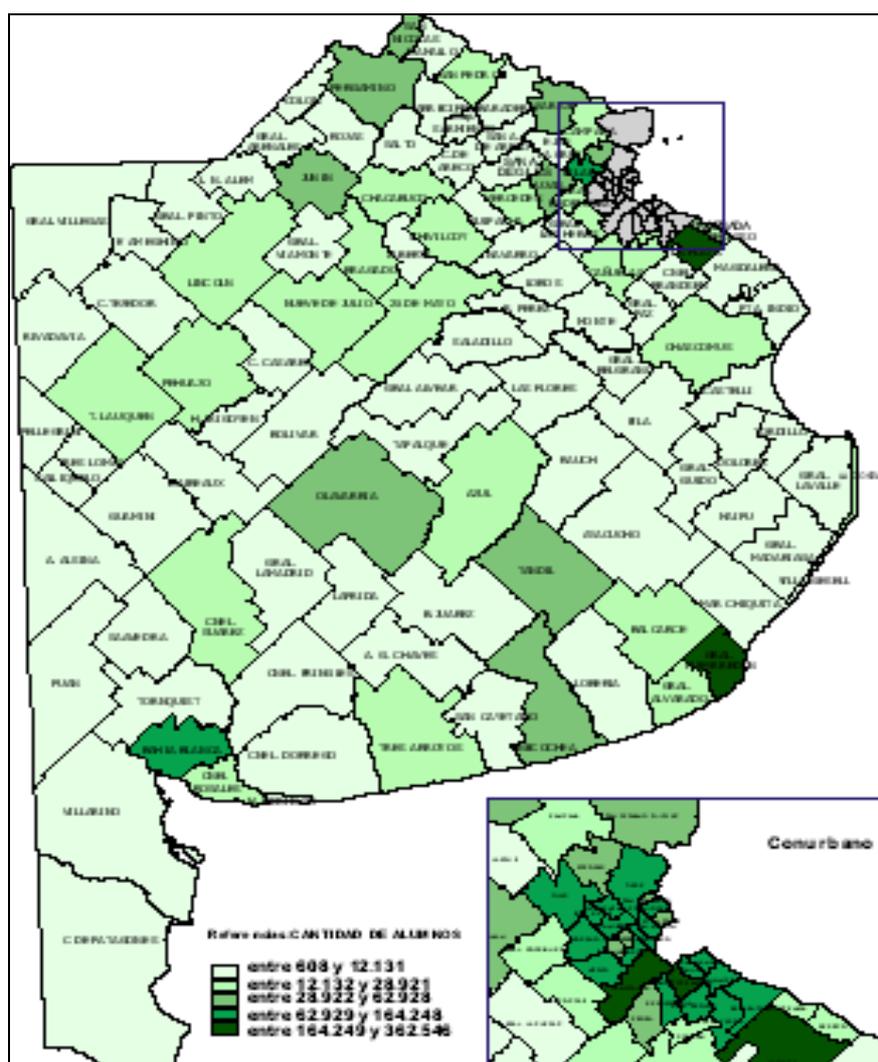


**Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad. Dirección General de Cultura y Educación (2004).**

actores en la cuestión educativa, ya sea fomentando el “fortalecimiento de redes sociales gubernamentales y no gubernamentales” (Dirección General de Cultura y Educación, 2003), ya sea creando “nuevos espacios educativos y sociales que propicien una sinergia positiva entre educación formal y no formal” (Dirección General de Cultura y Educación, 2000). Tema que será abordado en el capítulo IV.

Para dar cuenta de la magnitud que adquiere el sistema educativo bonaerense, quien se ubica en segundo lugar es Santa Fe atendiendo a un poco más del 8% de la población escolarizada del país.

**Mapa n° II: Cantidad de alumnos por distrito.  
Provincia de Buenos Aires (2003)**

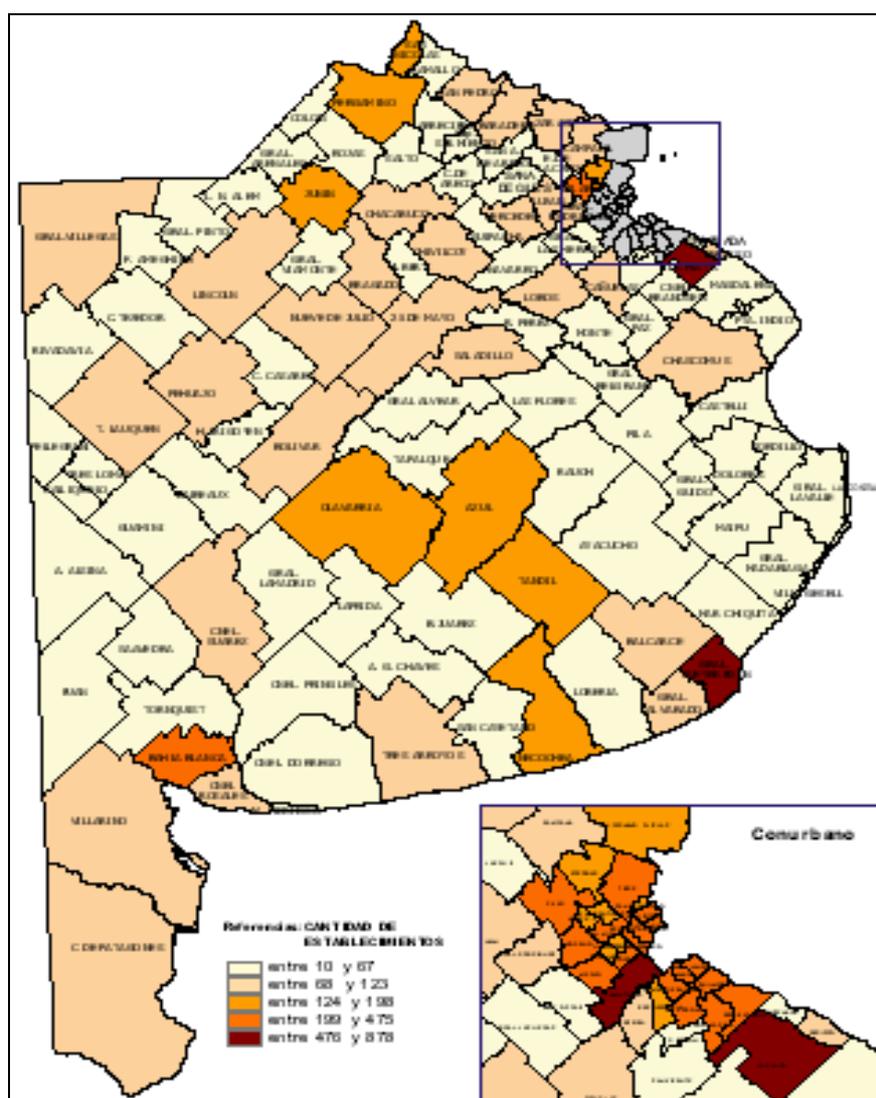


**Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Dirección General de Cultura y Educación. 2004**

Cualitativamente, la transferencia redefine las relaciones al interior y exterior del sistema educativo bonaerense. Por un lado trae aparejadas

modificaciones internas al tener que establecer acuerdos básicos para la convivencia de actores e instituciones provenientes de dos jurisdicciones que se constituyeron con modalidades diferentes en cuanto a gobierno y gestión pedagógica e institucional<sup>168</sup>.

**Mapa n° III: Cantidad de establecimientos por distrito.  
Provincia de Buenos Aires (2003)**



<sup>168</sup> Véase Dirección General de Escuelas y Cultura *Carta a los directivos de los Servicios Educativos Transferidos*, firmada por la entonces directora general, Graciela Giannettasio y fechada el 13-1-94.

**Fuente: Dirección de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. Dirección General de Cultura y Educación. 2004.**

Por otro, establece nuevos vínculos con el espacio nacional y las otras jurisdicciones, que abarca a la provincialización de los servicios educativos, pero también la excede al darle un nuevo contenido a ese tercer nivel entre lo nacional y lo provincial: *lo federal*

“lo federal está constituido por dos dimensiones diferentes: una que representa la autonomía de cada una de las partes (provincias) para la organización y administración de sus asuntos educativos, y otra que significa la unidad e integración de lo que es común a todas; lo que da existencia a una entidad cualitativamente diferente a la simple suma de todas ellas... De esta manera se considera que lo nacional no tiene sentido sin lo federal y lo federal se sintetiza en lo nacional” (Resolución del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación n° 2165/90: 9).

Este “*supranivel*” implica además de descentralizar/transferir, integrar esas “partes dispersas”. Las líneas de acción diseñadas por los expertos del ministerio nacional serán la “definición del nuevo rol del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación” y “la organización y funcionamiento de una institución escolar distinta de la tradicional-actual: más permeable a las necesidades, más flexible y adaptable a los cambios de todo orden... más participativa, más eficiente, más realista; en definitiva, más autosuficiente para el cumplimiento de sus propósitos y metas” (Anexo de Resolución del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación n° 2165/90: 10-11). Un locus que supere tanto al sistema educativo nacional

(que desaparece como jurisdicción educativa con el traspaso de escuelas a las provincias<sup>169</sup>) como a cada uno de los sistemas educativos provinciales; un locus que unifique y articule.

Se asocian así federalización – transferencia de los servicios educativos a un nuevo modo de hacer política: la *concertación "estratégica"*<sup>170</sup>. En tanto construcción -intersubjetiva- de una política educativa «federal» supone nuevas lógicas políticas, nuevos tipos de relacionamiento y de resolución de problemas entre los políticos y administradores escolares de las distintas jurisdicciones y el poder ejecutivo nacional, cuyo principal espacio decisional lo representaría el Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación (artículo 54º de la Ley Federal de Educación)<sup>171</sup>. Nueva instancia de gobierno colegiada que representaría ese espacio federal de toma de decisiones, formando parte de un centro de regulación político-educativa. En palabras de una diputada nacional que defendía el proyecto de la Ley Federal de Educación:

“[Se] federaliza auténticamente el sistema nacional de educación, aspiración histórica de las provincias argentinas, largamente demorada en función de un centralismo negativo que el cuerpo de la Nación ya no acepta.

