

Instituciones, actores y contextos políticos en la formulación de políticas educativas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2010)

*Institutions, Actors and Political Contexts in the Policymaking Process of
Education in the Province of Buenos Aires
(1983-2010)*

Por Sergio Agoff*, Julián Bertranou** y Carolina Foglia***

Fecha de Recepción: 29 de enero de 2014.
Fecha de Aceptación: 20 de febrero de 2014.

RESUMEN

La formulación e implementación de la política educativa de la Provincia de Buenos Aires está condicionada por una serie de factores explicativos, generales y particulares, que le imprimen cierta dinámica y orientación. Estos factores tienen que ver con contextos políticos, en especial los que vinculan a la Provincia con la Nación, y con dimensiones tales como las reglas de juego imperantes, las características de los principales actores y, en especial, de las organizaciones burocráticas y sus interacciones. Estos factores promueven un patrón de producción de políticas educativas caracterizado por una activa- aunque ambivalente- relación con la Nación, una alta institucionalización burocrática, una fuerte endogamia y una creciente tensión (y confusión) entre los elementos centralizadores y los descentralizadores.

Palabras clave: *políticas públicas, educación, instituciones.*

Una versión anterior del trabajo fue presentada en el VII Congreso Nacional de Administración Pública en Mendoza, en septiembre de 2013, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP) y la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG).

* Licenciado en Psicología (UBA), Magister *Scientiarum* en Administración Pública (UBA), Investigador Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

** Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas (UNCuyo) y Dr. en Ciencias Sociales (UBA). Profesor Investigador de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) - Escuela de Política y Gobierno e Instituto del Transporte.

*** Licenciada en Ciencia Política (UBA). Maestranda en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales en FLACSO (Tesis en curso). Investigadora Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Ayudante de Primera de la Lic. en Ciencia Política (UBA).

ABSTRACT

The elaboration and implementation of educational policies in the Province of Buenos Aires, is conditioned by a set of general and more specific explanatory factors that establish their sense and characteristics. These factors are the political contexts, especially the ones pertaining the link between the Province and the National Authorities, the existing rules of the game, the traits of the main actors and particularly, those of the bureaucratic organizations. The mentioned factors account for a policy-making structure characterized by an intense and somehow contradictory relation with the Federal Government, high bureaucratic institutionalization, strong endogamous behaviors and growing tensions (and confusion) between centralizing and decentralizing forces.

Keywords: public policies, education, institutions.

Introducción

El conocimiento sobre los procesos de formulación de políticas públicas en las provincias argentinas no es abundante, aun cuando el nivel provincial es cada vez más significativo en la producción de bienestar en la población, ya que, entre otros indicadores, en este nivel se asigna cerca del 40% del gasto público consolidado de la Argentina. En especial, existen escasos trabajos que abarquen y analicen los factores que explican la producción de políticas, en la principal provincia del país, la Provincia de Buenos Aires (en adelante, PBA).

Este trabajo busca identificar y analizar los factores que explican la producción de políticas educativas en la PBA, tomando como marco temporal de análisis los años que van desde 1983 a 2012.¹ Este análisis debe compararse con los trabajos que se están llevando a cabo en otras áreas de política pública para establecer las dimensiones comunes y los aspectos diferenciados que cualifican cada sector de política, así como para establecer las bases para una comparación con los procesos en otras provincias argentinas. Estas páginas reflejan un avance en este proceso de indagación de la política educativa bonaerense y en especial, en la identificación de factores que inciden en la producción de estas políticas.

El documento se desarrollará de la siguiente manera. En el apartado posterior se expondrán las categorías del marco analítico que se utilizará en esta indagación, marco que se inspira en versiones más atractivas del institucionalismo. Los apartados 3, 4 y 5 se desplegarán siguiendo el marco conceptual, a saber, distinguiendo la estructura de reglas de juego, los actores y los contextos, respectivamente, que caracterizan los escenarios de la política educativa bonaerense. En el último apartado, se encarará la integración del argumento, ensayándose algunas conclusiones en términos de una caracterización del patrón de producción de políticas en la PBA.

1. Marco conceptual

El análisis de políticas públicas requiere de un marco conceptual que facilite el relevamiento de información y la descripción de los rasgos centrales de las políticas, así como también la explicación de los factores que inciden en su producción. El clásico modelo por etapas o de ciclo de las políticas (Tamayo Sáez, 1997; Subirats, 2004) tiene ventajas desde el punto de vista heurístico y pedagógico pero carece de fortaleza desde el punto de vista teórico. Paul Sabatier (2010) ha compilado una serie de trabajos que ofrecen diversos enfoques teóricos sobre la producción de políticas. En

¹ Esta investigación se enmarca en el Proyecto PICT: "La dinámica socio-política y administrativa de la formulación de políticas estratégicas de la Provincia de Buenos Aires y su implementación en el nivel local de gobierno", el cual se encuentra radicado en Instituto del Conurbano de la UNGS.

este trabajo preliminar que estamos presentando, utilizaremos algunas categorías del enfoque institucional.

Desde fines de los años '70, y a partir del desarrollo de diversos estudios empíricos sobre el papel del estado en la conformación de resultados; tanto en la economía, en la política como en la sociedad; se fue gestando un movimiento de revalorización de la importancia del Estado en la vida contemporánea². Este movimiento se inscribió a su vez en una ola de estudios sobre las instituciones en todas las ciencias sociales. Las instituciones como objeto de estudio y como variable influyente en la realidad social, fueron dejadas de lado en la investigación, particularmente en los años '50 y '60 bajo la influencia teórica del 'conductualismo' (*behavioralism*). En vez de los atributos formales de los gobiernos, lo que explica la política para el 'conductualismo', es la distribución informal del poder, las actitudes y el comportamiento político. Durante los años '70 comienza a desarrollarse lentamente un 'nuevo' institucionalismo sobre la base de los excesos analíticos del 'conductualismo'. Para una nueva gama de autores y escuelas, las instituciones y la organización de la vida política y social sí importan y sí impactan en los comportamientos individuales y colectivos, construyendo opciones u orientando alternativas de acción. Las instituciones en este sentido, estructuran la vida política dándole sentido a la interacción entre actores y otorgándole a la misma, relativa estabilidad y certidumbre. Las variantes teóricas de este nuevo institucionalismo han sido diversas: Institucionalismo de Elección Racional (con autores como Shepsle, Weingast y Tsebelis); Neoinstitucionalismo económico (North); Institucionalismo Histórico (Skocpol, Steinmo, Thelen); y la Teoría Organizacional (March, Olsen) (Bertranou, 1995).

A los efectos del análisis de las políticas educativas bonaerenses, haremos uso de algunas categorías del institucionalismo, particularmente del enfoque del institucionalismo histórico. Un trabajo reciente intenta *aggiornar* el análisis institucional, identificando y describiendo las categorías centrales en el marco de un proceso de políticas públicas (Acuña y Chudnovsky, 2013). Los autores definen a las instituciones como "el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad". Estas "distribuyen poder y recursos y son, a su vez, el producto de la lucha entre sectores desiguales (lo cual es consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos)" (pág.49).