La propuesta consiste en que el Consejo Federal de Educación deje de ser, como lo ha sido hasta ahora, un

---

<sup>169</sup> A excepción de las universidades como ya se ha manifestado, cuya estructura y gobierno difiere significativamente del resto del sistema e históricamente ha sido objeto de políticas específicas.

<sup>170</sup> Con respecto a la concertación en tanto modo de hacer política que supere el modelo confrontativo prevaleciente se recuperan los aportes teóricos de García Delgado (1994), Tiramonti (1995), Braslavsky (1995) y Filmus (2001).

<sup>171</sup> Espacio cuyas decisiones no poseen carácter resolutivo ni punitivo, dado que a éste se lo reservan los sistemas educativos jurisdiccionales. Este carácter recién lo adquirirá con la Ley de Educación Nacional N° 26206/06 (derogatoria de la Ley Federal de Educación).

simple ámbito ambiguamente denominado de 'concertación de políticas educativas', para convertirse en un verdadero parlamento educativo" (diputada Ángela Sureda Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1992: 2173).

Investigaciones realizadas sobre el accionar del Consejo Federal (Vior y Pronko, 1999; García y Giovine, 2001) han mostrado cómo este proceso de descentralización – concertación al mismo tiempo que se va concretizando, va introduciendo fuerzas centralizadoras de la misma intensidad. Este *doble proceso de descentralización – recentralización selectiva*, pese a su apariencia contradictoria, se constituye en un mecanismo eficaz para asegurar la ansiada gobernabilidad del sistema.

Se instituye de este modo una nueva instancia central de gobierno educativo en territorio provincial que será ocupada por el ministerio nacional, desplazando al Consejo Federal como centro de elaboración de políticas educativas comunes. Las relaciones entre el poder ejecutivo nacional y los sistemas educativos provinciales ya no serán indirectas (Giovine, 2008), sino directas en tanto el primero se erigirá en la cúspide o "cúpula simbólica" (Popkewitz, 1994) de un sistema educativo federal, tal como se desprende del análisis de los objetivos y funciones del ministerio en la Ley Federal de Educación<sup>172</sup> y más específicamente en el documento *Perfil estratégico del nuevo ministerio y aspectos clave de la nueva estructura* (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1993). El mismo fundamenta su nueva estructura orgánico-funcional aprobada un mes antes de la sanción de la Ley Federal (Decreto PEN n° 506/93)<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Artículos 2° y 60°.

<sup>173</sup> Cuyo amparo legal serán la Ley de Ministerios n° 23.930/91 (artículo 21°) y la Ley de Transferencia (artículos 20°, 21° y 22°), para sumarse luego la Ley Federal de Educación.

Así se estipulan el “nuevo rol” y las nuevas “competencias” del ministerio nacional que van más allá de poseer una “responsabilidad concurrente y concertada con los Poderes Ejecutivos de las provincias y de la MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES [sic] para administrar el Sistema Educativo Nacional” (f. 37):

- “*Fijar* y controlar el cumplimiento de la política educativa.
- La *coordinación* de todo el Sistema Educativo Nacional.
- El análisis, evaluación y seguimiento de la situación educativa en todo el país, así como de la *consistencia, congruencia y calidad de los planes y programas* en la materia, en relación con las prioridades establecidas.
- La *asistencia técnica y financiera* para el desarrollo de estrategias y proyectos educativos.
- La *gestión* de asuntos de naturaleza institucional que se relacionen con la educación y la cultura.
- La *determinación* de los requerimientos y condiciones para el reconocimiento de títulos y certificados nacionales y extranjeros.
- La organización y administración de un *sistema de información* cualitativa y cuantitativa en materia educativa y cultural.
- La *instrumentación* de planes y programas de interés nacional” (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1993: 5-6, el destacado es propio).

Las funciones que esa trilogía legal reserva para la instancia nacional del ejecutivo se unen a mecanismos no formales, a través de los cuales la “asistencia técnica y financiera” ocupará muchas veces el espacio decisional de las políticas educativas de muchas provincias argentinas. Así se va observando cómo en la elaboración e implementación de los diferentes programas que vehiculizan el proceso de reforma en Argentina<sup>174</sup>, el Consejo va perdiendo el contenido de su mandato originario<sup>175</sup>. Es el ministerio educativo nacional quien prácticamente irá monopolizando la función de elaboración y control de programas y proyectos, a través de los equipos técnicos que incorpora en su nueva estructura organizativa. Tarea que se ve facilitada por haberse convertido en un “ministerio sin escuelas” apartándose de los conflictos docentes que se van recrudeciendo a lo largo de la década en los territorios provinciales (Giovine, 2003<sub>a</sub>).

De modo tal que el Consejo se transforma no tanto en el ámbito de concertación de las políticas educativas ni en el locus supranacional en el cual se aloja lo federal; más bien se constituye en un espacio en el que se intenta legitimar la política educativa nacional, concertada con organismos multilaterales donantes y de crédito. La combinación de estrategias formales y no formales estaría reafirmando ese federalismo centralizador al que se hiciera anteriormente alusión. Pero ahora tiende a estructurar el gobierno de un sistema educativo federal, cuya cúspide pueda intervenir política, pedagógica y financieramente en los sistemas provinciales (figura n° III).

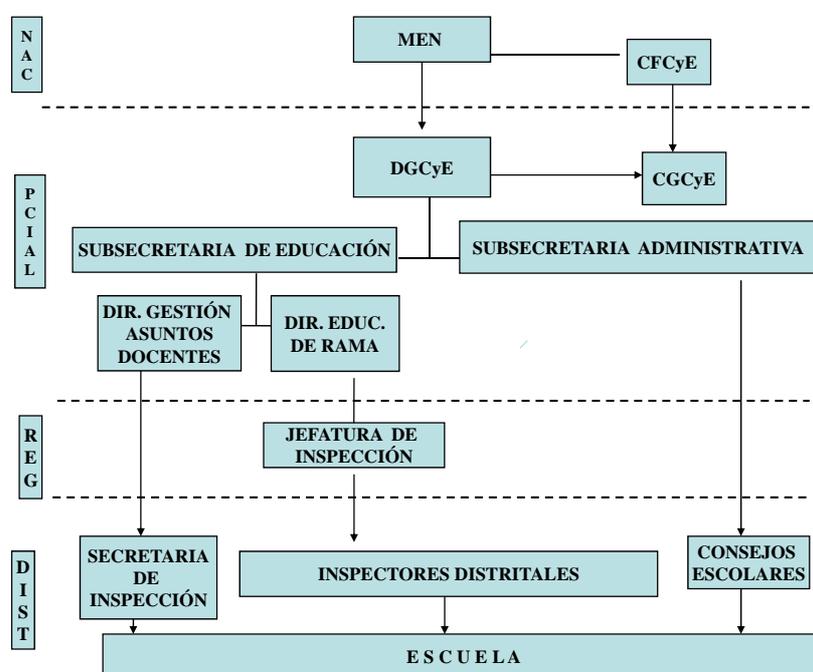
---

<sup>174</sup> Investigaciones de algunos de estos programas que muestran este doble proceso son Serra (2001) en el caso del *Programa de la Red Federal de Formación Docente Continua*, Gluz (2001) en la instrumentación del *Plan Social Educativo* y el PROFOR, Dussel (2001) en la reforma curricular y Tiramonti (2001) sobre las políticas que se intentaron infructuosamente implementar en la carrera docente.

<sup>175</sup> A través de los llamados “documentos de concertación” –elaborados por sus equipos de expertos– es el ministerio nacional quien va fijando los temas de la agenda del Consejo y los tiempos de implementación de la reforma. Véase la reconstrucción de dicha agenda durante los años 1993-1997 en García y Giovine (2001), especialmente pp.188-190.

La federalización – descentralización político educativa propiciada enmascara las relaciones de poder del sistema educativo, dado que el ministerio nacional se constituye en el actor central en la definición y control de la cuestión escolar, condicionando y relativizando al proceso de descentralización. Se descentraliza la *responsabilidad*<sup>176</sup> al mismo tiempo que se centralizan renovadas “*estrategias*” de regulación y control, y la “*epistemología*” (Popkewitz, 1994: 181).

**Figura n° III: Gobierno del Sistema Educativo Federal**



**Fuente: Elaboración propia.**

<sup>176</sup> No sólo es materializada en el lugar que el discurso de la reforma le asigna a la escuela que debe tornarse “autosuficiente”, sino también en el modo de des-responsabilización de las instancias gubernamentales nacionales con los problemas, demandas y conflictos sociales, dispersándolos hacia el subnivel provincial. Un ejemplo de esta estrategia de “gestión de conflictos” la constituye las declaraciones de la entonces Ministro de Educación, Susana Decibe, ante la convocatoria de Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) a un paro nacional por reclamos del sector docente y por la represión policial sufrida por los docentes neuquinos en 1997: “El conflicto es un problema de la provincia de Neuquén y no hay que nacionalizarlo” (Diario La Nación, 2-7-97). A este tema de la individualización de la responsabilidad y responsabilización de instituciones e individuos se volverá en los próximos capítulos.

Esta nueva figura de gobierno del sistema educativo argentino – federal- se concreta no sólo en esa sociedad administrada por constituciones, leyes y reglamentos –en tanto visión restringida o normativista del estado de derecho<sup>177</sup>-, sino también por los intersticios que la misma deja abiertos para que la experticia o profesionalización del ministerio educativo nacional, junto a la capacidad financiera que poseerá en este período, los ocupe ¿Pero esto será suficiente para gobernar la educación escolarizada? ¿Con este doble proceso de descentralización – recentralización selectiva se logran resolver los problemas de gobierno de un sistema y una escuela «en crisis»? ¿La respuesta al *buen gobierno* es –a diferencia de los discursos de la agenda global- *más estado*? ¿Es decir que el estado nacional argentino se constituya por vez primera en la cúspide de esas estructuras burocráticas que se fueron instituyendo en las provincias desde mediados del siglo XIX? ¿Entonces por qué se apela a responsabilizar a las provincias de hacerse cargo de las escuelas y a la sociedad civil de intervenir en ellas?

Si bien ya se han realizado algunas aproximaciones intentando responder a estos interrogantes, para entender más comprensivamente sus implicancias es necesario analizar específicamente al interior de los propios sistemas educativos provinciales y cómo se articulan los campos de la discursividad en torno a esta estrategia de gobierno. Así como los espacios de participación social que se abren o recrean.

De ahí que a continuación se tomarán los debates que los convencionales constituyentes y legisladores se dieron en el proceso de re-definición de las tres instancias de conducción del sistema educativo bonaerense en el nuevo marco normativo, indagando acerca de las figuras que se mantienen, crean o recrean para la toma de decisiones político

---

<sup>177</sup> Véase capítulo I.

educativas. En este punto se analizará también ese otro nivel político del estado que en los procesos de descentralización o centralización ha estado históricamente involucrado: el municipio.

## **2. Descentralización en el aparato burocrático del sistema educativo bonaerense: viejas y nuevas tensiones**

Al igual que la Constitución Provincial de 1889 y su correlativa ley educativa de 1905, la reforma parcial de la Constitución de 1934<sup>178</sup> va a legalizar algunas situaciones de hecho que –en tanto estado de excepción– se venían dando desde hacía tiempo. Tal el caso del ejercicio de la “dirección facultativa y administrativa”<sup>179</sup> del sistema educativo bonaerense que quedará exclusivamente en manos de la Dirección General, desplazando definitivamente al Consejo General al lugar de asesoramiento (artículo 202º). Se salda prescriptivamente una vieja disputa entre estos dos órganos desde el momento mismo de su institución; así como la Constitución de 1889 lo había hecho entre las instancias centrales y locales, clausurando el espacio del poder pedagógico a los consejos escolares.

¿Por qué entonces se continúa manteniendo esta forma de gobernar al sistema educativo, cuya tradición política implicaba un acuerdo entre el estado y la sociedad; o más concretamente una alianza de gobierno entre un grupo experto (basado en la profesionalización y la burocratización, tal

---

<sup>178</sup> De acuerdo a la Ley nº 11488/93 la reforma abarcaría artículos seleccionados a priori de las secciones I- Declaraciones, derechos y garantías, II- Régimen Electoral, III- Poder Legislativo, IV- Poder Ejecutivo y V- Poder Judicial; mientras que se habilita la reforma completa de las secciones VI- Régimen Municipal y VII- Educación e Instrucción Pública. Asimismo la consideración de otros temas tales como la inclusión de los llamados nuevos derechos o derechos de cuarta generación, formas de democracia semi-directa, protección del medio ambiente, entre otros.

<sup>179</sup> Expresiones que, tal como puede observarse en el cuadro I del Anexo, datan de la Constitución de 1873 definiendo los atributos de ese gobierno central de la educación común compartidos por la Dirección General y el Consejo General. Véase Giovine (2008), especialmente pp. 140-162.

como se ha descripto en el capítulo II) representante –funcionario- del estado y ese otro grupo no experto de ciudadanos en el desempeño de sus deberes cívicos; un gobierno colegiado que, integrado por esas tres instancias, dirimía los temas y problemas de la educación bonaerense?

Introducirse en los debates parlamentarios indagando los diferentes proyectos de reforma y sus argumentaciones puede ir revelando algunos indicios que posibiliten aproximarse a respuestas a dicho interrogante. Dicho análisis pretende mostrar las tensiones en torno a la definición de las políticas educativas, muchas de las cuales permanecerán más allá de no lograr imponerse prescriptivamente, objetivándose en mecanismos informales y prácticas simbólicas, como así también en otras reglas. Cuestiones estas últimas que se trabajarán específicamente en el próximo capítulo.

La parte que se indaga en este apartado –Gobierno y Administración- de la Sección Educación<sup>180</sup> de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires es la que más hegemónicamente logra imponer la mayoría, integrada por los diputados convencionales del Partido Justicialista y el Modín, casi sin modificaciones sustanciales a su proyecto original (cuadro III del Anexo). No obstante, los dieciséis proyectos de reforma<sup>181</sup> presentados en la quinta sesión de la Convención Constituyente muestran diferentes posiciones que van más allá de las adscripciones partidarias de los redactores.

Doce se refirieron específicamente a la Dirección General, siendo una de las primeras cuestiones a definir su cercanía o lejanía al poder

---

<sup>180</sup> Recuérdese que tal como se ha expresado en el capítulo anterior a partir de la Reforma Constitucional esta sección también pautará la política cultural, aunque aquí no se analizarán aquellos proyectos que realizan propuestas exclusivamente sobre el derecho a la cultura, como por ejemplo el Proyecto C/89/94 de la Unión Cívica Radical y C/244/94 del Partido Justicialista. Cabe aclarar que el peronismo se presentó a elecciones bajo el nombre de Frente Justicialista Federal.

<sup>181</sup> Véase cuadros IV y V del Anexo. No se analiza aquí el Proyecto C/282/94 del Partido Justicialista, el cual ratifica el artículo 190 inciso 3°, 4°, 5°, y 6° de la Constitución de 1934.

ejecutivo provincial. Cinco de ellos propusieron reemplazarla por un ministerio, ya sea por razones de “jerarquizar” el área educativa otorgándole el mismo rango gubernamental que a las otras políticas públicas:

“la necesidad de convertir a la Dirección General de Escuelas en un Ministerio como una forma de jerarquizarlo. La Constitución de 1934 le otorgaba jurisdicción sólo sobre el nivel primario, y dejaba el resto de los niveles en manos de la universidad<sup>182</sup>... Hoy la necesidad de la existencia de un organismo de contralor de la totalidad del sistema implica adjudicarle al mismo un lugar privilegiado dentro del organigrama bonaerense... la potestad de integrar el Gabinete Provincial” (Proyecto C/26/94 –Frente Grande- en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 321).

Ya sea por razones de “sinceramiento institucional” al ser “una dimensión más de la función ejecutiva” cuyo comportamiento político era similar al de los ministerios; y de “organicidad funcional” ya que:

“Dicho ramo es una dimensión más de la función ejecutiva. El sector político que por voluntad popular llega al gobierno de la Provincia, lleva en sí una propuesta integral y coherente de gestión... también

---

<sup>182</sup> Este es otro ejemplo de anacronismo, ya que la Dirección General a lo largo del siglo XX irá creando direcciones de ramas para cada uno de los niveles del sistema educativo sin que estos hayan dependido de alguna de las universidades provinciales que se fueron creando.

postula un modelo cultural y educativo” (Proyecto C/130/94 –Partido Justicialista- en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 544).

Tal como se ha mencionado en el capítulo anterior, esta figura tiene como antecedente la Constitución de 1949<sup>183</sup>, cuya inclusión se fundamentó con argumentos similares al considerar insuficientes la estructura y los mecanismos “administrativo y docente de la DGE... para el gobierno del complejo y evolucionado sistema de los asuntos de la educación” (convencional constituyente Jorge Simini, miembro informante de la Comisión Revisora de la Constitución de 1934, en Petitti, 2006: 30). Tres diferencias se dan entre esta reforma y los proyectos de 1994: la primera es el acuerdo tanto del oficialismo como de la oposición en crear un ministerio educativo en 1949; la segunda es que se consideraba que por su “condición autárquica” la Dirección quedaba también “fuera del control legislativo” (diputado radical Antonio Montes en op.cit.). La tercera será la supresión del Consejo General y los consejos escolares distritales, a partir de la cual la centralización y estatalización de los asuntos escolares adquirirán su máxima expansión.

En la Convención Constituyente de 1994 un segundo grupo integrado por siete proyectos mantendrá la figura de la Dirección General. La misma –en tanto organismo autárquico<sup>184</sup>- aseguraría una relativa independencia con el poder ejecutivo o amortiguaría esa tendencia históricamente creciente al estado-centrismo o más precisamente estatal-ejecutivo, y al déficit en el equilibrio entre los poderes del estado y la sociedad que caracterizó al segundo tipo de alianza. Las argumentaciones

---

<sup>183</sup> Véase las disposiciones transitorias del inciso 8 del artículo 167 bis en el cuadro I del Anexo y la Ley de Educación n° 5650/51 y modificatoria decreto-ley n° 423/55.

<sup>184</sup> “Autarquía administrativa, técnica y financiera con capacidad de actuar en el ámbito del Derecho Público y Privado” (Proyecto C/30/94 de la Unión Cívica Radical en p. 343 y López Fagúndez en pp. 1534-5). Véase también Proyecto C/175/94 (Modín).

que se esgrimen serán diferentes según se vinculen con la defensa de la libertad de enseñanza y a que permanezca como principio educativo la moral cristiana<sup>185</sup>, recurriendo a documentos eclesiásticos para su fundamentación:

“procuramos que los entes ligados al campo de la cultura y la educación no se encuentren supeditados a los dictados de las corrientes políticas del momento, manteniendo así una sabia, prudente y fructífera equidistancia con el poder político. Este razonamiento encuentra eco incluso en medulares documentos de la Iglesia que han abordado la problemática relación poder político-educación:

-A la autoridad pública compete no el determinar el carácter propio de cada cultura, sino el de fomentar las condiciones y los medios para promover la vida cultural entre todos, aún dentro de la minoría de alguna nación. Por ello hay que insistir... en que no se vea forzada a servir al poder político o económico (Gaudium et spes n° 59<sup>186</sup>)” (Proyecto C/175/94 –Modín- en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 668).

Un segundo tipo de argumentaciones se centran en la instalación de mecanismos que habiliten sistemas decisorios más abiertos de gobierno, tal

---

<sup>185</sup> Esta relación discursiva también puede establecerse en los proyectos C/136/94 y C/292/94 del Partido Justicialista y en C/380/94 de la Unión Cívica Radical.

<sup>186</sup> Pastoral sobre el rol de la Iglesia en el mundo moderno promulgada por el papa Pablo VI, Parte II: Algunos problemas de especial urgencia, sección 2: Algunos principios para el adecuado desarrollo de la cultura, 7/12/1965.

como lo expresa el diputado convencional Barracchia<sup>187</sup>, vocero del Despacho en minoría:

“La Dirección General de Cultura y Educación tiene sentido si sirve para estructurar un sistema pluralista y participativo, que haga de la conducción política de la educación una empresa solidaria, que atienda las necesidades del conjunto y que reciba el aporte de todos los sectores para que mantenga al margen de los vaivenes políticos que muchas veces alteran la marcha normal de todas las cuestiones” (en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 1452).