Las instituciones, que denominaremos también, reglas, normas o regulaciones, para los autores mencionados precedentemente, "tienden a solucionar problemas de coordinación estabilizando expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando comportamientos en una dirección que apunta a equilibrios" (pág. 51). Al mismo tiempo, constituyen un marco de referencia dentro del cual los actores (jugadores) que están asociados al mismo, despliegan sus estrategias de acción tendientes a alcanzar sus propios objetivos. Estabilizando expectativas y generando incentivos, las instituciones condicionan los comportamientos de los actores, por lo que se constituyen en una llave maestra para entender por qué las

² Una buena reseña de estos estudios a mediados de la década de los años '80 es el trabajo Skocpol (1990).

políticas públicas son como son.

En el terreno de la producción de políticas, además de las instituciones (reglas), encontramos a los actores. Para los mencionados autores, un actor es “todo sujeto individual o colectivo que cuenta con una identidad que le permite reconocerse como colectividad o parte de ella y con capacidad de acción estratégica, esto es, capacidad de identificar/definir sus intereses, traducirlos en objetivos, de diseñar un curso de acción para el alcance de esos objetivos y con relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar dicho curso de acción” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 36). Un actor, y en particular, un actor institucional (agencia de gobierno, sindicato, empresa, etc.), posee intereses, que tienen una vigencia semi independiente en la medida en que su definición depende también del marco cognitivo de cada actor, es decir, de su marco de ideas. Por otro lado, cada actor, para perseguir sus fines en función de estos intereses e ideas, despliega ciertas capacidades que dependen del uso y disposición de ciertos recursos (financieros, institucionales, políticos, organizacionales, entre otros).

Como dimensión adicional, consideraremos al contexto como un factor que condicionará el accionar de los distintos actores, el despliegue de sus estrategias y la disponibilidad de sus recursos. Este contexto incluye factores políticos, económicos y culturales e incide sobre el comportamiento de estos actores, los cuales interactúan en el marco de determinadas reglas de juego.

Puede esperarse, en este sentido, que las políticas públicas, en particular los procesos de formulación e implementación de las mismas, sean el producto del accionar estratégico e interactivo de actores habilitados a participar por el marco institucional vigente, en un contexto político, económico y social determinado. En función de estos elementos analíticos, se podrán discernir patrones de producción de políticas y rasgos de estas políticas resultantes del funcionamiento de estos patrones. En cada área de política pública es posible identificar el conjunto de reglas particulares que definen la cualidad de participar y los medios para hacerlo. Los entramados de reglas tienen particularidades que son propias a cada área de política pública. También puede identificarse a los actores habilitados y legitimados para intervenir, sus capacidades y recursos. Esos actores definen sus estrategias a partir de las reglas existentes, los recursos que disponen y los contextos dentro de los cuales se toman las decisiones.

2. Instituciones del sector educativo bonaerense

En este apartado identificaremos el marco de reglas que definen el proceso de toma de decisiones en la política educativa bonaerense. Estas reglas habilitan a ciertos actores (de hecho, en algunos casos, los crean) definiendo sus roles y competencias. Se encuentran fundamentalmente definidas en el plano provincial, pero también aparecen reglas de alcance nacional que orientan el rol de la Provincia como un todo en relación con la Nación. Analizaremos a continuación estas reglas y su impacto en la con-

formación de actores, estrategias y posibles resultados.

2.1. Nivel Nacional

A partir de 1990, la Nación ejerce un fuerte liderazgo institucional impulsando una reforma educativa que se consolida con la sanción de la Ley Federal de Educación (en adelante, LFE). Durante este período se lleva a cabo el proceso de descentralización educativa, que implica, no sólo la transferencia de responsabilidades y atribuciones a unidades menores del sistema, sino que también requiere de un proceso complementario de articulación e integración de las partes al todo. Por esta razón, un actor central en este proceso va a ser el Consejo Federal de Cultura y Educación (en adelante, CFCyE). Adicionalmente, la firma del Pacto Federal Educativo en 1994 viene a alivianar las finanzas provinciales luego de la transferencia, comprometiéndolo a la Nación a realizar una inversión de 3.300 millones de pesos en cinco años para el cumplimiento de la LFE. Para esto se diseñan diversos programas que intervienen sobre los escenarios provinciales: el Plan Social Educativo, el Programa Nueva Escuela, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, el Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo y el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación. También en ese período se crea, mediante Ley N° 25.053, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (en adelante, FONID) para mejorar las retribuciones salariales de los docentes y disminuir la brecha salarial interjurisdiccional.

A partir de 2003 se observa otra instancia de dinamismo nacional. Primeramente, se sanciona una nueva Ley Nacional de Educación en el año 2006 que plantea nuevas orientaciones en materia educativa al reinstalar el tradicional sistema de primaria y secundaria e incrementar de 10 a 13 años el período de escolaridad obligatoria. Sin embargo, no innova demasiado respecto a los órganos y la distribución de atribuciones entre la Nación y las provincias reglamentadas en la LFE. En segundo lugar, es relevante destacar la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 en el año 2005. Esta no sólo fijó un meta de inversión del 6% del PBI en Educación, Ciencia y Tecnología para el año 2010, sino que estableció responsabilidades de inversión compartidas entre el Gobierno Nacional y las provincias pautando que el 60% del gasto consolidado en educación debía ser asumido por los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires y, el restante 40%, por el Gobierno Nacional. Por otro lado, la misma ley establece en su art. 10 que es el Ministerio de Educación, junto con el CFCyE y los gremios docentes de representación nacional, los que acuerdan un convenio marco donde se establecen condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo docente y carrera docente. La puesta en funcionamiento de las instituciones de negociación colectiva, la implementación de una política de salarios mínimos, la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente y la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (art. 9 de la misma normativa), por parte del Gobierno Nacional, muestran una recentralización de la política salarial docente.

Asimismo, el nivel nacional interviene a través del financiamiento de diversas ac-

tividades educativas. Los principales fondos nacionales se dirigen a políticas de formación docente, construcción y remodelación de escuelas y al desarrollo de planes de mejora de la educación técnica y de la educación secundaria obligatoria.

2.2. Nivel provincial

2.2.1. Reglas generales (Constitución y Leyes) y toma de decisiones

La Constitución provincial (en adelante, CP) de 1994 dedica una sección completa (la sección octava) a la cuestión educativa. De esta sección, el capítulo III merece una particular atención puesto que reconoce como principales responsables del gobierno y la administración del sistema educativo a tres organismos de larga data en la provincia³: la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante, DGCyE), antes denominada Dirección General de Escuelas, el Consejo General de Cultura y Educación (en adelante, CGCyE), y los Consejos Escolares (en adelante, CE) de distrito cuyo ámbito de competencia está territorialmente delimitado por el distrito, equivalente en casi todos los casos a un Partido-Municipio.

Estos tres organismos educativos han sido confirmados en las sucesivas leyes de educación de los últimos 20 años: la ley 11.612 de 1995 y la ley 13.688 de 2007. La DGCyE ha tenido las modificaciones de estructura y funciones propias del avance de nuevas temáticas y tecnologías educativas que referiremos en un apartado posterior. El Consejo no ha visto modificadas sus funciones las cuales son fundamentalmente de asesoramiento (Art. 202, CP) y en el Art. 103 (ley 13.688) están establecidos los ámbitos en donde ese asesoramiento es obligatorio. Sus diez miembros necesitan el acuerdo de la Cámara de Diputados, siendo seis propuestos por el Poder Ejecutivo y cuatro docentes estatales elegidos por sus pares.