La tercera –que terminará imponiéndose- es aquella que si bien se mantiene su denominación, se considera que el director general “tenga condiciones bien desarrolladas para que sea la fiel expresión del gobierno” (Aníbal Fernández<sup>188</sup>, vocero del Despacho en mayoría, en p. 1467). Se aproxima así más a las posturas que promueven reemplazarla por un ministerio. Interpretación que se refuerza al aceptarse la inclusión en este capítulo de que la Provincia organice al sistema educativo con áreas centralizadas y descentralizadas de gestión, pese a ser una característica común en la mayoría de los proyectos (siete).

En estos (y otros proyectos que se analizarán posteriormente) se defiende una centralización de las políticas y las normas, a la vez que propician una descentralización operativa, diferenciándose de la unidireccionalidad de la estrategia de gobierno que asume en los discursos pretendidamente universales y hegemónicos anteriormente trabajados. Pero

---

<sup>187</sup> Co-autor de los proyectos C/30/94 y C/82/94 de la Unión Cívica Radical.

<sup>188</sup> Co-redactor del Proyecto C/136/94 del Partido Justicialista.

más que ligada a la centralización, descentralización o combinaciones entre ambas, optar entre la figura de un ministro-secretario o de un director general a cargo de la dirección y administración del sistema educativo pauta las relaciones entre los poderes del estado, al establecer cómo se distribuyen las funciones de regulación y control entre el ejecutivo y el legislativo. Mientras que los movimientos de centralización y descentralización en el aparato burocrático se expresan o se tornan más visibles en las características y espacios de poder que se le otorgan a las otras dos instancias de conducción –y a las que se propongan crear<sup>189</sup>–; y las vinculaciones que establecen entre ellas. Es decir si la “fijación” y “ejecución” de la política educativa bonaerense es una tarea que este organismo central de gobierno -sea una dirección o un ministerio- comparte o no con el Consejo General y/o los consejos escolares.

Las decisiones en torno a ese centro colegiado del gobierno educativo que en las constituciones de 1873, 1889 y 1934 se estipulaba co-dirigía las escuelas -el Consejo General<sup>190</sup>-, se van tomando entre aquellos que postulan la ampliación o restricción de sus facultades hasta su supresión<sup>191</sup>. Como así también se pone en cuestión la representatividad y participación -sectorial o ciudadana- al dirimirse su composición y el modo de elección de sus miembros.

Con respecto al primero, los proyectos que luego convergerán en el despacho de la minoría proponen que se constituya en un contralor societal autónomo de la instancia central unipersonal, a la vez que organismo de

---

<sup>189</sup> Tal el caso de la “comunidad educativa”, los “consejos institucionales” y otras formas de participación regionales o locales. Véase proyectos C/29/94, C/30/94, C/82/94 de la Unión Cívica Radical, C/26/94 y C/117/94 del Frente Grande, C/168/94 del Partido Justicialista.

<sup>190</sup> Como puede observarse en el cuadro nº IV del Anexo de los doce proyectos cuatro propusieron que se modificase su denominación por la de Consejo Provincial de Cultura y Educación.

<sup>191</sup> Proyectos C/168/94 - y C/179/94 –Partido Justicialista-.

“cogestión”<sup>192</sup> o “de consulta, seguimiento y control”<sup>193</sup> del sistema educativo en determinadas áreas pedagógicas y administrativas<sup>194</sup>, cuyas resoluciones serán de carácter vinculante<sup>195</sup> y consulta obligatoria<sup>196</sup>. De este modo el accionar de la Dirección General:

“estaría controlado por una serie de organismos colegiados con un alto grado de independencia respecto del poder político (el más importante de los cuales es el Consejo General de Educación)” (Proyecto C/26/94 en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 321).

Para los proyectos presentados por el Partido Justicialista, el Consejo será un organismo de consulta de carácter no obligatorio<sup>197</sup> ni vinculante, cuya fundamentación se expresa en que:

“En relación al gobierno y administración de la educación en la provincia de Buenos Aires, se respetan las líneas generales del diseño orgánico actual... se da continuidad al consejo General de Cultura y Educación, como órgano de consulta y herramienta adecuada que

---

<sup>192</sup> Proyecto C/30/94.

<sup>193</sup> Proyecto C/26/94. Esta propuesta del Frente Grande se retira al consensuar con el radicalismo que el Consejo sea “un órgano de cogestión, el mayor organismo de contralor de la sociedad civil sobre el sistema educativo provincial” (diputado convencional Carranza en p. 1461). Véase Despacho en minoría en el cuadro III del Anexo.

<sup>194</sup> Muchas de las cuales estaban prescriptas en la Ley de Educación Común de 1875 y son recuperadas en los proyectos que sirven de base al despacho en minoría pretendiendo otorgarle rango constitucional. Habiendo algunas discrepancias iniciales en cuanto a su definición, luego convergen en la propuesta del artículo 202 de dicho despacho que no serán tenidas en cuenta para su redacción definitiva.

<sup>195</sup> Proyecto C/26/94 –Frente Grande–.

<sup>196</sup> Proyectos C/30/94 y C/82/94 –Unión Cívica Radical–.

<sup>197</sup> Proyectos C/130/94, C/219/94 y C/292/94 –Partido Justicialista–.

contribuirá a canalizar propuestas en materia Cultural y Educativa” (Proyecto C/136/94 en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 561).

Las alternativas presentadas acerca del número, composición y elección de los miembros del Consejo abren a la definición de qué sectores de la sociedad, del estado y del sistema educativo tendrán injerencia en la elaboración y control de reglamentos, planes y programas, presupuesto – entre otras-. Es decir, estarán autorizados a asumir, junto con los funcionarios del aparato burocrático, esas cuestiones “técnicas” y “administrativas” involucradas en el gobierno de las escuelas bonaerenses.

Tal como se ha trabajado más arriba, el grado de injerencia también estará determinado por el carácter resolutivo, vinculante o consultivo (obligatorio o no) que adquiere el tratamiento de dichas cuestiones; en tanto el tipo de representación y participación variará según quiénes lo compongan y quiénes los elijan. Si bien en todos los proyectos se reconoce como integrante “natural” al director general (quien lo preside), pueden observarse disímiles propuestas en cuanto a los otros miembros. Cinco proyectos tratan de contemplar una representación amplia, pero difieren fuertemente en cuanto a los sectores que convocan: el Proyecto C/26/94 (Frente Grande) pugna por una integración mayoritaria de los diferentes actores institucionales del sistema educativo (docentes, no docentes, alumnos y asociaciones co-escolares) elegidos a través del “voto directo y secreto de sus pares” (p. 303) y los presidentes de las cámaras legislativas. El Proyecto C/292/94 (Partido Justicialista) restringe la participación de dichos actores a los docentes, pero abre al sector privado de educación (representantes de la Iglesia Católica, de otros credos reconocidos... de los establecimientos educativos de gestión privadas), a las organizaciones gremiales y de la producción, a los partidos políticos con expresión

parlamentaria, manteniendo a las entidades co-escolares; y dejando para una ley posterior pautar “su número, los procedimientos de su designación y remoción, y los temas ha [sic] consultarse” (p. 935). En tanto los tres proyectos restantes pertenecientes al radicalismo sugieren, además de mantener la representación docente, la elección directa de ciudadanos, de modo similar a los consejeros escolares. Propuesta que luego se plasma en el Despacho en minoría, defendida en el recinto por Barrachía en los siguientes términos:

“Sus miembros serán doce, de los cuales cuatro elegidos por el voto directo de todos los docentes de la Provincia, para terminar con las elecciones indirectas que, generalmente, distancian a los representantes de los representados...Bien vale señalar, señor presidente, una diferencia conceptual entre el texto del oficialismo y el nuestro...Nosotros expresamos que el mecanismo ideal y correcto para elegir a los consejeros generales es que ello se produzca e través de una genuina democratización del sistema, es decir que sean elegidos por los ciudadanos en elecciones generales, garantizándose asimismo la participación de las minorías” (en p. 1453).

El resto de las propuestas realizadas por el peronismo<sup>198</sup> mantiene la misma composición que la establecida por el artículo 190º inciso 5 de la Constitución de 1934<sup>199</sup>, refutando los argumentos esgrimidos por la minoría:

---

<sup>198</sup> Se hace referencia a los proyectos C/136/94 C/282/94. El Proyecto C/219/94 no especifica composición ni forma de elección y el C/130/94 propone la elección popular de un miembro por cada sección electoral en que se divida la Provincia.

<sup>199</sup> Por lo menos ocho miembros designados por el poder ejecutivo con acuerdo de la

“cuatro docentes elegidos por sus pares, quienes serán los que determinarán las formas y los modos para hacerlo, y otros cuatro que serán elegidos por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de los representantes del pueblo y no simplemente a través de un dedo grande que los ponga en funciones, como dijo el señor diputado Barrachía, a la manera de pago político (Aníbal Fernández en p. 1467).

En estas opciones referidas al Consejo General, se pueden establecer vinculaciones entre aquellos que postulan la co-dirección a nivel central y una representación societal amplia en su composición; y aquellos que optan porque el Consejo sea un organismo asesor de la Dirección General y una representación corporativa de sectores políticos y gremial-docentes, cuyas designaciones sean realizadas por el ejecutivo y refrendadas por el legislativo.

Tal como se observa en el cuadro III del Anexo, el despacho del peronismo y el Modín modificará el número entre los elegidos por el poder ejecutivo (que se eleva a seis) y a través de las asambleas docentes (cuatro)<sup>200</sup>, perdiendo estas últimas peso relativo al interior del Consejo. Propuesta que será aprobada por mayoría en el recinto y que forma parte de los cuarenta puntos acordado entre el entonces gobernador Eduardo Duhalde y el líder del Modín Aldo Rico.

La puja entre esas dos grandes formas de dirección y regulación de los asuntos educativos también se manifiesta en los dieciséis proyectos que realizan propuestas para el nivel local; de los cuales dos tratan exclusivamente el tema de los consejos escolares y uno de la comunidad educativa. A primera vista pareciera que debido a ese mandato «global-

---

Cámara de Diputados.