Los Consejos Escolares han tenido varias modificaciones a lo largo de estos años, restándoseles desde 1994 más funciones en el campo técnico pedagógico (Art. 203, CP). Los miembros del CE son elegidos por voto popular en el marco de las elecciones generales provinciales. La ley 11.612 es sumamente reglamentaria en lo que refiere a las funciones de estos Consejos, a las cuales acota sensiblemente en acuerdo con la CP. Allí aparecen también dos figuras nuevas que buscan fortalecer las capacidades operativas de los Consejos Escolares: la figura del Secretario Administrativo y la del Secretario Técnico. El primero es elegido por los propios consejeros, aunque los recursos presupuestarios provienen de la DGCyE; mientras que el segundo es "designado por la Dirección General de Cultura y Educación mediante concurso público y abierto de oposición y antecedentes" (art. 65), y gozando el mismo de estabilidad en

³ Estos organismos datan de la Constitución de 1873 y de la Ley General de Educación de 1875.

el cargo (art. 68). A partir de esta Ley, los Consejeros deben cumplir sus funciones 'ad honorem'. Con la sanción de la Ley 13.688, los Consejeros vuelven a recibir una dieta por su función, y las competencias del CE se ven parcialmente incrementadas a partir de la gestión de una parte del personal escolar de las escuelas los auxiliares (porteros, cocineros).

2.2.2. Institucionalización y tensiones en torno de la descentralización

La DGCyE es una institución altamente centralizada. Con el objeto de limitar el impacto negativo de esta excesiva centralización en un territorio y en una complejidad tan amplia y, de gobernar esta macro estructura -que concentra alrededor del 45 % de las unidades educativas, el 37% de los alumnos y el 31% de los cargos docentes del total del país- (DINIECE, 2010), se han distribuido responsabilidades de gestión con actores locales a través de estrategias parciales de desconcentración o descentralización de la gestión educativa (más allá de lo previsto a partir de la creación de los CE).

Si bien la ley 11.612 de 1995 reconoce la existencia de un espacio regional con miras a la posibilidad de encarar procesos de descentralización, durante los años 90' se establecieron nuevas instancias operativas dependientes del nivel central, como por ejemplo, los delegados de infraestructura escolar, para actuar directamente en el territorio.

A partir de la gestión como Director General de Cultura y Educación de José O. Bordón, y especialmente de la de Mario Oporto, se inició un proceso de profundización de la descentralización, a través de creación de nuevas instancias de planificación y decisión en el nivel local. El antecedente fue la Resolución 6017/2003 sobre Regionalización (modificada por la 849/04) y también la Resolución 6000/2003 que crea las Unidades Educativas de Gestión Distrital (en adelante, UEGD). A través de la primera se definen las 25 nuevas regiones educativas y se estipulan las funciones de una nueva instancia: el Jefe/a de Inspección Regional. Por Resolución N° 473/05 se crea la Dirección de Inspección General, a cargo de un Inspector General de Educación y, tomando en cuenta la conformación de las 25 regiones implementadas del año anterior, se dispuso la supresión de las Jefaturas de Inspección Regionales por Rama de Enseñanza y su reemplazo por las Jefaturas Regionales únicas, divididas según tipo de gestión, estatal o privada. Por otro lado, las UEGD se integran por un representante de la Secretaría de Asuntos Docentes, representante del Consejo Escolar, representante del cuerpo de Inspectores del distrito, el municipio, la Federación de Cooperadoras local -en caso de existir-, y los gremios del personal docente y administrativo (Resolución 785/11) con el objeto de establecer una programación conjunta. Otra instancia local son los Tribunales de Clasificación Descentralizados (Res. 3366/2005) que dependen de la DGCyE y se encargan principalmente de velar por la correc-

ta aplicación del Estatuto Docente y su reglamentación. Estos están integrados por cinco docentes, dos elegidos por la DGCyE y tres por voto.

La ley 13.688 confirma esta tendencia hacia la descentralización (o desconcentración, para ser más precisos). En ella se instituyen las funciones del Inspector Jefe Regional en el Capítulo VIII, artículos 79 a 83 y del Inspector Jefe Distrital en el Capítulo IX, artículo 84. El Inspector Jefe Regional es el representante de la DGCyE en la Región, y responsable principal del Planeamiento Educativo Regional. La ley omite precisiones sobre otros actores relevantes en el nivel local: las asociaciones cooperadoras y los equipos directivos de los establecimientos educativos.

La nueva institucionalidad que emerge a partir de 2007 con la nueva ley de educación, no dota al nivel central de todas las capacidades de coordinación necesarias para enfrentar el desafío que supone la puesta en marcha de la nueva arquitectura del gobierno del sistema. Paralelamente, los ámbitos regionales y distritales no disponen de los todos los recursos necesarios para ejecutar su función de planeamiento. Finalmente, siguen existiendo otras instancias de vinculación directa de la administración central con el territorio como son los delegados de infraestructura escolar y de políticas socioeducativas.

2.2.3. Las reformas de estructura y sus señales

El análisis de las reformas de estructura ofrece algunas señales en lo referido a las responsabilidades en el proceso de toma de decisiones, aunque circunscripto a determinadas resoluciones emblemáticas.

La Res. 02/1992 al inicio de la gestión como Directora de Graciela Giannettasio, conforma la estructura central de la DGCyE, la cual no será modificada hasta el período de Bordón. Las referencias principales son las Subsecretarías de Educación y Administrativa y la Auditoría. Con la Res. 49/1999 (gestión Bordón) se jerarquizan funciones clave como la de Educación Superior y de Formación y Capacitación Continua. La Res. 306/2007 (gestión Adriana Puiggrós) eleva Direcciones de línea a Direcciones Provinciales: inicial, primaria, secundaria y se jerarquiza el área de Planeamiento y Prospección educativa.

Posteriormente, la Res. 2536/2008 (gestión Oporto) organiza una nueva estructura orgánico-funcional para la DGCyE y a través de dicha norma se crea la Dirección Provincial de Gestión Educativa, con el objeto de concentrar en el nivel central las vinculaciones con los principales organismos territoriales. Dentro de esa Dirección se encuentran las siguientes áreas:

- a) Dirección de Inspección General.
- b) Dirección de Gestión de Asuntos Docentes.
- c) Dirección de Tribunales de Clasificación.

- d) Dirección de Tribunal de Disciplina.
- e) Dirección de Concursos Docentes y Pruebas de Selección.

A partir de fines de 2011, con la gestión de Silvina Gvirtz, se duplican por primera vez las Subsecretarías, creándose la Subsecretaría de Gestión Educativa, a cargo de la relación con los organismos locales, y la Subsecretaría de Recursos Humanos y Relaciones Laborales, buscando jerarquizar la gestión de personas y la vinculación con el mundo sindical.

3. Actores: intereses, motivaciones, recursos y capacidades

El principal actor del sistema educativo bonaerense, es el equipo nodal de la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante, DGCyE), órgano central rector de la política educativa desde el siglo XIX. El responsable de la DGCyE tiene rango de ministro y es elegido con acuerdo del Senado Provincial, y en términos generales, conforma un equipo político (con muchos antecedentes técnicos) que actúa con cierta cohesión. El Gobernador de la Provincia también juega un rol relevante en la definición de los lineamientos educativos. La magnitud del sistema - foco de potencial conflictividad, principalmente en lo que refiere a la cuestión salarial docente (tema que analizaremos en el apartado siguiente), hacen que la política educativa tenga un lugar central en la agenda del gobierno provincial.

El Consejo General de Cultura y Educación, no es un organismo con responsabilidad directa en la toma de decisiones, sino que sus miembros revisten el carácter de asesores, limitándose a tareas consultivas. Sin embargo, algunos de los consejeros provienen de las líneas de dirección del sistema educativo o bien, las ocupan luego de dejar su lugar en el Consejo, y en ciertos períodos, algunos miembros han asumido individualmente algunas funciones más ejecutivas o de promoción de políticas.

En lo que refiere a las capacidades del actor DGCyE en el nivel central, para el año 2012, encontramos 110 autoridades superiores, donde se incluye la planta permanente sin estabilidad (Directores de línea y Directores Provinciales). Asimismo, encontramos 5 Subsecretarios (uno de ellos es el Auditor que se equipara al rango de Subsecretario – antes eran sólo 3), además del Director General de Cultura y Educación, que se ubican en el agrupamiento jerarquizado superior. Estos actores mencionados constituyen la burocracia política, y si bien algunos de sus miembros provienen del sistema educativo, asumen sus cargos en tanto cuadros políticos. A lo largo de estos 30 años, y en especial en los últimos 12, es posible identificar largas trayectorias de funcionarios de primera línea, que han dotado de continuidad a las políticas educativas más allá de los cambios en la gestión.

Por otro lado, se observan alrededor de 500 cargos de personal jerárquico donde están comprendidos los jefes de departamento, los subdirectores y el personal de

apoyo.⁴ Estos cargos revisten un carácter técnico-político valorándose el conocimiento del campo para el desempeño de la tarea sin soslayar el encuadramiento de los mismos al proyecto político general. Existen también más de 1200 agentes en los segmentos profesional y técnico y aproximadamente 50 asesores (Dirección Provincial de Presupuesto, 2012). En función de la dotación global de la DGCyE, la proporción de personal especializado y de conducción, una de las dimensiones posibles para analizar capacidades, no es poco significativa.

Por su parte, el personal docente, que ronda los 200.000 agentes según datos del relevamiento anual de la DINIECE del año 2011, se enmarca en la ley 10.579 del estatuto docente.

En este punto, es importante mencionar a los *actores gremiales* en el sistema educativo de la PBA. La consideración de este punto debe partir de una primera observación: en el sistema educativo se encuentran diversos regímenes de empleo, por lo que los agrupamientos gremiales pertenecen al sector de docentes, por un lado; y al de la administración pública central, por el otro, regidos por órdenes normativos distintos.

En cuanto al personal administrativo que revista en el nivel central y en las escuelas (porteros), encuadrados en las disposiciones de la Ley 10.430, los agrupamientos sindicales más significativos son la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Estos gremios, si bien son de alcance nacional, tienen un espacio de negociación paritaria provincial específica y una presencia transversal en toda la administración pública, por lo que su accionar, si bien impacta en la gestión del sistema, atiende a una lógica más abarcativa.

Los gremios más importantes dentro del sistema educativo de la provincia son los docentes. Encontramos una diversidad en la representación sindical a partir de una pluralidad de agrupamientos entre los que destacan la Federación de Educadores Bonaerenses D. F. Sarmiento (FEB), el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA), el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP), la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET), la Unión de Docentes Argentinos (UDA) y la Unión Docentes de la Provincia de Buenos Aires (UdocBA). De todos ellos, los dos primeros son los de mayor cantidad de afiliados y quienes encabezan las estrategias de negociación en el Frente Gremial Docente de la Provincia de Buenos Aires.

En términos de capacidades, dentro de un marco signado por la fuerte relación, como se ha señalado, entre la Nación y la Provincia, los gremios han aplicado sus recursos de movilización en una estrategia que osciló entre las tendencias a la "nacionalización" o "provincialización" de las demandas. La primera se verificó en los momentos de crisis política e institucional en el final del gobierno radical de 1983-1989, especialmente a partir de 1987, y luego en el final del gobierno de la Alianza y comienzos de la transición hasta las elecciones de 2003. La segunda tuvo mayor

⁴ Son aquellas personas que son reubicadas por haber cumplido tareas de Jefes de Departamento o Subdirector, durante 3 años seguidos o 5 alternados y además poseen 15 años de antigüedad al momento de terminar su Jefatura

impacto en los momentos contemporáneos a las sanciones de las leyes de educación provincial, concomitantes con las leyes nacionales y tuvo como un hito significativo la sanción de una ley de paritarias en la provincia (Ley 13.552).

Otra dimensión clave en el análisis de actores es la que refiere a los recursos con los que cuentan. En este sentido, la disponibilidad financiera de la DGCyE es sin dudas crítica a pesar que el gasto que la Provincia realiza en educación, ciencia y tecnología, se incrementó en los últimos años⁵ y es, en términos porcentuales, el más alto entre las provincias argentinas. Entre 2008 y 2009 se observa un déficit presupuestario de la provincia muy importante. El déficit primario sobre el PBG llega a ser en 2009 de 2,1% y, el pago del servicio de la deuda pública pasó del 3,6% en 2002 al 9% en 2008 del presupuesto. Asociado a esto se encuentra el debilitamiento de la estructura de financiamiento de la provincia. Desde el 2002, los recursos tributarios de origen nacional tuvieron un crecimiento superior al de otros recursos hasta el 2008. Luego cayeron al nivel de los demás en el 2009. Los recursos provinciales llegaron a su máximo en 2009: 57,7% del total. Adicionalmente, los recursos tributarios provinciales crecieron al ritmo del Impuesto a los Ingresos Brutos, el cual aumentó su incidencia en la masa total de la recaudación. El amesetamiento en la recaudación de este tributo luego de 2009, no ha sido compensado por los demás tributos (Automotor, Sellos, Inmobiliario), los que incluso redujeron su incidencia relativa. Esta restricción financiera, se produce además en un marco de crecimiento de los servicios educativos y de la matrícula que genera dificultades para afrontar, por ejemplo, los pisos mínimos salariales establecidos por la Nación en las paritarias docentes.

En lo que respecta al Poder Legislativo, el rol del mismo durante el período de análisis parece ser secundario. Aún cuando sus atribuciones formales lo colocaban en un papel relevante en las dos discusiones legislativas sobre la reforma de las leyes de educación provincial en los años 1995 y 2007, su incidencia fue poco significativa. De la lectura de los debates de ambas normativas en el recinto se desprende un escaso tiempo de discusión entre el ingreso del proyecto y su aprobación, la casi nula modificación de los proyectos provenientes del Poder Ejecutivo y la alineación de las bancadas oficialistas que contaban con mayoría en las cámaras para el apoyo de la iniciativa. Podemos caracterizar al rol asumido por la Legislatura provincial como de tipo subordinado o sumiso⁶ ya que aceptan, prácticamente sin modificaciones o condiciones, las propuestas emanadas del poder ejecutivo, quedando lugar para la negociación o el regateo.