<sup>200</sup> Artículo 36°, 37° y 38° de la Ley Provincial de Educación de 1994.

internacional», nacional y provincial de la proclama de la descentralización se vuelve a otorgar importancia a ese “gobierno inmediato” de las instituciones educativas. Protagonismo que se vería también reflejado en el espacio que se le otorga en la nueva ley de educación que se sanciona en el mismo año.

Esa primera impresión se desvanece cuando se lee el artículo 203 de la Constitución de 1994 y los 52 artículos de la Ley Provincial de Educación n° 11.612/94, en las que se cercenan más actividades a los consejos escolares distritales, siendo absorbidas por el órgano de conducción unipersonal: la Dirección General, quien irá adicionando a lo largo del período nuevos espacios de poder.

No obstante, las propuestas y resoluciones que se van tomando sobre los consejos escolares distritales muestran –una vez más- esa histórica tensión entre el poder central y el poder local; entre la distribución de las fuerzas reguladoras del estado y la sociedad. En el caso de los debates de la Convención Constituyente se detectan nuevamente tres posicionamientos. El primero es aquel en el que se plantea el reemplazo de los consejos por un “secretario municipal” designado por el intendente de cada partido, para que se ocupe de la “administración y representación de los intereses de la comunidad” (Proyecto C/130/94 – PJ-), es decir de tareas administrativas, de infraestructura escolar, de asistencialidad y sanidad escolar; agregándole el Proyecto C/292/94 (PJ) “proponer al ministerio la creación, cierre o transformación de los servicios educativos de gestión pública y privada” (p. 935). A su vez contaría con la asistencia y asesoramiento de un “Consejo Municipal” integrado por ciudadanos elegidos a través del voto popular directo.

Esta propuesta se fundamenta en que reemplazar a los consejos escolares por estas dos figuras de radicación y pertenencia local es un modo de terminar con la “obsolescencia de los estamentos de conducción...”, que

no garantizan una educación equitativa de calidad” (p. 937), ya que mantenerlos sólo reforzaría esa “incongruencia institucional” a la que se ha hecho referencia cuando se analizaron los argumentos a favor de transformar a la Dirección General en un ministerio:

“Porque teníamos órganos tales como los Consejos Escolares que, siendo de gestión ejecutiva, eran colegiados, siendo –o debiendo ser- de radicación municipal, tenían una ajenidad sustancial con el municipio; por último, siendo autárquicos, dependían en tramos funcionales importantes de la conducción y administración educativa central” (Proyecto C/130/94: 544).

Si bien estos dos proyectos no logran integrar los despachos ni de la mayoría ni de la minoría constituyen una alternativa en la que se vuelve a otorgar un locus a lo municipal como poder concurrente –aunque con funciones de policía acotadas- con la Provincia para definir orientaciones político-educativas acerca de la escolarización. Nivel estatal que había sido despojado de tal injerencia en 1873<sup>201</sup>, cuando se definió que la instrucción pública era un asunto político exclusivo del nivel provincial en un momento en el que se estructuraba como estado administrativo –en tanto “sociedad de reglamentos y disciplinas”-, como único estado de justicia –concebido como “sociedad de la ley”- y de gobierno –es decir, “sociedad

---

<sup>201</sup> Tal como puede observarse en el cuadro I del Anexo, la primera Ley de Régimen Municipal n° 35 de 1854 establecía que la “ilustración y moral de las personas de ambos sexos”, así como la atención y cuidado de las escuelas en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires le competía a la Comisión de Educación (artículo 33°) y en el caso de los partidos de campaña a un “propietario vecino del distrito” (artículos 57° y 67°). Véase Giovine (2008), específicamente capítulo II.

controlada por los dispositivos de seguridad”, entre los cuales el sistema educativo se constituía en uno de los principales- (Foucault, 1991<sup>a</sup>: 26).

El segundo grupo propone mantener la expresión de “gobierno inmediato” con la que se caracteriza a esta instancia de conducción desde 1873, pero variando la amplitud otorgada a la misma. Así pueden distinguirse, aquellos que optan por no modificarlo sustancialmente (Proyectos C/59/94 y C/282/94 del Partido Justicialista) y continúan reconociéndolo como “unidad participativa y administrativa de la realidad educativa de los distritos” (p. 405) que se hace cargo de las cuestiones administrativas, “en cuanto no afecte la parte técnica” de la educación escolarizada (artículo 213° inciso 5° de la Constitución de 1889). Y aquellos que postulan la ampliación de las facultades de los consejos tanto desde el punto de vista del “poder de resolución” (diputada convencional Nava –Frente Grande-, p. 146) en los aspectos técnicos y administrativos del sistema educativo, concibiéndolo como parte integrante de un “gobierno tripartito” (Proyecto C/219/94 –Partido Justicialista-), “corresponsable” de la “problemática educativa”:

“¿Quiénes mejor que los Consejos Escolares para corresponsabilizarse con la Provincia de los destinos del sistema educativo provincial?... Son ellos quienes están en contacto directo con la problemática educativa en sus aspectos funcionales, técnico-administrativos, social, económico, de infraestructura y otros<sup>202</sup>. Por lo tanto deben ser estas instituciones quienes fijen y administren con otros poderes del estado las necesidades de cada distrito... El consejero escolar debe dejar de cumplir únicamente funciones de empleado administrativo del

---

<sup>202</sup> Véase propuesta del artículo 203° del Despacho en minoría en el cuadro III del Anexo, en el que confluyen las propuestas del Frente Grande y de la Unión Cívica Radical.

poder central para pasar a ser protagonista activo en el desarrollo de la dinámica educativa actual en cada localidad” (Proyecto C/29/94 –Unión Cívica Radical-: 337).

Como desde el punto de vista económico al considerarlo un órgano autárquico que posea recursos propios<sup>203</sup>, realizándose propuestas concretas para la asignación de partidas específicas a cada consejo, sujeta a auditorías externas<sup>204</sup>:

“El presente proyecto pretende alcanzar los objetivos deseados... estableciendo un verdadero sistema de participación democrática y, a la vez, dotándolo de recursos económicos propios y exclusivos y de la facultad de administrarlos” (Proyecto C/26/94 –Frente Grande-: 322/323).

La tercera posición es la que, con pocas modificaciones, se plasma en el proyecto de la mayoría y puede reconocerse su origen en el Proyecto C/136/94 del Justicialismo; en el cual los consejos pasan a ser considerados “órganos desconcentrados de la Dirección General” (p. 559), perdiendo de este modo la autonomía relativa que se le otorgaba constitucionalmente en tanto una de las tres instancias de gobierno representativa del nivel más inmediato a las instituciones educativas.

---

<sup>203</sup> Proyectos C/26/94 (Frente Grande), C/29/94 (Unión Cívica Radical), C/30/94 (Unión Cívica Radical), C/82/94 (Unión Cívica Radical) y C/179/94 (Partido Justicialista), agregando este último que el mismo también se integre con “aportes comunitarios” (p. 677).

<sup>204</sup> Véase Proyecto C/29/94 (p. 340); también la inserción solicitada por el diputado radical Irigoien (pp. 1538-9)

En todos ellos el tema de la participación ciudadana se constituye en el significativo flotante, que tanto en el pasado como en el presente se sitúa en el espacio de poder más cercano a la población. “Instrumento de protagonismo” que será la expresión del “poder popular” contribuyendo a lograr mayores niveles de “justicia social”. Una justicia social que se reactualiza y complejiza al incorporar el respeto por las minorías “rescata[ndo] y respeta[ndo] los valores culturales de cada grupo social... atendiendo especialmente a los sectores carenciados” (Proyecto C/219/94 – Partido Justicialista-: 741). Y la mejor manera de representar esos intereses, necesidades y demandas diversas será a través de estos consejos distritales integrados por ciudadanos-vecinos que desde mediados del siglo XX serán miembros de los partidos políticos:

“hombres y mujeres que militan en política, que canalizan esa militancia hacia la educación y que se someten permanentemente al examen de las urnas” (diputado convencional Barrachía, p. 1453).

Por un lado, se desecha así toda pretensión de otro tipo de “idoneidad” para el cargo –al igual que para el de director general y consejeros generales representantes del poder ejecutivo-, que estaba presente en diferentes proyectos, aún en el Despacho en mayoría (cuadro III del Anexo)<sup>205</sup>. La experticia o profesionalización de los cargos sólo se reserva para los funcionarios del aparato burocrático de la Dirección

---

<sup>205</sup> Véase también Proyectos C/175/94 (Modín) y C/59/94 (Partido Justicialista): “el tema de su cualificación... deriva... también de la necesidad de contar con una apoyatura técnica más sólida y también al inicio de un largo período de transición para adaptar las estructuras a la recientemente sancionada ley Federal de Educación” (p. 405-6). La argumentación en el recinto del por qué de su exclusión estuvo a cargo de Aníbal Fernández, quien utiliza el ejemplo de Manuel Belgrano y su desempeño como general del Ejército (p. 1468).

General, cuya condición formal seguirá siendo la de ejercer o haber ejercido la docencia en algún nivel del sistema educativo bonaerense.

Por el otro, se reivindica discursivamente al municipio como lugar de materialización de la descentralización. Apelar a ese nivel local de estado lleva a interrogarse acerca de las reformas que se proponen en su gobierno y organización. Llama la atención que, pese a ser comprendida en su totalidad por la Ley n° 11488/93, la sección séptima *Del Régimen Municipal* queda sin modificaciones con respecto a la Constitución de 1934. Una constitución acusada de centralista, anacrónica, incluso autoritaria, tal como se ha descrito en el capítulo I. Se sigue interpelando a la municipalidad como el lugar de la “administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos<sup>206</sup> que formen la Provincia” (artículo 181° de la Constitución de 1934, actual artículo 190°).

Aunque cabe aclarar que tanto en el ámbito académico (García Delgado, 1997; Chiara, 1999; Andrenacci, 2001) como en el debate de la 12° Sesión de la Convención Constituyente, se señala que los significativos cambios en que se observa la responsabilización al nivel local de gobierno –producto de la descentralización en el “ejercicio de las políticas sociales” principalmente en áreas claves como la salud<sup>207</sup>- no fueron acompañados por una reforma en el “estatus jurídico de los municipios” (Andrenacci, 2001: 1). Se los continúa considerando una “mera instancia administrativa, una instancia inferior sujeta al gobierno provincial” (diputado convencional

---

<sup>206</sup> El territorio bonaerense se divide en “municipios con jurisdicción territorial urbana y rural (partidos) que eligen sus autoridades (Intendentes y Concejos Deliberantes)” (Andrenacci, 2001: 5), como así también le compete convocar a los electores para elegir a los consejeros escolares de acuerdo a lo estipulado en el artículo 192, inciso 1°. Esta división es duramente criticada por la oposición, a la que considera: “Producto histórico de una cultura política paternalista y del caciquismo electoral, se caracteriza por un espacio territorial dilatado con una municipalidad en la ciudad cabecera y a la cual se suman otros grandes centros poblados (como es el caso del Gran Buenos Aires) y grandes extensiones rurales (interior de la Provincia)... profundiza la dependencia, aborta toda posibilidad de auto-gobierno y contradice la descentralización político-institucional que la modernidad reclama” (en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 1789).

<sup>207</sup> Tal como se tratará en el próximo capítulo.

Gutiérrez –Unión Cívica Radical- en Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 1994: 1763). Si bien puede reconocérseles su fortalecimiento en la relación del poder político con el gobierno provincial y nacional (particularmente los partidos del Conurbano bonaerense por su decisivo peso electoral), la no modificación de dicho estatus en la reforma constitucional de 1994 los sujeta tanto económica y financieramente, como en su espacio decisional<sup>208</sup>.

Ese lugar de constitución ciudadana, esa “república en miniatura” –tal como la concebía Tocqueville-, esa instancia natural y preexistente al estado emergente de la racionalidad política liberal sigue persistiendo en los discursos políticos<sup>209</sup> de los convencionales constituyentes y es el principal argumento en defensa de los consejos escolares, tal como se ha podido observar en los diferentes proyectos de reforma referentes al gobierno y administración de la educación y la cultura bonaerense.

En estos discursos se estructura una serie que refleja algunos elementos de la nueva agenda política a la que se aludiera en el apartado anterior y se amalgama con elementos duraderos de la propia historia del sistema: *federalismo – democratización – autonomía – legitimidad – participación comunitaria*. Participación comunitaria –y no social- porque representa a diversos sectores de una sociedad diferente a la era de *lo social*, que responde a intereses particulares, que ya ha dejado de verse “como un proceso llevado a cabo por un conjunto de seres humanos real o potencialmente semejantes” (de Marinis, 2002: 330). En los relatos transcritos aparecen claramente dos sectores, uno ligado a la tradición

---

<sup>208</sup> Andrenacci sostiene que la “Constitución Provincial de 1994 y la Ley Orgánica de Municipalidades fijan un sistema por el cual el municipio tiene facultades instituyentes y autoorganizativas nulas, y facultades fiscales severamente limitadas, que lo constituyen en subsidiario del Estado provincial” (p. 5).

<sup>209</sup> Discursos que se encuentran permeados por otro tipo de discurso, principalmente por el académico redactado por asesores-expertos, indiferenciándose de los producidos en las ciencias de la educación y jurídicas. Véase las fundamentaciones de los proyectos que se han analizado en este apartado y las inserciones al final de las sesiones 9º, 11º y 12º de la Convención Constituyente.

democrática pluralista y otro que continúa perteneciendo a ese grupo que se enrola tras la defensa de la libertad de enseñanza y la moral cristiana como principio ético que rija la escolarización en la Provincia. Nótese la ausencia de un tercer sector que se vincula a *razones de mercado*. Pareciera que sigue vigente esa tríada solidaridad –en pos del bien común-, seguridad –en tanto regla de justicia y de derecho<sup>210</sup>- y responsabilidad –estatal- en la que se basaba la matriz estadocéntrica. A esta cuestión se retornará en el último capítulo de esta tesis.

Sin embargo, otros se alejan de la proclama de la descentralización al obturar la autonomía y representación de los organismos colegiados y unipersonales en aquellos asuntos públicos que afectan la vida de los hombres o, más específicamente, los intereses individuales y grupales de los habitantes de una comunidad; buscando otras vías para la democratización y legitimación que se acercarán más a *razones de estado*.

A pesar de las promesas en el recinto acerca de que éstas y otras cuestiones serían “discutidas más a fondo” (p. 1520) cuando ingresara a la Legislatura la nueva ley educativa, el rápido tratamiento parlamentario que tendrá<sup>211</sup> no habilitará a modificar la profundización de esta tendencia en el proyecto de ley elaborado por el poder ejecutivo<sup>212</sup>. La extensión dedicada a los consejos escolares (52 sobre un total de 132 artículos, más disposiciones transitorias) pone en evidencia la intencionalidad política por reglamentarlos, sin que sea necesario una ley específica; así como un nuevo acotamiento a su espacio decisional al derivarle atribuciones a esa tercera

---

<sup>210</sup> Véase Edwald (1993), especialmente Parte II.

<sup>211</sup> El proyecto ingresó a las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados el 15 de diciembre (C-43/94-95), siendo aprobada el 22; día en el que se gira al Senado y se aprueba sobre tablas (C-78/94-95). Véase Expediente Proyecto de Ley de Educación PE n° 224, 1994-95 y Diario de Sesiones del Senado, 1994: 1438-1440.

<sup>212</sup> Se realizaron pocas modificaciones al proyecto de ley presentado por el poder ejecutivo, la mayoría de las cuales fueron aceptadas por el bloque de la mayoría en la Cámara de Diputados por ser lo que textualmente dictaminaba la Constitución de 1994 (como por ejemplo el artículo 2 y 3 inciso f), adecuaciones a la Ley Federal de Educación y de forma. Las mismas son acordadas en las comisiones y no en el recinto.

vía de comunicación entre el centro unipersonal y las instituciones educativas: las *secretarías de inspección* en la “Administración distrital”<sup>213</sup>. A ellas se le adjudican “funciones exclusivas” (artículo 48º) en las tareas de inscripción en los “listados” y convocatorias para cubrir cargos titulares, provisionales y suplentes y “en todo lo referente al trámite de servicios docentes”, así como en la estadística y censos escolares:

“Esta Ley... establece las pautas de funcionamiento de los Consejos Escolares como órganos de la Dirección General de Cultura y Educación.

A partir de estas definiciones... se establece una nueva dinámica en las funciones a nivel distrital y regional que permitirá optimizar a través de ese ordenamiento las acciones administrativas y técnico-docentes que atienden la problemática de los servicios educativos.

De este modo queda establecido que todos aquellos asuntos técnico-docente emanados de la Subsecretaría de Educación, a nivel distrito, será de competencia de la Secretaría de Inspección (Inserción solicitada por el senador Scoccia –Partido Justicialista- en Diario de Sesiones del Senado de Buenos Aires, 1994: 1443).

Cobran mayor espacio los asuntos técnico-pedagógicos al abarcar esas tareas que históricamente eran consideradas parte de lo técnico-administrativo. Así se amplía hacia un saber que ya no sólo extrae conocimientos operativos, sino principalmente –y en momentos de “racionalidad en la gestión”- adquiere relevancia para el cálculo de aperturas o cierre de secciones, altas y bajas de personal en las escuelas; así

---

<sup>213</sup> Tal como se denomina este apartado en la Ley.

como la distribución de los fondos. Dado el poder que implican estas decisiones políticas, son extraídas de la comunidad para ser absorbidas por los funcionarios expertos y gobernantes.

Esta nueva penetración de la Provincia en los distritos se ve reforzada con la atribución que se reserva a la Dirección General para actuaciones “de oficio” en caso de conflictos internos o con otros consejos (artículo 100°), constituirse en “recurso jerárquico” de las apelaciones de los consejos escolares por eventuales suspensiones o sanciones (artículo 99°), y la posibilidad de intervenirlos o reemplazarlos (artículo 101°):

“la directora de Cultura y Educación se ha reservado el per saltum de la Corte nacional, porque tal cual lo dice en dos de sus artículos, puede intervenir de oficio en cualquiera de los asuntos que esté tratando el consejo escolar y, obviamente, también puede intervenir los consejos escolares sin demasiada fundamentación del porqué [sic] lo puede llegar a hacer” (diputado Gutiérrez –Unión Cívica Radical- en Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1994: 3937).

Otro avance sobre la administración –ya no gobierno- distrital se observa en los nombramientos del secretario administrativo y técnico de los consejos escolares<sup>214</sup>, otorgándosele mayores atribuciones (artículo 85°). Atribuciones que también se verán limitadas al sobredimensionarse en la Ley n° 11612 otras dos áreas que dependerán directamente de la Dirección

---

<sup>214</sup> En el caso del primero se establece que “será designado fuera del seno del Consejo Escolar por el Cuerpo de Consejos Escolares... careciendo de estabilidad” (artículo 64°). En el caso del segundo que “será designado por la Dirección General de Cultura y Educación mediante concurso público y abierto de oposición y antecedentes” (artículo 65°), gozando de estabilidad en el cargo (artículo 68°).

General: la de *Infraestructura Escolar* (artículo 44º) y *Planeamiento Educativo*<sup>215</sup> (artículo 45º):

“También hubiera sido lógico que la Dirección de Infraestructura escolar estuviera a cargo de delegaciones regionales y distritales, la que se encargará del tema de la infraestructura de los distritos, quitándoles la responsabilidad a los consejos escolares. La Dirección de Infraestructura debe planificar la política de infraestructura, asesorar técnicamente a los consejos escolares, fiscalizar y coordinar pero no ejecutar la obra<sup>216</sup>.

Nos llama también la atención lo especificado en el artículo 46<sup>217</sup> donde se constituye la Dirección de Planeamiento<sup>218</sup>... cuando lo lógico hubiera sido que el planeamiento fuera ejecutado por la directora general de Cultura y Educación, los subsecretarios, el consejo General y otros miembros, quienes no sólo deberían asesorar anualmente sino fundamentalmente proponer proyectos sobre políticas globales de educación.

---

<sup>215</sup> Si bien estas áreas ya existían en la “estructura orgánico - funcional” de la Dirección General, en la ley educativa se les otorga mayor jerarquía, capacidad decisional y nuevas vías de comunicación con los otros niveles de conducción, las escuelas y las cooperadoras escolares. Véase Decreto n° 143/84, resoluciones n° 1342/84 y 7694/85.

<sup>216</sup> Cabe mencionar la importancia que tuvo la construcción, ampliación y refacción de los edificios escolares para la implementación de la nueva estructura del sistema educativo, constituyéndose en una de las políticas más proactivas y un recurso de poder político del gobierno de Eduardo Duhalde.

<sup>217</sup> Número que tenía en el Proyecto de ley. Se refiere al artículo 45º de la Ley n° 11612.

<sup>218</sup> En ella también se especifican tareas de “categorización de dichos servicios... expedirse sobre la necesidad de creación de los nuevos, su ubicación o la eventual ampliación de los existentes” (artículo 45º).

El artículo 48<sup>219</sup> también nos llena de preocupación. Los consejos escolares pasan a depender del subsecretario administrativo... con el mismo criterio que se elaboró el artículo 48 en las próximas elecciones podríamos elegir por voto popular a los funcionarios distritales de Rentas. Pensamos que se está avanzando sobre los consejos escolares que, fundamentalmente, son órganos distritales elegidos por el pueblo” (diputado Carreto –Modín Azul y Blanco- en p. 3939).

Con estas redimensionadas áreas del aparato burocrático de la Dirección General se pone en evidencia cómo se va relegando a los consejos escolares a la distribución de fondos y provisión de equipamiento escolar, disciplinándolos bajo la lógica burocrática de ese centro que sigue pretendiendo una dominación legal, en el sentido weberiano trabajado en el capítulo I. Puede afirmarse que los consejos –al igual que Andrenacci en relación a los municipios- también tendrán “facultades instituyentes y auto-organizativas nulas” al reducirse su capacidad de decisión, así como su representatividad se verá fuertemente recortada al cercenarse su capacidad de mediación:

“El proyecto los vacía de representación al convertir a estos consejos escolares en mesas de entrada de la Dirección General de Cultura y Educación, siendo que el consejo escolar es una institución arraigada en la política cultural bonaerense a partir de la representación distrital que la propia Constitución reconoce” (Gutiérrez en

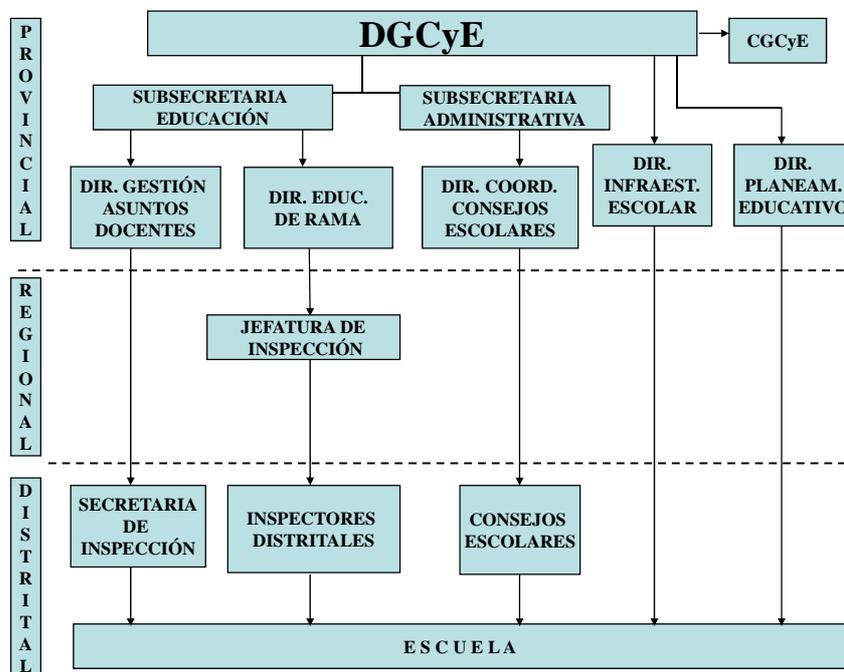
---

<sup>219</sup> Artículo 49° de la Ley.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados –Unión Cívica Radical- , 1994: 3932).

Este reposicionamiento de la conducción unipersonal del gobierno del sistema educativo bonaerense da lugar a una diversificación de los canales formales de comunicación directa con las instituciones escolares, modificando las dos tradicionales vías de vinculación entre el centro y la base del sistema que habían sido presentadas en la figura nº II; marginando a las instancias regionales y locales pese a la proclama de “regionalización” – “participación” – “intersectorialidad” – “transformación e innovación” (artículo 25º), tal como se presenta en la figura nº IV.

**Figura nº IV:**  
**Reconfiguración del aparato burocrático del sistema educativo bonaerense**



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de 1994, Ley Provincial de Educación nº 11612/94 y organigramas de la Dirección General de Cultura y Educación 1995 - 2000.

La escuela es sujeto y objeto de intervenciones puntuales por ese centro que se hace presente a partir de otras cristalizaciones burocráticas que especifican un espacio de intervención estatal centralizado. Todavía está presente en estos discursos que la “salida de la crisis de la gobernabilidad del sistema educativo” se logra fortaleciendo un único centro de regulación y control, diversificando y multiplicando su «llegada» a la escuela.

Las decisiones que se plasman en esta parte de la pirámide jurídica serán –más allá de las proclamas- hacia la definición de un nuevo centralismo político y normativo como así también operativo. A pesar de conservarse las figuras de estas tres instancias fundantes de conducción del sistema educativo y no prosperar en el recinto de la Convención Constituyente de 1994 las propuestas de supresión o conversión, la Dirección General mantiene una denominación que ya no responde a ese “centro general de autoridad, independiente de los poderes públicos” como defendían Antonio Malaver y José Manuel Estrada en la década del '70 del siglo XIX y se intenta revitalizar a partir de 1983.

Los órganos colegiados pierden espacios de poder, capacidad de intervención y representación. Sea el Consejo General que no logra instituirse en un órgano que, representante del poder político y los docentes, dirima las políticas educativas con aquélla; sólo será quien contribuya a “canalizar propuestas en materia cultural y educativa” como describía uno de los proyectos de la mayoría citado anteriormente. Tampoco se le devolverán a los consejos escolares –tal como se prometía en los lineamientos de política reseñados- las facultades que le posibiliten constituirse en ese espacio comunitario en el que se manifieste el “gobierno inmediato” lo más cercano a la población, en el que se materialice la descentralización educativa.

Una descentralización que como se ha pretendido ir mostrando en el presente capítulo, se convierte en un término polisémico, esquivo y multívoco que adquiere sentido en diálogo con otros. Que encierra tensiones que permanecen el tiempo y que emergen con mayor nitidez en esos momentos de crisis y reformas. A lo largo de este capítulo se las ha ido señalando en cada argumentación en torno al mantenimiento o modificación de la estructura de gobierno del sistema educativo bonaerense. Una primera tensión que se manifiesta en la definición de la Dirección General, en la que pueden observarse las pujas al interior del propio poder político volviendo a dirimirse esa búsqueda de equilibrio entre los poderes que constituyen a una sociedad en república, especialmente entre el ejecutivo y el legislativo, y a quién/es le/s corresponde definir las políticas y autorizar a aquellos en los que se delega su especificación, ejecución y control.

Una segunda tensión que se expresa alrededor de la distribución de la toma de decisiones y responsabilidades en un poder central o en poderes locales, o en una combinación de ambos. Se replica aquí las disputas que se observaban entre nación y provincias cuando se caracterizó el modo particular en el que se procesa el federalismo en Argentina.

Por último, la tercera tensión se da entre las conducciones unipersonales y colegiadas, entre participación ciudadana y representación libre o corporativa, entre representación ascendente –“agregativa de intereses particulares”- o descendente –“depositaria de una autoridad legítima y unificadora”- o una amalgama de esas dos dimensiones de la representación (Novaro, 2000: 24). Formas de mediación entre el estado y la sociedad que se fueron dirimiendo diferencialmente en la primera y segunda alianza de gobierno, tal como se describiera en los capítulos I y II.

¿Persistencias legislativas de una gobernación estatalmente centralizada en un momento en el que el estado de compromiso, las

corporaciones y los arreglos institucionales se heterogenizan y pierden eficacia regulatoria? ¿Dónde observar la aparición de esos “filtros adicionales” en los que confluyen diferentes niveles del estado y de la sociedad que, parafraseando a de Marinis (2002), devino en micro-comunidades? Es necesario introducirse en ese otro nivel normativo que direcciona la cotidianeidad escolar y se reforma mucho más rápidamente que las normativas básicas analizadas en este capítulo. Se hace referencia a lo que se denomina en las ciencias jurídicas la *legislación derivada*: esa explosión de resoluciones, planes, programas, informes que se dan en un nivel inferior de la pirámide jurídica. Aquella que se produce en el propio aparato burocrático del sistema educativo bonaerense, respondiendo a necesidades de regulación y control más inmediatas de la vida cotidiana de las instituciones escolares. Esa franja de normativización y normalización – muchas veces superpuesta y contradictoria de diferentes temporalidades- en la cual algunas de las tensiones y propuestas que no llegan a plasmarse en constituciones ni leyes, encontrarán intersticios para concretarse en ese espacio «interno» de lo escolarizado. Este será el objeto de estudio del capítulo siguiente.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ANDRENACCI, L. (2001) “La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 5 al 9 de noviembre, Buenos Aires.
- BOURDIEU, P. (1996) "Espíritus de Estado" en *Revista Sociedad*, nº 8, Abril, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C. (1985) *La discriminación educativa en Argentina*. GEL, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1995) “La concertación como estrategia de reforma educativa y del estado” en FLACSO/CONCRETAR/OREALC *Es posible concertar las políticas educativas*. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- CETRÁNGOLO, O. (1996) *Desafíos de la descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CHIARA, M. (1999) “El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios del Conurbano Bonaerense”. Ponencia presentada en las *Jornada Pobres, pobreza y exclusión social*, UBA/CEIL, 25 al 27 de agosto, Buenos Aires.
- CIGLIUTTI, S. (1993) “Los consejos de la escuela: un estudio de casos sobre las políticas educativas de convocatoria a la participación en la gestión escolar” en *Propuesta Educativa*, año 5, nº 9, Octubre.
- DE MARINIS, P. (2002) “Ciudad, Cuestión Criminal y Gobierno de poblaciones” en *Revista Política y Sociedad*, Vol. 39, nº 2, Madrid.
- DE RITZ, L. (1994) “Argentina. El enigma democrático” en *Revista Nueva Sociedad*, nº 129, Buenos Aires.

- DUSSEL, I. y THISTED, S. (1995) La descentralización educativa: el caso del municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires. *Serie de Documentos e informes de investigación*, nº 191, Junio, FLACSO/Argentina, Buenos Aires.
- DUSSEL, I.; BIRGIN, A. y TIRAMONTI, G. (1998) "Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina" en *Revista de Estudios del Currículum*, Vol. 1, nº 2, Abril.
- DUSSEL, I. (2001) *Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990-2000): elementos para su análisis*. Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.
- EWALD (1993) *Foucault. A Norma e o Direito*. Vega-Comunicação & linguagens, Lisboa.
- FILMUS, D. (2001) "Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina" en Tiramonti y Filmus (coord.) *Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina*. Temas/FLACSO, Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. (1991a) *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Paidós/ICE-UAB. Barcelona.
- GARCIA DELGADO, D. (1994) *Los actores sociopolíticos frente al cambio*. Fundación Hernandarias, Buenos Aires.
- GARCIA, L. y GIOVINE, R. (2001) "La calidad educativa en las agendas públicas: el caso argentino" en Martín Bris, M. y Margalef García, L. (coord.) *La calidad educativa en un mundo globalizado: intercambio de experiencias y perspectivas*. Ed. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- GEJO, O.; MORINA, O. y VELAZQUEZ, G. (1997) "Algunos resultados de las recientes transformaciones político-institucionales en la

- Argentina” en *Territorios en redefinición*, Instituto de Geografía, UBA, Buenos Aires.
- GIOVINE, R. (2003<sub>a</sub>) *Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Argentina*. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL/FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2003<sub>b</sub>) “Balance de una década de reformas: Los procesos de descentralización en el gobierno del sistema educativo bonaerense”. Presentado en el *Coloquio Nacional A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?* Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 26-28 de Junio.
- \_\_\_\_\_ (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)*. Editorial Stella. La Crujía. Colección Itinerarios. Buenos Aires.
- GLUZ, N. (2001) *Análisis de los proyectos destinados a desarrollar nuevos lineamientos de política: equidad, consenso federal y modernización de la función pública provincial 1993-1999*. Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.
- KELSEN, H. (1976) *Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho*. Eudeba, Buenos Aires.
- KISIKEVSKY, M. (2000) *Génesis y contexto de la descentralización educativa en la Argentina*. Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.
- LEGARRALDE, M. (2007) *La formación de la burocracia educativa en la Argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871-1910)*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires.

- NOVARO, M. (2000) *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Homo Sapiens, Rosario.
- \_\_\_\_\_ (2001) “Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)” en Lanzaro (ed.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- O’DONNELL, G. (1997) “Democracia delegativa” en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- PALERMO, V. y NOVARO, M. (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem*. FLACSO/NORMA, Buenos Aires.
- PAVIGLIANITI, N. (1988) *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Serie Estudios y Documentos, N° 1, Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, Buenos Aires.
- PETITTI (2006) *La legislatura bonaerense y la política educativa durante el primer peronismo: la provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Domingo Mercante, 1946-1952*. Tesis de licenciatura, Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.
- POPKEWITZ, T. (1994) *Sociología política de las reformas educativas*. Morata, Madrid.
- PORTANTIERO, J. C. (1987) “Sobre cultura política” en *Revista Nueva Sociedad*.
- \_\_\_\_\_ (1993) “Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica” en *Revista Sociedad*, n° 2, Mayo, Buenos Aires.

- PRONKO, M. y VIOR, S. (1999) "Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?" en Vior, S. (dir.) *Estado y educación en las provincias*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- PUIGGROS, A. (1990) *Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Tomo I de Historia de la Educación en la Argentina. Galerna, Buenos Aires.
- QUIROGA LAVIE, H. (1995) *La reforma constitucional*. Buenos Aires.
- ROSE, N. (1997) "El gobierno en las democracias liberales «avanzadas»: del liberalismo al neoliberalismo" en *Revista Archipiélago*, nº 29, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1999) *Powers of freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press, Cambridge.
- SERRA, J.C. (2001) *La política de capacitación docente argentina a través de la Red Federal de Formación Docente Continua*. Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.
- TENTI FANFANI, E. (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Tomos I y II. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- TIRAMONTI, G. (1993) "Nuevos modelos de gestión educativa: el caso de los consejos escolares de la Provincia de Buenos Aires" en *Propuesta Educativa*, año 5, nº 9, Octubre.
- \_\_\_\_\_ (1995) "La concertación de políticas públicas como un nuevo modo de hacer política" en FLACSO/CONCRETAR/OREALC *Es posible concertar las políticas educativas*. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2001) *La condición docente en Argentina*. Ministerio de Educación de Argentina, Buenos Aires.

- \_\_\_\_\_ (2003) "Estado, educación y sociedad civil: una relación cambiante" en Tenti Fanfani, E. *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Altamira, Buenos Aires.
- TIRONI, E. y LAGOS, R. (1991) "Actores sociales y ajuste estructural" en *Revista de la CEPAL*, n° 44, Santiago de Chile.
- WEILER, H. (1996) "Enfoques comparados en descentralización educativa" en Pereyra, M. y otros (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Pomares-Corredor, Barcelona.

## **FUENTES CITADAS**

### **PUBLICACIONES OFICIALES:**

- CEPAL/UNESCO *Educación y Conocimiento. Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. Publicación de las Naciones Unidas. 1992, Santiago de Chile.
- CONGRESO PEDAGÓGICO. *Informe Final Asamblea Nacional*. Ministerio de Educación y Justicia, 1988.
- CONSEJO GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
Resolución reglamentaria n° 114/1988
- DIRECCIÓN GENERAL DE ESCUELAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
*Código de Enseñanza Primaria*, 1898.  
*Decreto n° 183/1984*.  
*Resolución n° 910/1984 La reforma educativa en la Provincia de Buenos Aires*.  
*Resolución n° 1342/1984*.

*Lineamientos de Política Educativa: Hacia el cambio educativo*, 1985, 1986, 1987.

*Discurso “Hacia el cambio educativo”* del entonces Director General de Escuelas y Cultura, José Gabriel Dumón, 1984.

*Resolución n° 7694/1985.*

DIRECCION GENERAL DE ESCUELAS Y CULTURA DE LA  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

*Revista de Educación y Cultura*, Año 9, Nro. 1-1988.

DIRECCION GENERAL DE CULTURA Y EDUCACION DE LA  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES:

*En defensa de la escuela pública.* Discurso del Gobernador Eduardo Duhalde al poner en funciones a la Directora General de Escuelas y Cultura, Susana Farías de Castro, 1991.

*Primer Seminario de Conducción.* Para Inspectores, 6 y 7 de febrero. Escuela Vucetich, 1992<sub>b</sub>.

*Lineamientos de la Política Educativa*, 1992<sub>c</sub>.

*Entrevista a María del Carmen Feijóo en Revista Educación y Cultura*, 1994<sub>a</sub>.

*Carta a los directivos de los Servicios Educativos Transferidos*, 13 de enero 1994<sub>b</sub>.

*Programa Provincial de Becas para alumnos del Polimodal*, 1999.

*Programa de Igualdad de Oportunidades en Educación*, 2000.

*Plan Todos a la escuela*, 2003.

*Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa Estudios n° 1 a 9*, Años 2000-2002.

HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA:

*Ley de de Educación n° 1420/1884.*

*Ley de Escuelas Nacionales en las Provincias n° 4874/1905.*

*Ley de Reforma del Estado* n° 23.696/1989.

*Ley Emergencia Económica* n° 23.697/1989.

*Ley de Transferencia de Servicios Educativos* n° 24.049/1991,.

*Ley de Ministerios* n° 23.930/1991.

*Ley Federal de Educación* n° 24195/1993.

*Ley de Educación Nacional* n° 26206/2006.

HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS  
AIRES:

*Ley de Educación Común* n° 988/1875.

*Ley de Educación* n° 5650/1951.

*Ley de Reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires* n° 11488/1993.

*Ley de Educación* n° 11612/1994.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* 22-12-94 (PE/224-94-95)

*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* 22 y 23-12-94 (Asunto C-78/94-95).

HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

*Constitución Nacional*, 1853.

*Diario de Sesiones*, 1994.

*Constitución Nacional*, 1994.

HONORABLE CONVENCION CONSTITUYENTE DE LA PROVINCIA  
DE BUENOS AIRES

*Constituciones de 1873, 1889, 1934 y 1994.*

*Diario de Sesiones*, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS

*Censo Nacional Educativo*, 1994.

MINISTERIO DE EDUCACION Y JUSTICIA DE LA NACION

*Resolución Ministerial* n° 926/1973.

*Resolución Ministerial n° 1278/1973.*

*De los planes a la acción. La política de transformación educativa, 1989<sub>a</sub>.*

*Acta de Reafirmación Federal, 1989<sub>b</sub>.*

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACION DE LA NACION:

*Resolución n° 2165/1990.*

*Bases para la transformación educativa, 1991.*

*Perfil estratégico del nuevo Ministerio y aspectos clave de la nueva estructura, Abril de 1993.*

OCDE *Development Cooperation*. Report, Paris, 1992.

PODER EJECUTIVO NACIONAL:

*Decreto n° 4182/1988.*

*Decreto n° 506/1993.*

PODER EJECUTIVO PROVINCIAL:

*Decreto Ley n° 423/55.*

**OTROS:**

STUBRIN, A. (1987) *Discurso* del Secretario de Educación, Ministerio de Educación y Justicia de la Nación. 23 de marzo.