En cuanto al nivel local, observamos diferentes actores relevantes. Por un lado, los inspectores regionales y distritales, que adquieren un relevante poder de veto en la toma de decisiones a nivel local a partir del proceso de regionalización del año 2003. Su rol es el de planificadores locales asumiendo un perfil de gestores políticos, aún cuando puedan ser especialistas en la temática educativa. Su principal misión

⁵ En 2009 ese gasto representó el 36,32% del gasto público provincial, habiendo partido en el año 1993 de un 28% y alcanzado en el 2008 un pico de 37,30%.

⁶ En el original *Subservient*. Se utiliza la conceptualización propuesta por Cox y Morgenstern (2001) para el análisis de las legislaturas latinoamericanas.

es garantizar la participación de diversos actores territoriales a fin de conformar una mirada del conjunto de la región en la materia educativa y resolver los problemas que allí acontecen. Son nombrados por la Dirección Provincial de Inspección General de la DGCyE pero, en el caso de los inspectores distritales, se reconoce la influencia del Intendente local en su designación (por coincidir la delimitación del distrito con el municipio). En el debate sobre la ley de educación provincial del año 2007, algunos bloques proponían que fuera elegido por concurso para evitar la injerencia de otros actores en su designación. En este sentido, se observa una diferencia con los inspectores por área, que se especializan en una rama o modalidad educativa particular y, quienes ingresan a sus cargos por concurso de títulos, antecedentes y oposición.

Si bien, como se mencionó en el apartado precedente, las funciones de estos actores locales se encuentran explicitadas en la ley de Educación Provincial N°13.688, dando cuenta de la relevancia que se les otorga a los mismos, se observan dificultades operativas y de gestión al analizar sus capacidades. Por ejemplo, los recursos humanos destinados a las funciones de planificación local son insuficientes ya que no cuentan con planteles propios y generalmente se nutren de reasignaciones en los cargos docentes, con poca profesionalización en la función a desempeñar. En el caso de los inspectores por área, sí se han ampliado las plantas orgánico-funcionales (POF) en diferentes oportunidades para, por ejemplo, "garantizar la asistencia técnico-pedagógica en distritos de mayor densidad o con dificultad en la accesibilidad" (Resolución 1070/07:1).

En lo que refiere a la inspección, otro actor relevante en el nivel distrital, es la Secretaría que tiene a su cargo la conducción técnico administrativa de los asuntos docentes que regula el ingreso a la docencia en todos los niveles y modalidades de las escuelas del distrito en base a normativas emanadas de la DGCyE. Este es un cargo que designa el nivel central y al cual se accede por concurso. Su rol es técnico-administrativo.

Además de los inspectores, diversos actores educativos se hacen presentes en el nivel distrital/municipal. Entre ello se destacan los ya mencionados Consejos Escolares (CE), los Centros de Capacitación, Información e Investigación Educativa (CIE), las Unidades Educativas de Gestión Local (UEGD), y los mismos Municipios.

Los CE constituyen el primer organismo descentralizado del sistema educativo que garantizó, desde fines del siglo XIX, la presencia territorial de la DGCyE en todos los distritos de la provincia (Munín, 1993), con el propósito de "acercar la provisión de la oferta educativa a la comunidad" (Torre, 2010:7). Si bien son instancias locales descentradas de la DGCyE que dependen jerárquicamente de ella a través de la Dirección Provincial de Consejos Escolares (quien tiene la facultad de intervenirlos) en la práctica son espacios semiautónomos ya que los funcionarios de los CE no son destituibles al tener un mandato directo que emerge del voto popular y, además, cuentan con una clientela propia (los votantes del distrito) respecto de la cual la DGCYE no puede intervenir (Munín, 1993).

Esta particularidad pone de manifiesto una tensión entre el nivel local y el nivel

central que provocó el temprano recorte de atribuciones de los CE, particularmente las pedagógicas⁷, quedando limitados a tareas de administración de recursos que transfiere el nivel central para la provisión de infraestructura escolar y la gestión del personal no docente de las escuelas del distrito. Esta tensión, también incentivó la injerencia del nivel central en el funcionamiento de los CE. Por ejemplo, durante la gestión de Giannettasio a cargo de la DCGyE, se crea el mencionado cargo de Secretario Técnico⁸ como representante de esta Dirección en el CE. Otra forma de intromisión del nivel central en las tareas del CE es a través del Delegado de la Dirección Provincial de Infraestructura (DPI) quien termina definiendo las prioridades luego de los pedidos presentados por cada una de las escuelas en el CE.

El carácter representativo electivo de los CE propicia la filtración de intereses partidarios en sus decisiones ya que son los actores políticos locales quienes diseñan las listas de consejeros. Por otro lado, estos cargos suelen ser concebidos como premio consuelo para quienes no logran incluirse en las listas de concejales. Esto supone que quienes ingresan a los CE (al menos en una porción significativa) son individuos que no tienen un interés particular ni una *expertise* en la política educativa sino que su principal motivación es la de asegurar su carrera política partidaria, pudiendo su perfil ser caracterizado como de militante. Esto puede llevar a los CE a actuar en términos de lógicas de acumulación político partidaria.

Los CIEs dependen de la Dirección de Formación Continua que a la vez es parte de la Dirección Provincial de Programas Especiales de la Unidad Ministro de la DGCyE. Existen 25 CIEs que se conforman por equipos técnicos regionales integrados por especialistas de las distintas áreas (formadores docentes de planta), bibliotecólogos y generalistas especializados en gestión institucional (Director, Secretario y Jefe de Medios). Todo el personal ingresa por concurso, los formados docentes y los generalistas lo hacen por medio de concurso de antecedentes y oposición llevados a cabo en el nivel local mientras que los bibliotecólogos ingresan sólo por concurso de antecedentes. La forma de ingreso al cargo y la efectiva conformación de los equipos regionales remiten a la profesionalización de la tarea y dan cuenta de un organismo de carácter técnico. Los CIEs integran las UEGDs como así también otras mesas de trabajo junto a los inspectores.

Aparece en este punto otro actor, el Municipio que no es parte del propio sistema educativo pero ejerce influencia informal en el mismo a través de la mencionada confección de listas de los CE, del veto en la elección de los inspectores distritales, del aporte de fondos para el funcionamiento de los CE, (particularmente en aquellos municipios que tienen una mayor autonomía financiera), de la provisión de infraestructura para el desarrollo de diversos programas de la DGCYE, entre otros ejemplos. Este actor interviene en estos órganos de nivel local de la política educativa con el

⁷ Las principales funciones que les fueron recortadas tempranamente fueron las de contratación y exoneración de maestros y la determinación de la ubicación de las escuelas. A lo largo del tiempo los asuntos técnico-pedagógicos van a quedar como competencia exclusiva de las jefaturas de inspección.

⁸ Este cargo estuvo vacante, en parte por resistencias de los propios Consejos Escolares, hasta el año 2006 cuando se sanciona la resolución N° 1.987 que llama a concurso para cubrir el cargo.

objetivo de garantizar la acumulación política del territorio.

El único espacio formal creado en el año 2003 para la participación del Municipio son las UEGD, que suponen un intento de apertura del sistema a la comunidad local ya que permite la participación conjunta de actores intra sistema con otros por fuera del mismo. Las UEGD no han sido introducidas en la nueva ley de educación del año 2007, marcando tanto la importancia otorgada como las dificultades para generar espacios de carácter participativo territorial en el plano educativo. En la promoción de la conformación de mesa colegiada de toma de decisiones, los actores más relevantes son los inspectores jefes regionales y distritales.

A esta trama de actores locales cabe añadir las representaciones directas que tienen algunos organismos centrales en el territorio, a saber, los delegados o coordinadores de infraestructura escolar y de políticas socioeducativas, que si bien establecen vínculos con los otros actores territoriales, su dependencia jerárquica directa es con el nivel central en La Plata.

Como reflexión final sobre este ámbito local/distrital de actores y de toma de decisiones podemos afirmar que existe una gran variedad de los mismos, con grados significativos de autonomía entre sí, ya que responden a lógicas de creación, legitimación y funcionamiento diferentes, pero que no se ha consolidado una visión y una estrategia común de trabajo para el distrito, en parte por esta variedad de perfiles institucionales y sus legitimidades, por la debilidad de los posibles liderazgos y por la ausencia de medios para el desarrollo de una planificación local. Los avances han dependido de las características personales de los actores involucrados, y no de las reglas previstas y las capacidades asignadas institucionalmente.

4. Contextos y ambientes de toma de decisiones: ciclos políticos, congruencias o tensiones políticas en la relación Nación-Provincia

La formulación de la política educativa está sujeta a distintos factores que le imprimen una cierta dinámica y orientación. Uno de estos es el contexto político y económico, en especial el refiere a las relaciones entre la PBA y el nivel nacional.

Para su análisis creemos importante considerar los ciclos políticos ya que la relación entre los dos niveles de gobierno no permaneció inalterable a lo largo del tiempo sino que, en algunos momentos primaron vinculaciones más asimétricas con una mayor incidencia de la nación sobre la provincia y, en otros, relaciones de mayor interdependencia observándose tanto impactos de carácter 'nacionalizador' sobre la provincia como impactos de tipo 'provincializador' sobre la política nacional (Ollier, 2006).

Esta investigación avanzó en la distinción de tres ciclos desde la recuperación democrática a la actualidad. Cada ciclo se caracteriza por una orientación general explícita o implícita de gestión educativa, con sus correspondientes abordajes institucionales, políticos y económicos y, afectada por determinadas variables de contexto. A los

finés de este artículo nos concentraremos en estas últimas.

4.1. Elementos estructurales en el análisis de la relación Nación-Provincia

La Constitución Nacional ha establecido un marco de funciones exclusivas tanto para la Nación como para las Provincias, pero también ha dejado un amplio margen de ejercicio de facultades concurrentes. Sin embargo, el desarrollo político posterior ha dado muestras de tensiones en la delimitación de estas funciones, lo cual ha producido un corrimiento de las fronteras de competencias, en general, a favor de la Nación. Horacio Cao (2008:20) describe este fenómeno: "Este equilibrio de poderes y entrecruzamiento institucional implica una cierta tensión entre centralización y descentralización (...) entre la concentración de potestades en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial".

Para el caso de la política educativa, la normativa constitucional nacional responsabiliza a las provincias a impartir educación primaria (Art. 5°). A pesar de esto, la centralización constituye un dato estructural de la organización del sistema educativo, por ejemplo, a través de la llamada Ley Láinez en 1905 se institucionaliza la concurrencia del Estado nacional para garantizar la oferta de educación básica. Desde los años 60' hasta los 90' se realizaron diversos intentos de transferencia de servicios a las provincias, lográndose en 1978 el traspaso de las escuelas primarias y pre-primarias y, en los 90', de los establecimientos educativos del nivel secundario y terciario. En este contexto, los problemas de coordinación y articulación de políticas entre diferentes niveles de gobierno, asumieron una importancia fundamental ya que, si bien la Nación transfirió funciones a las Provincias asumió tareas cualitativamente distintas relacionadas con la planificación, la evaluación y el financiamiento. Por otro lado, los procesos de transferencia modificaron el patrón de gasto público reduciéndose la participación de la Nación y aumentando las erogaciones de las provincias y los municipios pero en una proporción menor al incremento de los ingresos recibidos.

En lo que refiere a la Provincia de Buenos Aires, que concentra el 38,9% de la población del país, genera el 36% del PBI nacional y alberga el 48% de la producción industrial pero que sólo recibe el 21,7% del total de los recursos que la Nación envía a las provincias y el 19,7% de los recursos coparticipables (Ministerio de Economía-PBA, 2012), la relación con el nivel federal reviste particularmente un carácter complejo y con rasgos asimétricos donde se torna difícil aislar los procesos políticos que suceden dentro de las fronteras de la Provincia de Buenos Aires de las dinámicas políticas nacionales (Benes y Moscovich, 2012). A continuación, analizaremos que sucedió en cada uno de los ciclos distinguidos.

4.2. Los ciclos políticos en la relación entre Nación y Provincia

4.2.1. 1983 – 1991: Normalización democrática, debate educativo y crisis política

En este ciclo es posible identificar tres grandes líneas directrices emanadas por el nivel Nacional: la democratización del sistema educativo en su conjunto, la búsqueda de reducción de los índices de analfabetismo funcional a partir del Plan Nacional de Alfabetización, y la convocatoria al Congreso Pedagógico a fin de establecer los consensos básicos para la sanción de una ley educativa. Estos tres lineamientos pueden ser considerados en términos de la mencionada conceptualización de Ollier, como impactos 'nacionalizadores' que generaron que las provincias se constituyeran en una red de difusión de las políticas implementadas a nivel nacional, trasmisión facilitada por la gestión propia por parte de la Nación de establecimientos educativos secundarios. La PBA no escapó a este marco, particularmente hasta el año 1987, pero tampoco se limitó a la reproducción de las iniciativas nacionales. A partir del año 1988, cuando asume Antonio Cafiero la gobernación, de signo opositor al gobierno nacional, se generan una serie de medidas que tienen una impronta jurisdiccional como el 'gabinete itinerante' para acercar la gestión educativa a las localidades; la 'nuclearización' de las escuelas en redes y la creación de los Consejos de Escuela como instancias de democratización, entre las más relevantes. Sin embargo, debido a la crisis política y económica que abarcó toda la gestión de este Gobernador, no se lograron concretar cambios sustantivos y perdurables y estas medidas no tuvieron efectos 'provincializadores' sobre la política nacional.

4.2.2. 1992 – 2003 Reforma educativa de los '90

Este período se empalma con el despliegue de los principales instrumentos de reforma del Estado en el nivel nacional, entre los cuales se destaca el proceso de descentralización educativa a partir del cual se redefinieron las responsabilidades de los niveles de gobierno en la materia. Tanto este proceso como el de reforma educativa que se genera a partir de la sanción de la LFE que transforma la estructura de niveles y modalidades, son liderados por la Nación, adecuándose la provincia a lo dispuesto por el nivel federal. Por otro lado, la Nación diseña diversos mecanismos de transferencia para compensar las fragilidades financieras provinciales.

Frente al escenario planteado por la Nación, la Provincia de Bs. As. no jugó un papel pasivo ya que el Gobernador Duhalde tuvo capacidad de negociar e imponer condiciones para aceptar los lineamientos de política propuestos. Por ejemplo, dilató la firma del Convenio de Transferencia de Servicios Educativos, siendo esta provincia la última en firmar, logrando que el efecto 'nacionalizador' de la medida no fuera inmediato. Por otro lado, consiguió en 1991 la aprobación del Fondo de Reparación

Histórica del Conurbano Bonaerense, con una asignación anual de 600 millones de dólares, que permitió, en un plano general, disciplinar a los intendentes y controlar el juego político concentrando el poder en torno a su figura. En lo que a educación refiere, el fondo le permitió financiar las nuevas funciones educativas provinciales, particularmente la construcción de establecimientos educativos para dar respuesta al aumento de los años de la obligatoriedad de la escolaridad que plantaba la ley Federal. Respecto de la aplicación de la misma, la provincia asumió un temprano liderazgo en la reforma siendo utilizada por Duhalde como un eje de su posicionamiento para desplazar a Menem de la Presidencia de la Nación.

4.2.3. 2004 – Actualidad – Reordenamiento pedagógico y financiero de la educación

Este período comienza luego de la normalización institucional y financiera del país, retomando la Nación su liderazgo buscando revertir algunos efectos no deseados de la reforma de los 90'. Por ejemplo, a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005, se convierte en el principal árbitro de la negociación salarial e incluso, del financiamiento educativo bonaerense ya que se modifica sustancialmente la estructura del gasto de cada nivel de gobierno. En otro orden, la preeminencia de la Nación se observa en la sanción de una nueva normativa educativa en el año 2006 que modifica nuevamente la estructura del sistema y amplía la obligatoriedad. Si bien la provincia modifica su legislación en la materia para estar en consonancia con los principios nacionales, logró imponer algunas estrategias de implementación de la ley y de los nuevos diseños curriculares en el Consejo Federal de Educación.

En comparación con el período anterior, las evidencias muestran a los Gobernadores Solá y Scioli más débiles que en su momento Duhalde, ya que por un lado, tienen un menor control del aparato político provincial, y por el otro, sufren un esquema gradual de desfinanciamiento presupuestario producto del crecimiento de los servicios públicos y de sus costos y, del estancamiento relativo de la recaudación de recursos propios. Estos factores volvieron especialmente a Scioli muy dependiente de las negociaciones y disposiciones encaradas desde el gobierno nacional. Más allá de esto, la Provincia emprendió reformas e innovaciones en función de su propia agenda de política pública. Particularmente, es importante destacar los nuevos instrumentos de gobierno educativo tendientes a lograr un mayor espacio para la gestión territorial. Por otra parte, se generaron nuevas estrategias de negociación sindical, sancionándose en 2006 la Ley de Paritaria Docente que proporcionó el marco legal para la discusión de las condiciones laborales, buscando reducir la conflictividad laboral del sector.

A pesar de este esfuerzo y de los incrementos de los últimos años, el salario docente sigue siendo uno de los más bajos en la comparación interprovincial (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012), lo cual constituye un elemento de tensión permanente. Asimismo, debido a que aproximadamente el 90% del gasto provincial educativo se compone de remuneraciones al personal docente, para financiar otros requerimientos del sistema

se requiere indefectiblemente del nivel nacional. La Nación, a través de diversos planes federales, desarrolla programas para la construcción y remodelación de escuelas, provee elementos tecnológicos a los alumnos por medio del Programa Conectar Igualdad, actualiza equipamientos de escuelas técnicas, entre otras medidas relevantes. En algunos casos, programas diseñados por la Nación -como el Plan Fines⁹- pero con los mismos objetivos que otros programas provinciales -como el Plan COA¹⁰-, son capitalizados por el nivel provincial para cumplir con las metas propuestas.

En resumen, la PBA no juega un papel pasivo sino que tiene una relativa autonomía a partir de sus capacidades de gestión, reflexión e innovación que se materializan, por ejemplo, en sus funcionarios especializados, en la difusión de materiales y estudios educativos en revistas y otros medios, y en la variedad de innovaciones institucionales implementadas. Sin embargo, la Nación ejerció a lo largo de estos ciclos una influencia significativa estableciendo lineamientos de política y, en los últimos años, contribuyendo al sostenimiento económico del sistema a partir de la crisis de financiamiento estructural de la provincia. Este escenario deja a la PBA con menos márgenes de acción autónoma y menos protagonismo externo, en términos de una práctica de gestión educativa diferente.

Integración del argumento y conclusiones provisorias

A modo de integración preliminar podemos plantear algunas conclusiones tendientes a iluminar lo que podríamos considerar como características del patrón de formulación de políticas educativas en la PBA. Atendiendo al modo de interacción entre marcos institucionales (del modo en que los hemos abordado -esto es, como reglas formales, estructuras, procedimientos y prácticas operantes-) y los actores involucrados, en el marco de contextos específicos, podemos establecer: 1) ciclos de mayor o de menor gobierno educativo¹¹; y 2) algunos rasgos de la política pública educativa bonaerense.

En cuanto al primer punto, pueden identificarse dos momentos de mayor gobierno educativo: el período 1993-1997 y el período 2004-2009. En ambos períodos es

⁹ El Plan fines es el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios de alcance nacional, destinado a aquellos alumnos regulares que adeuden materias del nivel secundario y, a quienes no iniciaron o no terminaron la primaria o la secundaria.

¹⁰ El Plan COA (Centros de Orientación y Apoyo) es una política Provincial de Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela para facilitar la inclusión de aquellos que no han resuelto su escolarización en los tiempos institucionales previstos por el sistema educativo.

¹¹ El concepto de 'gobierno educativo' se encuentra desarrollado en el trabajo "El gobierno de la educación pública bonaerense entre 1983 y 2010: momentos, actores y tensiones" presentado por este equipo en el Congreso XI Congreso Nacional de Ciencia Política, julio de 2013, organizado por la SAAP. La función de 'gobierno' tiene que ver con el despliegue de tres funciones: la fijación de metas colectivas (y sus medios) para un ámbito de política pública, el establecimiento de reglas para facilitar la interacción entre actores involucrados, y el procesamiento de conflictos y la producción de legitimidad.

posible identificar los siguientes rasgos: mayor armonía política (interjurisdiccional), mayor holgura en los recursos (financieros), menores niveles relativos de conflicto sindical, mayor coherencia programática (con su correspondiente cristalización legislativa), mayor legitimidad de los actores del sistema y una todavía preliminar puesta en marcha de innovaciones pedagógicas u organizacionales. El primero de estos períodos contiene claramente un gobierno provincial internamente más fuerte, pero el incremento de la conflictividad política, la vulnerabilidad financiera de la última parte de los años 90', y el inicio de la conflictividad gremial docente por las reformas y la crisis fiscal, debilitaron el gobierno educativo en los siguientes años. El segundo de los períodos coincide con la recuperación de la autoridad política post-crisis, la nueva legitimidad ganada por la revisión de las reformas de los años 90', la expectativa por los procesos de desconcentración, la mayor facilidad financiera y una mayor armonía político-partidaria.

En cuanto a los rasgos que se destacan en la producción de política educativa en la PBA, es posible mencionar la estrecha y ambivalente relación con la Nación, la alta institucionalización normativa y burocrática, la significativa endogamia, y las tensiones alrededor del eje centralización/descentralización. Detallaremos estos rasgos a continuación.

En primer lugar, no hay provincia argentina que tenga una relación tan estrecha e imbricada con la Nación como la PBA. La Provincia es a la vez fuerte y débil. Tiene un gran peso demográfico y económico, que no siempre traduce en poder político unificado en relación con la Nación. En el área educativa, ha ejercido una significativa influencia en cómo se definieron las estrategias educativas nacionales en los años 90' y en los años de la poscrisis (como ninguna otra provincia). Pero por otro lado, su vulnerabilidad fiscal la ha hecho dependiente en los últimos años de los fondos nacionales para poder garantizar el servicio educativo. La contigüidad espacial de la provincia con la CABA y la sede las autoridades nacionales ha permitido el intercambio de funcionarios y el aprovechamiento de talentos.

En segundo lugar, la política educativa bonaerense muestra un alto nivel de institucionalización y de complejidad burocrática. Contiene una compleja estructura de normas de larga data, que regula el funcionamiento y la relación entre sí de todos los actores del sistema, en todos sus quehaceres. La Dirección General y las autoridades distritales componen la mayor organización pública de la Argentina. Su burocracia es densa, compleja, y diversificada, y ha producido importantes innovaciones y aportes conceptuales y de las prácticas educativas. Como dijimos anteriormente, su cercanía con otros centros de política pública ha permitido la circulación de ideas y talentos. Paralelamente, ha exhibido una burocracia política con una destacable permanencia, particularmente a partir del año 2000.

En tercer lugar, la gestión educativa es significativamente endogámica, en la medida en que estructura un sistema de toma de decisiones que integra casi únicamente a actores del aparato institucional de la DGCE: Administración Central, Consejo General, Consejos Escolares e instituciones regionales y distritales. De manera formal

y directa se han realizado dos intentos de incorporar a actores 'extra' sistema en el proceso decisional. El primer intento fue en el año 1988, bajo la gestión del Gobernador Antonio Cafiero, en la cual se previó por decreto y de manera facultativa, la creación de Consejos de Escuelas integrados también por padres y actores sociales de la comunidad. Si bien hubo experiencias ricas en algunos establecimientos educativos, la experiencia quedó abortada principalmente por la resistencia de los educadores y sus gremios, que en general temen los procesos decisionales que escapan de las reglas 'unificantes' de los estatutos y regulaciones educativas.

El segundo intento fue el ya mencionado de la creación de las UEGD, donde las autoridades municipales tienen un lugar formal. El funcionamiento de estas instancias es muy dispar según los distritos, aunque en este caso también puede deberse a cierta saturación de instituciones de gobierno educativo en el nivel local. La participación en la toma de decisiones puede ser indirecta o formal, y aquí adquiere relevancia aludir nuevamente al papel de los Municipios. El ámbito municipal tiene en materia educativa una influencia formal relativamente menor de la que puede observarse en otras políticas públicas provinciales. La razón principal tiene que ver con las características de alta regulación y normalización que tiene la política educativa (desde la Constitución hasta la variada proliferación de normas y protocolos) y a su vez, con la escasa permeabilidad de este cuerpo normativo y organizacional a la influencia de factores externos. Sin embargo, como identificamos, las autoridades municipales ejercen una influencia creciente a través de diferentes vías.

Finalmente, la centralización ha sido históricamente en la PBA, la expresión administrativa más usada para asegurar gobierno. Sin embargo, a contramarcha de la tendencia centralizadora, en algunos de los ciclos políticos mencionados se abogó por el despliegue de mayores autonomías o competencias, sobre todo en los niveles regionales y distritales. Esto operó como un mecanismo para asegurar que los objetivos trazados pudieran cumplirse en su contenido y forma de manera cabal en cada uno de los territorios, entendiendo que esto se lograría en la medida en que se empoderaran actores locales que garantizaran adaptaciones pertinentes y efectivas. Estas sugerencias de descentralización de ciertas decisiones comenzaron como lo mencionamos anteriormente, con la gestión de José Octavio Bordón, pero se afirmaron luego en las gestiones de Mario Oporto. Las principales medidas en materia de descentralización adoptadas desde el año 2003 fueron las siguientes: la creación de 25 Regiones educativas, poniendo a cargo de las mismas a Inspectores Regionales con la tarea de facilitar una mirada de conjunto de la región de la cual se desprenda una planificación con arreglo a las necesidades locales; la jerarquización de los distritos escolares y en especial, de los inspectores jefes de distrito con tareas de planificación; el leve fortalecimiento de los Consejos Escolares a través del restablecimiento de la dieta, la asignación de una nueva función vinculada a la gestión de asuntos no docentes, y una mayor asignación de fondos; la redefinición de la función de inspección, imponiendo el criterio de supervisión por distrito y no por modalidad o rama, lo cual fortalece la mirada de conjunto y el rol planificador de los Inspectores Regionales y Distritales; y la creación de las UEGD. Salvo este último caso, estas reformas organizacionales han

sido plasmadas en la nueva ley de educación de 2007. A pesar de esas reformas el carácter centralizado del gobierno del sistema educativo bonaerense conserva su potencia y legitimidad entre los actores propios del sector (funcionarios, agentes, gremios, docentes) y se reproduce a partir de las numerosas normativas de gran detalle que emanan permanentemente del 'centro', y de la generación de nuevos actores territoriales cuya vinculación jerárquica es directamente con la administración central. Las distintas y contradictoras miradas sobre el mejor 'gobierno' educativo, mantienen rasgos instituciones que no permiten convivir armónicamente las necesidades de unidad y de diversidad.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C., Chudnovsky, M. (2013). *Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos*. En Acuña, Carlos (Comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Benes, E., Moscovich, L. (2012). *Buenos Aires: provincia rica, política pobre (Síntesis de las dinámicas sociales, económico-financieras y políticas de la Buenos Aires reciente)*, trabajo presentado en el marco del proyecto de investigación: *La dinámica socio-política y administrativa de las políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires. Análisis e implicancias en el nivel local de gobierno*. UNGS: Mimeo.
- Bertranou, J. (1995). Estructurando la política. El papel de las instituciones. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52 (1).
- Bezem, P., Mezzadra, F., Rivas, A. (2012). *Informe de Monitoreo y Evaluación, Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*. Buenos Aires: CIPPEC - Programa de Educación.
- Cao, H. (2008). *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, Secretaría de la Gestión Pública.
- Cox, G., Morgenstern, S. (2001). Latin America's Assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, Vol 33, N°2, Junio.
- Munín, H. (2003). *Historia de la conducción local de la educación bonaerense, Instituto de Estudios sobre Estado y participación*. Buenos Aires: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina.
- Ollier, M. (2010). *Atrapada sin Salida, Buenos Aires en la política nacional*. San Martín: UNSAM.
- Olmeda, J. C., Cardini, A. (2003). Informe Jurisdiccional N° 4 sobre Provincia de Buenos Aires. Proyecto "Las provincias educativas: Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas". Buenos Aires: CIPPEC.
- Sabatier, P. (Ed.). (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: JGM/Westview Press.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Skocpol, T. (1990). *El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual*. En Torres-Riva, Edelberto (Comp.). *Política, Educa*, San José de Costa Rica.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Torre, E. (2010). Una experiencia de descentralización educativa: los Consejos Escolares en la provincia de Buenos Aires. *Tesis de Maestría no publicada*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales.