

## PROYECTO “LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS”

ESTUDIO COMPARADO SOBRE EL ESTADO, EL PODER Y LA  
EDUCACIÓN EN LAS 24 PROVINCIAS ARGENTINAS

**Director: Axel Rivas**

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

(VERSIÓN PRELIMINAR)

**Juan Cruz Olmeda y Alejandra Cardini**

*Junio de 2003*

*Informe Jurisdiccional N° 4*

## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1 INTRODUCCIÓN.....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>2. EL CONTEXTO PROVINCIAL .....</b>   | <b>10</b> |
| 2.1 EL CONTEXTO SOCIO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO.....                                       | 10        |
| 2.2 EL CONTEXTO POLÍTICO DE LOS NOVENTA .....  | 13        |
| <b>3 CONTEXTO EDUCATIVO .....</b>  | <b>15</b> |
| 3.1 INDICADORES EDUCATIVOS .....   | 15        |
| 3.2 EL MAPA DE PODER.....  | 23        |
| <b>4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....</b>   | <b>26</b> |
| 4.1 EL PODER EJECUTIVO Y LA EDUCACIÓN .....  | 26        |
| 4.2 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN .....  | 29        |
| <b>5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....</b>   | <b>31</b> |
| <b>6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN .....</b>                                | <b>35</b> |
| 6.1 ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN DE CULTURA Y EDUCACIÓN .....                              | 35        |
| 6.2 LAS DINÁMICAS DE PODER DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL .....                            | 38        |
| 6.2.1 <i>La Administración central y las reformas.....</i>                               | <i>41</i> |
| <b>7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN .....</b>                 | <b>43</b> |
| 7.1 EL GASTO EDUCATIVO PROVINCIAL DURANTE LOS NOVENTA: EXPANSIÓN Y AJUSTE.....           | 43        |
| 7.2 EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO: LAS PARTICULARIDADES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES .. | 51        |
| <b>8. LAS POLÍTICAS LABORALES.....</b>   | <b>53</b> |
| 8.1 CONDICIONES LABORALES Y SALARIO DOCENTE .....  | 53        |
| 8.2 LOS SINDICATOS DOCENTES .....  | 56        |
| 8.3 EL CONFLICTO DOCENTE .....   | 58        |
| 8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES BONAERENSES .....                                       | 62        |
| 8.5 LA CAPACITACIÓN DOCENTE.....   | 66        |
| <b>9 RELACIONES CON LA NACIÓN.....</b>   | <b>68</b> |
| <b>10. LA REFORMA EDUCATIVA.....</b>   | <b>73</b> |
| 10.1 LOS MODOS Y LOS TIEMPOS DE LA REFORMA EN LA PROVINCIA.....                          | 75        |
| 10.2 LA POLÍTICA DE LA REFORMA EDUCATIVA.....  | 77        |
| <b>11. LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM.....</b>                              | <b>83</b> |
| 11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO PEDAGÓGICAS DEL ESTADO .....                                  | 83        |
| 11.2 LAS POLÍTICAS CURRICULARES.....   | 86        |
| <b>12. POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS .....</b>                           | <b>88</b> |
| <b>13. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO.....</b>                                | <b>91</b> |
| <b>14. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA.....</b>           | <b>96</b> |
| 14.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN BONAERENSE .....  | 96        |

|  |            |
|--|------------|
| 14.2 UNA PROPUESTA DE EVALUACIÓN ALTERNATIVA .....                   | 102        |
| <b>15 REFLEXIONES FINALES .....</b>                                  | <b>103</b> |
| <b>16 ANEXO: BUENOS AIRES EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....</b> | <b>107</b> |
| 1. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....                                       | 107        |
| 2. CONTEXTO EDUCATIVO .....  | 113        |
| 3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN .....        | 117        |
| 4. POLÍTICAS LABORALES .....   | 121        |
| 5. RELACIONES CON NACIÓN.....  | 123        |
| 6. REFORMA EDUCATIVA .....   | 123        |
| 7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....                                     | 124        |
| 8. SECTOR PRIVADO .....  | 124        |
| <b>17 BIBLIOGRAFÍA .....</b>   | <b>126</b> |
| <b>18 NORMATIVA.....</b>   | <b>129</b> |
| <b>19 ENTREVISTAS REALIZADAS.....</b>                                | <b>131</b> |

## RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto "**Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 jurisdicciones argentinas**" desarrollado por el equipo del Área de Política Educativa de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), se ha indagado sobre los aspectos centrales de la política educativa durante la década del '90.

El objetivo principal de este proyecto es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación en cada una de las provincias, especialmente desde 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la aplicación conjunta de la Ley Federal de Educación y la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias.

Este trabajo se basó tanto en información cuantitativa como cualitativa. En el primer caso se partió de la sistematización de una gran cantidad de datos estadísticos sobre los distintos ejes temáticos considerados. Estos datos fueron complementados con 60 entrevistas realizadas con actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos diez años (ex directores de educación, funcionarios de la cartera educativa, legisladores, sindicalistas, representantes del sector privado, investigadores, etc.). El presente informe es el resultado de la sistematización y análisis de este amplio material, comparado con el resto de las provincias.

El estudio parte de reconocer el lugar central que la provincia de Buenos Aires ha ocupado y ocupa en la vida argentina, siendo la jurisdicción que **concentra a más de un tercio de la población del país y una porción muy significativa de los recursos económicos**. El análisis, sin embargo, resalta la necesidad de asumir que esta situación general oculta **significativas desigualdades en el interior de la provincia**, tanto socio-económicas como políticas. La principal línea de **diferenciación** es la que se dibuja entre **el conurbano**, eminentemente urbano, donde se concentra más del 60% de la población de la provincia, con los índices sociodemográficos más desfavorables, y políticamente más ligado al peronismo; y **el interior**, con un perfil más rural, aún cuando en éste se erijan una serie de importantes ciudades (Mar del Plata, Bahía Blanca, La Plata son los casos más representativos) con características similares a las de la primera zona.

**El peso de Buenos Aires en el concierto nacional también se manifiesta en el ámbito educativo**, convirtiéndola en un referente ineludible en cualquier acercamiento a las dinámicas y políticas del sector para nuestro país. El sistema educativo bonaerense -que además creció de manera considerable en los últimos años- es el más extenso de Argentina y uno de los más grandes de América Latina. **Sus 4.014.376 alumnos -de los cuales el 30% asisten a instituciones del sector privado- y 13.782 establecimientos, alcanzan a quintuplicar el número de estudiantes y a triplicar la cantidad de instituciones de provincias como Córdoba o Santa Fe**. La cantidad de docentes y horas cátedra que atienden esta matrícula supera la obtenida si sumamos el valor de estos items de todas las jurisdicciones del país con excepción de las provincias más grandes (Santa Fe, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

En relación con la mayoría de los indicadores educativos, la provincia registra valores relativamente ventajosos en relación con el contexto nacional. Así, las tasas de repitencia y de sobreedad se ubican para Buenos Aires por debajo del promedio nacional para casi todos los niveles educativos mientras que la tasa de promoción efectiva presenta valores muy similares. Similar posicionamiento parece constatarse respecto de los resultados obtenidos en los sucesivos Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad, que para la provincia se han ubicado casi siempre por encima de la media nacional tanto para las pruebas de 7mo. grado, como para las realizadas al finalizar el secundario o polimodal. Las únicas excepciones se dan en el año 1993 en el área de lengua de las pruebas de nivel medio (donde el porcentaje de respuestas correctas es de 59.9% mientras que a nivel nacional es de 61.41%) y en el año 2000, en el área de lengua y de matemática, para sexto año de EGB (61.2% frente a 61.6% y 56.2% frente a 57.9%, respectivamente). Sin embargo, al analizar la evolución del porcentaje de respuestas correctas de la provincia con respecto al promedio del país, se evidencia que a partir de 1996 para el caso de las pruebas de EGB y de 1997 para las del polimodal, los resultados de los alumnos de la provincia fueron descendiendo

Tomando en cuenta este primer acercamiento, la investigación se concentra **en el marco político y su evolución** durante la década en consideración, como uno de los elementos centrales para entender las dinámicas de poder que atravesaron al ámbito educativo durante ese período.

El análisis parte de tomar en cuenta la centralidad que la figura de **Eduardo Duhalde** asumió en vida política bonaerense durante la mayor parte de la década. Con un poder asentado principalmente en los intendentes y en el aparato partidario del conurbano, su gestión estuvo marcada por el sello de la obra pública (financiada con los propios recursos provinciales pero también con los fondos discrecionales que formaban el Fondo del Conurbano Bonaerense), la asistencia social (monopolizada con el correr del tiempo por la propia esposa del gobernador y su estructura de asistencia), un poder político construido fundamentalmente desde la territorialidad y una siempre latente aspiración presidencial.

Concentrándonos en el ámbito educativo, el estudio destaca las diferencias que a lo largo de la gestión duhaldista caracterizaron el acercamiento gubernamental a la temática y las problemáticas que dominaron la agenda del sector en cada etapa y su vinculación con las prácticas políticas más amplias. En este sentido, **la primera aproximación de Duhalde a la cuestión educativa estuvo signado por su voluntad de priorizar la puesta en marcha de medidas destinadas a reformular la estructura administrativa y reordenar el sistema educativo.** A tono con esta óptica, la gestión de la **Dra. Farías de Castro** (diciembre 1991-abril 1992) -su primera directora del área- estuvo definida por esta impronta reformadora (que llegó a incluir el intento de derogar el Estatuto del Docente). Los conflictos generados en torno a las transformaciones propuestas determinaron la renuncia de la funcionaria a los 6 meses de entrar en funciones y supusieron una reformulación en el tipo de acercamiento del gobierno provincial a las temáticas educativas plasmada en nombramiento de la **Dra. Graciela Giannettasio** al frente de la Dirección de Cultura y Educación. Aunque sin experiencia en el sistema educativo, Giannettasio llegó al cargo con un acabado conocimiento de los pormenores de la realidad política bonaerense y un perfil mucho más negociador que el de su antecesora. **Durante los ocho años en los que estuvo al frente de la Dirección de Educación, la cuestión educativa pasó a transformarse en uno de los ejes centrales del gobierno duhaldista y la implementación de la estructura de la Ley Federal se convirtió en**

**uno de los pilares de su proyecto político.** La figura de Giannettasio y su capacidad de negociación son factores que permiten entender por qué, más allá de las críticas y objeciones que se sucedieron a lo largo del proceso y al momento de evaluar los resultados, la instrumentación de la parte más traumática de la transformación pudiese realizarse en el tiempo en que se hizo en un sistema tan extenso y complejo como el bonaerense. Sin dudas, este perfil es el que le permitió, por ejemplo, lograr el apoyo de la poderosa Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) a la reforma y reducir el nivel de conflictividad anteriormente experimentado.

Teniendo en cuenta el lugar central que la reforma fue adquiriendo a lo largo de estos años en la agenda gubernamental provincial, **el trabajo intenta rastrear algunos de los elementos que atravesaron el proceso de implementación de la nueva estructura de la Ley Federal, imprimiéndole las características propias que adquirió en la provincia.** Desde lo discursivo, quizá con mayor fuerza que en cualquier otro distrito, la reforma apareció primariamente conceptualizada como un instrumento que aseguraba "...sacar a los pibes de la calle" y en segundo término como un medio para mejorar la calidad de las escuelas.

De este modo, los tiempos fijados por el gobierno para finalizar la etapa más compleja del cambio de estructura, la decisión de "primarizar" el Tercer Ciclo como pilar para asegurar la inclusión y la aplicación de un esquema de transformación masiva del sistema son tomados en cuenta como los elementos que dieron algunas de sus características al modelo bonaerense y se construyeron asimismo como los ejes de discusión no sólo entre las autoridades provinciales y otros actores del sistema provincial sino con las propias autoridades y equipos técnicos nacionales. No menos importante y discutida, resultó la vinculación entre la reforma y la política gubernamental de promoción de la obra pública, sello identificador de la gestión duhaldista. Tampoco el estudio deja de tener en cuenta el aspecto administrativo del proceso, ya que, como directa consecuencia de las dimensiones del sistema educativo provincial, la reforma fue asimismo una empresa fundamentalmente burocrática en la que recursos y esfuerzos estuvieron volcados a la adecuación de las plantas funcionales a las nuevas estructuras.

La magnitud de esta empresa parece haber tenido un correlato en términos financieros: desde mediados de la década, el porcentaje del gasto público total destinado al sector educativo registró un incremento sostenido. Si dicho valor se ubicaba en 1995 en un 28,4%, hacia el final del periodo había trepado hasta situarse por encima del 35%. Una similar tendencia se evidenció en relación con el Gasto por Alumno, que en la provincia de Buenos Aires se incrementó en un 44% entre 1994 - 2001, alcanzando un pico en el 2000 y achicando las distancias que lo separaban al valor provincial de los correspondientes a total región central y total país. Fortaleciendo estas dinámicas, una trayectoria similar resultó constatada en lo relativo al gasto por alumno en relación con los ingresos fiscales por habitante. Con respecto a este punto se destaca el explosivo incremento experimentado en la provincia por este valor, que a mediados de la década resultaba inferior al del Total del país.

Es interesante destacar, sin embargo, que estas dinámicas incrementales no supusieron necesariamente una mejora en la situación salarial: los sueldos de los docentes de la jurisdicción no se encuentran entre los más altos del país y el salario de bolsillo de un maestro de grado con 10 años de antigüedad es casi \$70 menor que el valor correspondiente a la media nacional para el mismo ítem y casi \$50 menos que la media de la región. Las distancias se ensanchan cuando se consideran los valores promedio para los salarios de los

directores (tanto brutos como de bolsillo). Una similar tendencia se verifica para las categorías salariales de la educación media. En este caso, sin embargo, el valor de la hora cátedra en la provincia es menor que el de la media nacional pero supera al correspondiente a la media de la región. Las distancias aparecen más pronunciadas en el caso de la categoría Director de 1era.

Considerando que el proceso de reforma se constituyó en el eje articulador del período, el estudio intenta asimismo **rastrear dinámicas que esta situación generó en otros planos de la vida del sistema educativo provincial**. Así, por ejemplo, **en el ámbito gremial** se plantea la relación entre el avance de la reforma y la desarticulación del frente que se había tejido por las agrupaciones sindicales más importantes como consecuencia de la oposición a las políticas de Fariás de Castro a comienzos de la década. De este modo, **la FEB apareció acompañando al gobierno en la transformación educativa mientras que el SUTEBA endureció su oposición a la Ley Federal y a las medidas del gobierno duhaldista, jugando un rol cada vez más activo en la vida política bonaerense**. En el **plano administrativo**, la dinámica de la reforma también determinó redefiniciones, aunque sin romper con los factores de poder que históricamente sustentaron el desarrollo autónomo de cada una de las ramas o niveles de la enseñanza. **Las necesidades derivadas de la implementación de la nueva estructura determinaron transformaciones en las líneas de “bajada” de la DGCyE al territorio, fortaleciendo el papel de las secretarías de inspección -a partir de sus responsabilidades en el reordenamiento administrativo de las plantas y la relocalización de los docentes- en detrimento de los Consejos Escolares -órganos constitucionales representantes de las comunidades locales-**. En este marco, el rol de los supervisores resultó un tanto redefinido de hecho. Si la DGCyE intentó concentrar las potestades de decisión y utilizar a la estructura de supervisión simplemente como un canal de transmisión de las directivas emanadas desde la cúpula, la extensión territorial y la magnitud numérica del sistema hicieron que en la cotidianeidad de la transformación estos actores adquirieran cierta autonomía en la definición de cuestiones operativas del proceso (como por ejemplo la determinación de las articulaciones).

El inicio de la gestión del sucesor de Duhalde, el **Dr Carlos Ruckauf**, a fines de 1999, marca de alguna manera un “cambio de época”, coincidiendo con la profundización de la crisis fiscal -tanto a nivel provincial como nacional- y enmarcándose en una situación política en la que el gobierno provincial tuvo la obligación de convivir -no sin problemas- con autoridades nacionales de distinto color político. **Durante esta etapa la educación perdió centralidad en la agenda pública y gubernamental desplazada por la problemática de la seguridad, al tiempo que las restricciones operadas a partir de la constante caída de la recaudación dieron forma a un escenario cada vez más complicado**. Estos fueron los elementos que enmarcaron la gestión del **Lic. José Octavio Bordón** al frente de la Dirección General de Cultura y Educación, quien, con la implementación de la estructura de la Ley Federal en su etapa final, pretendió **impulsar una serie de políticas que apuntaron a atender algunas de las desigualdades existentes en el sistema (como, por ejemplo, la extensión de la cantidad de escuelas de jornada completa) y su organización administrativa**. La profundización de la **crisis fiscal** de la provincia constituyó, sin embargo, **el límite más claro a la sustentabilidad de este tipo de acciones al imponer presiones para producir recortes en los gastos del área**. La renuncia de Bordón y su reemplazo por el hasta entonces Subsecretario de Educación, el **Prof. Mario Oporto**, se dio en un contexto de aumento sostenido de la conflictividad docente que había generado un profundo desgaste en la figura

del mendocino. Oporto asumió su cargo con la primera tarea de encarar el ajuste del sector, intención que resultó confirmada por sus primeras medidas y profundizada con la votación en enero de 2002 (ya con Solá como gobernador luego de la renuncia de Ruckauf) de la Ley N° 12.867 -identificada por los actores del campo educativo como la "ley del ajuste" y sustentada en la Ley de Emergencia Provincial 12.727- dio forma a los instrumentos legales para producir los ahorros establecidos.

En este marco político general el trabajo también analiza el papel de la Legislatura provincial y su rol más bien secundario en la dinámica educativa, a contramano con las facultades significativas que en términos normativos el cuerpo posee en relación con los temas del sector (como prestar acuerdo para la designación del Director General de Cultura y Educación). El hecho de que la mayoría parlamentaria haya estado en manos del PJ durante casi toda la década sirve para intentar explicar la alineación en la acción del cuerpo a las decisiones del Ejecutivo (plasmada por ejemplo en la votación de la Ley de Educación Provincial). Si el período en el que la Alianza logró imponer su mayoría (1999-2001), supuso una suerte de redefinición de estas dinámicas, la victoria Justicialista en las elecciones de octubre de 2001 devolvió a las cámaras un perfil similar al existente hasta 1999 y la disciplina partidaria se hizo presente nuevamente al momento de votar leyes controvertidas para el campo educativo. El análisis permite argumentar que los legisladores –algunos alineados con actores particulares de la vida política de la educación- han tenido, eso sí, cierto nivel de autonomía relativa como para proponer modificaciones puntuales y parciales a los proyectos enviados por el Ejecutivo aún cuando su accionar parece más bien haberse concentrado en la canalización de gestiones en favor de las escuelas, instituciones o docentes de sus distritos electorales.

Tomando como central el análisis de estas dinámicas políticas, el trabajo no deja sin embargo de considerar otros elementos estructurales determinantes en la construcción de la dinámica político-educativa de la provincia. En primer lugar debe destacarse el poder detentado por el sector privado y la participación de sus representantes en las decisiones acerca de aspectos claves de la política educativa en general y en aquellas medidas con efectos sobre el sector en particular. Si la Iglesia (en mayor medida) y las asociaciones representantes de las instituciones laicas (también con presencia activa) han ejercido presiones "informales" en lo referido principalmente a la gestión de los aportes financieros del Estado a la educación privada, durante los noventa se consolidó una presencia más institucional de dichos actores en instancias en donde se tomaron decisiones importantes referidas a la reforma.

Por otra lado no pueden dejar de destacarse las dinámicas y relaciones de poder construidas dentro mismo de la administración central de la educación que se traducen en importantes márgenes de autonomía respecto de las autoridades políticas adquirido por cada nivel o rama de la enseñanza y sus estructuras de supervisión en las prácticas cotidianas. Esta situación explica, en gran medida, el funcionamiento inercial del aparato burocrático y los límites que esta realidad ha impuesto a los intentos profundos de reforma.

Por último debe destacarse que, a pesar de la centralidad que las temáticas educativa adquirieron en la agenda provincial durante varios períodos de la década y de la presencia de una Dirección de Planeamiento dentro de la estructura del gobierno provincial de la educación, se ha constatado a lo largo de la década una ausencia de políticas pedagógicas y de capacitación articuladas, sistemáticas y con cierto nivel de continuidad.

## 1 INTRODUCCIÓN

El presente informe provincial se inscribe en el proyecto de investigación “Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas”<sup>1</sup>, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este estudio es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, definida como aquellos procesos, dispositivos y relaciones entre el Estado central y su sistema educativo, vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que se alinea en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre las jurisdicciones.

En la exploración de esta temática se asume la hipótesis de que las decisiones de política educativa están atravesadas por relaciones de poder, y es allí donde pueden hallarse las más profundas claves explicativas de las mismas. Es por ello que este estudio de caso se plantea un análisis esencialmente cualitativo e histórico, que, apoyado en una serie de datos y estadísticas, busca reflexionar acerca de los elementos claves de la práctica política de la educación en la provincia, como espacio primordial de acción macroestatal en el ámbito educativo.

La organización de este abordaje parte del análisis histórico de las características del contexto provincial (en materia social, política, económica y cultural) y se centra luego en once ejes seleccionados que caracterizan a la práctica política educativa, permitiendo un análisis más sistemático y detallado de la misma. Esta estructura admite cierta rigidez pero facilita el abordaje comparado posterior de los casos provinciales. Es por ello que ha sido adoptada, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivadas tanto de su desarrollo en la provincia como de las posibilidades abiertas en términos estrictamente metodológicos.

Por otra parte, cabe destacar que este estudio se propone analizar el contexto (de poder) en el cual se despliegan las políticas educativas, y es por ello que en nuestro recorte metodológico debimos excluir la visión desde las escuelas, concentrándonos en los actores de mayor peso en la toma de decisiones centralizadas. Sin embargo, esto no implica suponer que el poder desciende unilateralmente de arriba hacia abajo, ya que tampoco este estudio tiene por objetivo la exploración de los efectos de esas políticas educativas en las instituciones educativas, sino específicamente en los procesos de toma de decisiones y en las visiones y posiciones ante los distintos ejes que estructuran el campo de la educación desde el gobierno central provincial. Esta opción se basa igualmente en la hipótesis (a continuar en futuras investigaciones) de los limitados efectos en la vida cotidiana de las escuelas que tienen en el largo plazo las decisiones de política educativa. En general, el sistema educativo tiene una

---

<sup>1</sup> Una versión completa del proyecto se puede hallar en: [www.cippec.org/proyectorprovincias](http://www.cippec.org/proyectorprovincias)

vida propia, con lógicas y patrones de funcionamiento que las decisiones centrales no pueden desestabilizar con facilidad, y muy probablemente todo intento de cambio que ignore este factor no sólo no conseguirá sus objetivos sino que desconocerá la importancia de los actores vitales del sistema (especialmente los docentes) en su implementación.

Más allá de esta hipótesis, nuestra unidad de análisis se concentra en el poder central de la educación provincial, ya que allí se toman múltiples decisiones aún poco estudiadas que afectan no sólo a los sistemas educativos sino, y quizás principalmente, a la reconfiguración del rol del Estado en el actual momento histórico. Esperamos que este informe aporte a la comprensión de la magnitud de estas transformaciones y del rumbo que están adquiriendo las mismas en el contexto específico de la provincia de Buenos Aires.

En cuanto a la metodología utilizada, se desarrolló en la provincia un profundo trabajo de recolección de documentos, material legal, revisión de diarios provinciales, estadísticas, etc. A este trabajo se sumó una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas con 64 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar al final del trabajo). En base a este amplio material se realizó este informe, que se presenta aquí en su versión preliminar, ya que el mismo será complementado con los análisis obtenidos de la comparación con las otras jurisdicciones.

Finalmente, deseamos agradecer a todos quienes en la provincia colaboraron para la realización de este trabajo.

## **2. EL CONTEXTO PROVINCIAL**

### **2.1 EL CONTEXTO SOCIO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO**

La importancia que la provincia de Buenos Aires tiene dentro de la Argentina resulta evidente al considerar una serie de datos que hacen a sus dimensiones. Su territorio abarca casi un 10% del total del territorio nacional y sus 13.755.993 habitantes (de los cuales un 96.7% vive en zonas urbanas) suponen más de un tercio de la población total de la Argentina<sup>2</sup>. La provincia concentra, además, más del 35% de los habitantes en edad escolar del país<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En término políticos nacionales hay que tener en cuenta que la abolición del Colegio Electoral para la elección presidencial incluida en la reforma constitucional de 1994, revitalizó el peso político de la provincia de Buenos Aires en general y de la región del conurbano en particular ya que la concentración de población en dicha zona convierte a sus votos en imprescindibles para ganar las elecciones nacionales. Para entender la dimensión de esta cuestión vale como ejemplo entender que los casi quinientos mil electores de La Matanza cuentan más que muchas provincias en su totalidad.

<sup>3</sup> Censo nacional de Población y Vivienda 1991. Lamentablemente, el INDEC (Instituto Nacional de estadísticas y Censos) no ha finalizado aún el procesamiento de los datos referidos al Censo 2001 para la provincia de Buenos Aires. Es por ello, que algunos de los datos que se utilizan en este apartado corresponden al Censo 1991 y serán actualizados una vez publicados los resultados definitivos del Censo 2001.

**Cuadro 1 - Características de la población**

|   | 1991         |                     |            | 2001         |                     |            | Variación 1991-2001 (%) |                     |            |
|---|--------------|---------------------|------------|--------------|---------------------|------------|-------------------------|---------------------|------------|
|   | Buenos Aires | Media Región Centro | Media País | Buenos Aires | Media Región Centro | Media País | Buenos Aires            | Media Región Centro | Media País |
| Cantidad de habitantes                          | 12.594.974   | 4.429.148           | 1.345.718  | 13.755.993   | 4.760.647           | 1.509.331  | 9,2                     | 7,5                 | 12,2       |
| Cantidad de habitantes en edad escolar          | 3.095.437    | 1.050.927           | 347.756    | s/d          | s/d                 | s/d        | s/d                     | s/d                 | s/d        |
| Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años) | 2,5          | 3,2                 | 5,7        | s/d          | s/d                 | s/d        | s/d                     | s/d                 | s/d        |
|   | Buenos Aires | Total Región Centro | Total País | Buenos Aires | Total Región Centro | Total País | Buenos Aires            | Total Región Centro | Total País |
| % de la población que vive en hogares con NBI   | 17,2         | 15,9                | 19,9       | s/d          | s/d                 | s/d        | s/d                     | s/d                 | s/d        |
| % de la población que vive en zonas urbanas     | 95,2         | 92,8                | 87,2       | 96,7         | 94,4                | 89,3       | 1,6                     | 1,7                 | 2,4        |
| % de la población con primaria completa         | 78,9         | 79,4                | 76,3       | s/d          | s/d                 | s/d        | s/d                     | s/d                 | s/d        |
| % de la población con secundaria completa       | 23,0         | 27,6                | 25,6       | s/d          | s/d                 | s/d        | s/d                     | s/d                 | s/d        |

s/d = sin datos

Nota: Se usa los términos Total Región y Total País como referencia al promedio ponderado. Por ejemplo, para calcular el porcentaje de la población que vive en hogares con NBI, se toma el total de la población que vive en estas condiciones y se lo divide por el total de la población. En cambio la Media Región y Media País se refieren a una media simple. Es decir, se suma los datos de NBI de las provincias y se lo divide por la cantidad de provincias. En el caso de calcular un promedio ponderado, el resultado estará muy condicionado, debido a sus dimensiones, por la Provincia de Buenos Aires. En cambio, al calcular una media simple, esta provincia tiene una ponderación igual a la de las demás.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

En términos económicos, la participación de la provincia en el producto bruto nacional representa un 34% del total y sus exportaciones ascienden a casi un 40% de las de toda la Argentina. Como resultado y como explicación de esta posición significativamente poderosa en términos de sus recursos, la historia provincial se ha construido a partir de una tradición de desarrollo autónomo y en cierto sentido opuesta a la de la Nación.

Sin embargo, esta favorable situación macro económica oculta significativas desigualdades en el interior de la provincia. En efecto, el PBG per cápita de Buenos Aires es de 6,2 miles de pesos y se ubica muy por debajo de la media regional (9,6) y de la nacional (7,1). Las diferencias internas se evidencian también al analizar el ingreso de los habitantes de la provincia; mientras el ingreso per cápita se ubica por encima de la media nacional, el dato referido a la distribución del ingreso refleja que la provincia de Buenos Aires se posiciona entre las jurisdicciones que presentan mayores diferencias entre los salarios de quienes más y menos ganan (junto a Formosa, Entre Ríos y Chaco).

Parte de las profundas heterogeneidades que caracterizan a la jurisdicción encuentran un correlato de tipo geográfico. La principal línea de diferenciación es la que se dibuja entre el conurbano, eminentemente urbano y donde se concentra más del 60% de la población de la

provincia, y el interior, con un perfil más rural aun cuando en éste se erijan una serie de importantes ciudades (Mar del Plata, Bahía Blanca, La Plata son los casos más representativos) con características similares a las de la primera de las zonas. Un dato que manifiesta las diferencias entre estos dos espacios es el que se refiere a la tasa de desempleo: mientras para el Gran Buenos Aires la misma asciende al 21%, valor que supera en más de tres puntos porcentuales a la media regional y nacional, en el interior de la provincia representa el 15.3% (frente a una media regional de 17.5% y una nacional de 17.8%).

En términos globales, los indicadores socio-demográficos del conurbano se ubican en valores próximos a los más relegados del país y evidencian un deterioro importante a lo largo de los últimos años. Según la Encuesta Permanente de Hogares de octubre de 2002, casi el 60% de la población vivía en la región bajo la línea de pobreza, mientras que casi el 25% se encontraba en condiciones de indigencia. El desgaste de la situación social durante los noventa queda evidenciado si se considera que, según datos del INDEC, el valor correspondiente a la primera de las variables se triplicó y el relativo a la segunda se multiplicó por ocho entre 1991 y 2002. A su vez, tal como señala el cuadro siguiente, la tasa de desempleo en la región aumentó un 10.5% entre 1995 y 2000, 3 puntos porcentuales más que el promedio nacional y 6 en relación al resto de las jurisdicciones de la región.

**Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados**

|                                   | 2000         |                     |            | Variación 1995-2000 (%) |                     |            |
|-----------------------------------|--------------|---------------------|------------|-------------------------|---------------------|------------|
|                                   | Buenos Aires | Media Región Centro | Media País | Buenos Aires            | Media Región Centro | Media País |
| Índice de Desarrollo Humano (IDH) | 0,79         | 0,80                | 0,78       | 3,7                     | 3,6                 | 3,9        |
| IDH ampliado                      | 0,63         | 0,66                | 0,48       | s/d                     | s/d                 | s/d        |
| Ingreso per cápita (\$)           | 5.280        | 6.321               | 4.946      | 39,4                    | 40,6                | 39,7       |
|                                   | 2002         |                     |            | Variación 1995-2000 (%) |                     |            |
|                                   | Buenos Aires | Media Región Centro | Total País | Buenos Aires            | Media Región Centro | Total País |
| Brecha de ingresos*               | 26,2         | 23,2                | 20,4       | 129,8                   | 102,6               | 77,4       |
| Tasa de desempleo                 |              | 17,5                | 17,8       |                         | 4,3                 | 7,2        |
| GBA                               | 21,0         |                     |            | 10,5                    |                     |            |
| Resto Bs.As.                      | 15,3         |                     |            | -22,7                   |                     |            |

\* ingreso promedio del quintil 5 dividido el ingreso promedio del quintil 1 de la población de referencia.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Encuesta Permanente de Hogares; PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar), abril de 2003.

La región del conurbano adquirió especial relevancia durante la segunda mitad del siglo XX, principalmente, por su función de asiento de numerosos complejos fabriles que crecieron al ritmo del desarrollo de la industria nacional. Esto explica el impacto que para esta zona ha significado la profundización de la crisis del sector productivo desde la década del setenta y sus particulares manifestaciones durante las décadas subsiguientes. Este proceso ha servido para profundizar las heterogeneidades que caracterizan a la región. La naturaleza

tradicionalmente obrera de sus barrios, donde el peronismo ha tenido un bastión de poder histórico, ha ido mutando hasta presentar –particularmente en partidos del segundo y tercer cordón- un paisaje en el que conviven barriadas de clase media-baja empobrecida con asentamientos y villas de emergencia. Los partidos del conurbano más cercanos a la ciudad de Buenos Aires poseen (más allá de las diferencias entre sí) características generales que los asemejan a los distritos de la Capital Federal, a pesar de que muchos distritos no han podido tampoco escapar a los avatares de la crisis.

Esta diferenciación geográfica parece adquirir una particular expresión en términos políticos, ya que el conurbano ha sido tradicionalmente peronista (con excepción de los distritos del primer cordón), mientras que el radicalismo ha tenido históricamente un mayor peso en el interior, estando varios partidos importantes (General Pueyrredón, Bahía Blanca) gobernados por intendentes de dicha extracción partidaria desde hace varios años.

## **2.2 EL CONTEXTO POLÍTICO DE LOS NOVENTA**

Sin duda, la política bonaerense de los '90 ha girado en torno a la figura de **Eduardo Duhalde**. Elegido gobernador en diciembre de 1991, permaneció en dicho cargo por dos mandatos consecutivos, luego de que un plebiscito popular consagrara la reelección introducida en la reforma de la Constitución Provincial en 1994. Con un poder asentado principalmente en los intendentes y el aparato partidario del conurbano, su gestión estuvo marcada por el sello de la obra pública (financiada con los propios recursos provinciales pero también con los fondos discrecionales que formaban el Fondo del Conurbano Bonaerense), la asistencia social (monopolizada con el correr del tiempo por la propia esposa del gobernador y su estructura de asistencia), un poder político construido fundamentalmente desde la territorialidad y una siempre latente aspiración presidencial. Esta última cuestión generó a lo largo de los años un creciente enfrentamiento político con Menem, frente al que Duhalde se intentaba construir como contraparte, lo cual sin duda impactó de manera más o menos explícita en las relaciones de la provincia con la Nación.

Durante ambos mandatos, el discurso gubernamental se construyó en gran medida en base a las banderas de la inclusión y la justicia social, entrelazadas con la más tradicional simbología peronista y la consolidación de la noción de identidad bonaerense (creación de una insignia provincial, organización de los torneos juveniles bonaerenses, etc.).

La conjunción de los temas mencionados sirvió, sin duda, para constituir la trama que coadyuvó a que la cuestión educativa se convirtiera en central en la agenda del gobierno provincial, luego de unos primeros meses de gestión en los cuales el acento había estado puesto en la necesidad de reordenamiento del sistema. Por un lado, la construcción de escuelas (acelerada con la implementación de la Ley Federal) pasó a ocupar un espacio fundamental dentro del espectro de la obra pública provincial. Por el otro, los conceptos de la Ley Federal y la implementación de la nueva estructura resultaron reapropiados por las autoridades locales, insertándolos en el entramado discursivo construido principalmente en torno a la idea de la inclusión y generando una postura más profunda en este sentido que la sostenida al respecto desde la Nación.

La derrota electoral de la lista oficialista, encabezada por la propia esposa del gobernador, en las elecciones para diputados nacionales de 1997 marcó un punto de inflexión

en el poder duhaldista, confirmado por su propia caída como candidato presidencial del PJ en las elecciones generales de octubre de 1999.

La provincia de Buenos Aires continuó, sin embargo, siendo el más importante bastión justicialista a partir del triunfo en los comicios provinciales de **Carlos Ruckauf**. Su período de gobierno, iniciado a fines de 1999, coincidió con la profundización de la crisis fiscal -tanto a nivel provincial como nacional- y se enmarcó en una situación política en la que la gestión provincial tuvo la obligación de convivir –no sin problemas- con un gobierno central de distinto color político.

Tanto por las que parecían ser las prioridades del gobernador como por el propio momento histórico (ya implementada en la provincia la parte más importante de la nueva estructura propuesta por la Ley Federal), la educación perdió centralidad en la agenda pública y gubernamental, desplazada por la problemática de la seguridad que había sido uno de los ejes de la campaña electoral.

Luego de unos primeros meses de cierta estabilidad, las restricciones operadas a partir de la constante caída de la recaudación dieron forma a un escenario cada vez más complicado, que impulsó al gobierno provincial a plantearse como salida la creación de un bono o cuasi-moneda (los *patacones*) para continuar financiando el funcionamiento de la estructura de la administración pública, al tiempo que las relaciones con el gobierno nacional experimentaban un continuo deterioro.

La renuncia de Ruckauf en enero de 2002 y la apurada asunción del hasta entonces vicegobernador **Felipe Solá** –cada vez más distanciado del primero desde los meses anteriores- se dieron en el marco de un escenario profundamente crítico. La continua y sostenida caída de la recaudación y las limitaciones (tanto técnicas como políticas) para aumentar la emisión de los patacones, colocó como prioridad en la agenda gubernamental la realización de un recorte significativo del presupuesto para el año 2002. Teniendo en cuenta la participación del área educativa en el presupuesto total, ésta resultó una de las esferas más afectadas y uno de los ejes centrales de la conflictividad instalada en la provincia.

**Cuadro 3. Contexto Político Provincial**

| Año  | Gobernador                       | Partido               | Director General de Cultura y Educación  |
|------|----------------------------------|-----------------------|--|
| 1991 | Antonio Cafiero (12/87 -12/91)   | Partido Justicialista |  |
| 1992 |                                  |                       | Susana Farías de Castro (12/91 al 04/92) |
| 1993 | Eduardo Duhalde (12/91 - 12/95)  | Partido Justicialista |  |
| 1994 |                                  |                       | Graciela Giannettasio (04/92 al 12/99)   |
| 1995 |                                  |                       |  |
| 1996 |                                  |                       |  |
| 1997 | Eduardo Duhalde (12/95 al 12/99) | Partido Justicialista |  |
| 1998 |                                  |                       |  |
| 1999 |                                  |                       |  |
| 2000 | Carlos Ruckauf (12/99 al 1/02)   |                       | José O. Bordón (12/99 al 08/01)          |
| 2001 |                                  | Partido Justicialista |  |
| 2002 | Felipe Solá (desde 01/02)        |                       | Mario Oporto (desde 08/01)               |

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en la provincia.

### 3 CONTEXTO EDUCATIVO

#### 3.1 INDICADORES EDUCATIVOS

Al introducirnos en el contexto del sistema educativo bonaerense cabe señalar ante todo que se trata del sistema numéricamente más importante del país<sup>4</sup>. Sus 4.014.376 alumnos y 13.782 establecimientos, alcanzan a quintuplicar el número de estudiantes y a triplicar cantidad de instituciones de provincias como Córdoba o Santa Fe. Tal como puede observarse en el cuadro Nro. 4, esta importantísima matrícula es atendida por 268.899 cargos docentes y 2.050.351 horas cátedra, cantidad que supera la obtenida si sumamos el valor de estos ítems de todas las jurisdicciones del país con excepción de las provincias más grandes (Santa Fe, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Esto sin duda sirve para entender las extensas dimensiones del sistema bonaerense.

<sup>4</sup> *Él sistema educativo bonaerense es además, en términos numéricos, el tercer sistema educativo de América Latina (luego del de la ciudad de San Pablo en Brasil y del Distrito Federal mexicano)*

Cuadro 4 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

|                              |                        | Público             |           |           | Privado   |           |      |
|------------------------------|------------------------|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|
|                              |                        | 2000                |           | %         | 2000      | %         |      |
| Todos los tipos de Educación | Establecimientos       | 13.782              | 9.289     | 67,4      | 4.493     | 32,6      |      |
|                              | Alumnos                | 4.014.374           | 2.890.822 | 72,0      | 1.123.552 | 28,0      |      |
|                              | Cargos Docentes        | 268.899             | 208.314   | 77,5      | 60.585    | 22,5      |      |
|                              | Hs. Cátedra *          | 2.050.351           | 1.446.822 | 70,6      | 603.529   | 29,4      |      |
| Educación Común              | Total                  | Establecimientos    | 12.386    | 8.047     | 65,0      | 4.339     | 35,0 |
|                              |                        | Unidades Educativas | 18.503    | 12.095    | 65,4      | 6.407     | 34,6 |
|                              |                        | Alumnos             | 3.718.609 | 2.617.600 | 70,4      | 1.101.009 | 29,6 |
|                              |                        | Cargos Docentes     | 243.509   | 185.559   | 76,2      | 57.950    | 23,8 |
|                              |                        | Hs. Cátedra *       | 1.897.852 | 1.302.381 | 68,6      | 595.471   | 31,4 |
|                              | Inicial                | Unidades Educativas | 4.287     | 2.382     | 55,6      | 1.905     | 44,4 |
|                              |                        | Alumnos             | 556.406   | 368.315   | 66,2      | 188.091   | 33,8 |
|                              |                        | Cargos Docentes     | 39.008    | 25.197    | 64,6      | 13.811    | 35,4 |
|                              |                        | Hs. Cátedra *       | 22.538    | 14.208    | 63,0      | 8.330     | 37,0 |
|                              | EGB1 y 2 /primario     | Unidades Educativas | 6.054     | 4.473     | 73,9      | 1.580     | 26,1 |
|                              |                        | Alumnos             | 1.658.221 | 1.193.820 | 72,0      | 464.401   | 28,0 |
|                              |                        | Cargos Docentes     | 103.854   | 73.516    | 70,8      | 30.338    | 29,2 |
|                              |                        | Hs. Cátedra *       | 208.145   | 179.794   | 86,4      | 28.351    | 13,6 |
|                              | EGB 3                  | Unidades Educativas | 5.507     | 4.037     | 73,3      | 1.470     | 26,7 |
|                              |                        | Alumnos             | 780.237   | 570.586   | 73,1      | 209.651   | 26,9 |
|                              |                        | Cargos Docentes     | 53.251    | 49.095    | 92,2      | 4.156     | 7,8  |
|                              |                        | Hs. Cátedra *       | 956.525   | 707.243   | 73,9      | 249.282   | 26,1 |
|                              | Polimodal / secundario | Unidades Educativas | 2.181     | 1.001     | 45,9      | 1.180     | 54,1 |
|                              |                        | Alumnos             | 591.471   | 405.609   | 68,6      | 185.862   | 31,4 |
|                              |                        | Cargos Docentes     | 44.453    | 35.925    | 80,8      | 8.528     | 19,2 |
| Hs. Cátedra *                |                        | 558.098             | 309.157   | 55,4      | 248.941   | 44,6      |      |
| Superior no Universitario    | Unidades Educativas    | 474                 | 202       | 42,6      | 272       | 57,4      |      |
|                              | Alumnos                | 132.274             | 79.270    | 59,9      | 53.004    | 40,1      |      |
|                              | Cargos Docentes        | 2.943               | 1.826     | 62,0      | 1.117     | 38,0      |      |
|                              | Hs. Cátedra *          | 152.546             | 91.979    | 60,3      | 60.567    | 39,7      |      |

\* Incluye las designaciones denominadas módulos convertidas en horas cátedra en una relación 1:1,5

Fuente: Elaboración propia en base Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en <http://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

Es importante destacar el peso que el sector privado adquiere en este esquema. Tal como se pone en evidencia en el cuadro anterior, casi un 28% de los alumnos del sistema acuden a instituciones de gestión privada. Este porcentaje ubica a la provincia en el tercer lugar en relación con el resto de las jurisdicciones del país, sólo siendo superada por la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Córdoba. La importancia del sector resulta particularmente llamativa en relación con las instituciones que imparten educación común (34.63%). Al analizar la distribución de la matrícula que asiste al sector privado en los distintos niveles educativos, se advierte que el nivel inicial y la educación superior son los que más alumnos presentan, 33% y 40% respectivamente<sup>5</sup>.

Entre 1996 y 2000, el sistema educativo de la provincia creció considerablemente, tanto en relación con la cantidad de alumnos como de establecimientos. Para el primer caso, tal como se evidencia en el cuadro siguiente, el aumento fue de un total de casi 600.000 alumnos (de los cuales un 78% pertenecen al sector estatal). Por su parte, los establecimientos pasaron de ser 13.009 en 1996 a 13.782 en 2000.

<sup>5</sup> Un análisis de la incidencia del sector privado en la educación bonaerense de desarrollará en el apartado correspondiente a "Las políticas del sector privado".

**Cuadro 5 - Evolución del sistema 1996-2000. Todos los tipos de educación**

|                  | 1996      |           |         | 2000      |           |           | Variación 1996-2000 (%) |         |         |
|------------------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|-----------|-------------------------|---------|---------|
|                  | Total     | Público   | Privado | Total     | Público   | Privado   | Total                   | Público | Privado |
| Alumnos          | 3.421.159 | 2.426.700 | 994.459 | 4.014.374 | 2.890.822 | 1.123.552 | 17,34                   | 19,13   | 12,98   |
| Establecimientos | 13.009    | 8.798     | 4.211   | 13.782    | 9.289     | 4.493     | 5,94                    | 5,58    | 6,70    |
| Alumnos/establ.  | 263       | 276       | 236     | 291       | 311       | 250       | 10,76                   | 12,83   | 5,89    |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar); abril de 2003.

Ya destacadas en el apartado correspondiente al contexto provincial, las diferencias entre el conurbano y el interior de la provincia tienen particular expresión en el ámbito educativo. En el cuadro siguiente se manifiestan algunas de las características económicas, poblacionales y educativas de cada una de las regiones<sup>6</sup>. En cuanto a las dimensiones e indicadores del ámbito educativo, una primera diferenciación aparece al analizar la distribución de establecimientos del sector estatal y el privado: mientras que en regiones del interior de la provincia el peso de las instituciones de EGB y polimodal del sector privado varía entre el 19% y 7%, en las regiones ubicadas en el conurbano este porcentaje asciende a niveles entre el 49% y 34%. Paralelamente, la cantidad de alumnos por establecimiento y por docente alcanza valores significativamente más importantes en las regiones del conurbano (por ejemplo, si en la región 5 se encuentra un promedio de 11.3 alumnos por docente y 476 estudiantes por establecimiento, en la región 11 – eminentemente rural- estos porcentajes se reducen a 6.5 y 126.5 respectivamente)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> El sistema educativo de la provincia se encuentra organizado en 16 regiones educativas. En el cuadro Nro. 22 del eje "Políticas de Supervisión, Control y Evaluación del Sistema" se pueden observar los municipios que conforman cada una de las regiones.

<sup>7</sup> Estas diferencias no encuentran expresión, sin embargo, en relación con la situación de revista de los docentes: la cantidad de docentes titulares (tanto en el ámbito estatal como el privado) no encuentra variaciones vinculadas con la localización geográfica de la región.

**Cuadro 6. Características del sistema educativo por región educativa**

| Región Educativa              | Indice PIB per cápita, promedio de regiones =100 (1) | Densidad media municipal | Porcentaje de partidos rurales | Media Cant. Establecimientos públicos (2) | Media Cant. Establecimientos privados (2) | Media Matrícula públicos (2) | Media Matrícula privada (2) | Proporción de establecimientos públicos (3) | Alumnos por docente (total) (4) | Alumnos por establecimiento (total) (4) | No titulares sobre cargos (total) (5) |
|-------------------------------|--|--------------------------|--------------------------------|---|---|------------------------------|-----------------------------|---|---------------------------------|---|---------------------------------------|
| N° 1 (Predomina No Conurbano) | 48,0   | 244,6                    | 40,0                           | 40,1                                      | 18,6                                      | 17644,3                      | 6457,7                      | 81%   | 8,3                             | 309,1                                   | 13,9%                                 |
| N° 2 (Conurbano)              | 338,3  | 2716,9                   | 0,0                            | 90,2                                      | 82,5                                      | 63237,0                      | 27668,5                     | 58%   | 9,7                             | 480,9                                   | 11,2%                                 |
| N° 3 (Predomina Conurbano)    | 139,2  | 371,3                    | 0,0                            | 98,3                                      | 69,0                                      | 71610,3                      | 24216,5                     | 66%   | 11,2                            | 509,4                                   | 15,0%                                 |
| N° 4 (Predomina conurbano)    | 154,7  | 1671,9                   | 0,0                            | 53,7                                      | 44,0                                      | 37865,7                      | 14088,6                     | 60%   | 10,0                            | 461,0                                   | 12,0%                                 |
| N° 5 (Predomina Conurbano)    | 600,6  | 1693,2                   | 0,0                            | 51,1                                      | 58,5                                      | 34777,4                      | 19084,6                     | 51%   | 11,3                            | 476,0                                   | 15,0%                                 |
| N° 6 (Predomina Conurbano)    | 67,7   | 1885,6                   | 12,5                           | 45,8                                      | 47,5                                      | 2194,1                       | 13169,5                     | 60%   | 8,6                             | 355,2                                   | 11,8%                                 |
| N° 7 (No Conurbano)           | 39,4   | 53,7                     | 33,3                           | 37,0                                      | 10,2                                      | 10286,2                      | 2528,2                      | 82%   | 7,8                             | 242,1                                   | 12,9%                                 |
| N° 8 (No Conurbano)           | 16,6   | 50,2                     | 77,8                           | 31,3                                      | 4,9                                       | 5406,9                       | 1097,6                      | 87%   | 7,2                             | 162,4                                   | 12,8%                                 |
| N° 9 (No Conurbano)           | 18,9   | 22,3                     | 40,0                           | 28,2                                      | 6,5                                       | 6169,6                       | 1661,3                      | 81%   | 7,6                             | 207,3                                   | 12,0%                                 |
| N° 10 (No Conurbano)          | 3,8  | 5,9                      | 100,0                          | 26,0                                      | 3,5                                       | 3062,1                       | 697,3                       | 89%   | 7,3                             | 129,8                                   | 18,3%                                 |
| N° 11 (No Conurbano)          | 4,6  | 6,5                      | 100,0                          | 34,2                                      | 3,2                                       | 4331,5                       | 648,3                       | 91%   | 6,5                             | 126,5                                   | 13,4%                                 |
| N° 12 (No Conurbano)          | 12,2   | 35,4                     | 57,1                           | 38,0                                      | 3,1                                       | 3615,7                       | 831,4                       | 93%   | 7,1                             | 103,1                                   | 12,9%                                 |
| N° 13 (No Conurbano)          | 83,2   | 4,5                      | 71,4                           | 41,9                                      | 6,1                                       | 5925,1                       | 1477,6                      | 91%   | 7,7                             | 129,0                                   | 12,9%                                 |
| N° 14 (No Conurbano)          | 11,4   | 129,3                    | 72,7                           | 37,4                                      | 8,5                                       | 8328,0                       | 2192,5                      | 86%   | 7,2                             | 182,9                                   | 14,4%                                 |
| N° 15 (No Conurbano)          | 15,2   | 6,6                      | 75,0                           | 36,9                                      | 7,6                                       | 7479,5                       | 1706,8                      | 86%   | 7,3                             | 178,0                                   | 16,2%                                 |
| N° 16 (No Conurbano)          | 46,3   | 36,8                     | 71,4                           | 26,9                                      | 14,1                                      | 8548,9                       | 4477,1                      | 81%   | 7,9                             | 255,7                                   | 12,5%                                 |

Nota: (1) Se tomó el Valor Agregado Industrial y se lo dividió por la población así se obtiene una aproximación del PIB per cápita. Luego se utilizó como base 100 el promedio de dicha aproximación de todas las regiones. Un valor inferior a 100 indica que la región en cuestión tiene un PIB inferior al promedio y mayor a 100 indica que el PIB de la región es superior al promedio. (2) Representan la media de EGB más polimodal por región. (3) Se refiere al porcentaje de establecimientos públicos en EGB y polimodal sobre el total de colegios en ambos niveles. (4) Se tienen en cuenta los niveles EGB y polimodal. (5) Se tiene en cuenta la relación entre suplentes y provisionales sobre el total de cargos en los niveles EGB y polimodal para el año 1999.

Fuente: Cuadernos de Economía Nro. 62, ¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires?, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2001, Pág. 71 y 72.

Con respecto a los indicadores educativos, es importante destacar en primer lugar que en términos de cobertura -según datos del censo de 1991- la provincia supera levemente la media nacional tanto en el nivel primario (donde la tasa de cobertura cubre el 96.3% de la población en edad escolar en la provincia y 95.7% a nivel nacional), como en el nivel medio (60.2% frente a 59.3%). Los indicadores educativos más recientes, en cambio, manifiestan un comportamiento menos constante. Mientras las tasas de repitencia y de sobreedad de la provincia se ubican por debajo del promedio nacional para casi todos los niveles educativos, la tasa de promoción efectiva presenta valores muy similares. Sin duda, la crisis fiscal agudizada a partir del año 1999 tuvo su impacto sobre los indicadores educativos analizados. Lamentablemente, no contamos aún con datos precisos para los años 2000 y 2001, pero son varios los informes y las notas periodísticas que afirman que las tasas de repitencia y abandono aumentaron de forma considerable (según un trabajo de la DGCyE, en el año 2000 había 50.000 alumnos más que repitieron con respecto al año anterior<sup>8</sup>).

**Cuadro 7 - Indicadores educativos. Año 1999**

|                             |                     | EGB 1 y 2 | EGB 3 | Polimodal |
|-----------------------------|---------------------|-----------|-------|-----------|
| Tasa de promoción efectiva  | Buenos Aires        | 94,2      | 85,2  | 80,6      |
|                             | Media Región Centro | 92,6      | 84,5  | 82,9      |
|                             | Media País          | 91,8      | 84,1  | 81,4      |
| Tasa de abandono interanual | Buenos Aires        | 1,2       | 7,0   | 15,2      |
|                             | Media Región Centro | 1,4       | 6,5   | 12,4      |
|                             | Media País          | 2,0       | 7,7   | 13,6      |
| Tasa de repitencia          | Buenos Aires        | 4,5       | 7,8   | 4,3       |
|                             | Media Región Centro | 5,9       | 9,0   | 4,7       |
|                             | Media País          | 6,3       | 8,2   | 4,9       |
| Tasa de sobreedad           | Buenos Aires        | 12,4      | 26,0  | 38,1      |
|                             | Media Región Centro | 18,4      | 31,7  | 33,0      |
|                             | Media País          | 21,4      | 33,0  | 37,3      |
| Tasa de egreso              | Buenos Aires        | 92,3      | 77,7  | 55,9      |
|                             | Media Región Centro | 91,0      | 78,5  | 64,5      |
|                             | Media País          | 87,9      | 75,3  | 60,7      |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), octubre 2002.

<sup>8</sup> Informe citado en: *Exclusión Social y Desigualdad Educativa. Informe coordinado por Silvia Almazán y Vilma Pantolini, Secretaría de educación y Cultura de SUTEBA, marzo 2002. Para más datos también ver: Nota: Pobres en vías de extinción en la secundaria, Diario Página 12, 18 de marzo de 2002; Nota: Buscan a chicos en sus casas para que vuelvan al colegio, Diario Clarín, 22 de marzo de 2002; Nota repite un 60% más de alumnos, y disminuyó la matrícula general, Diario Hoy, La Plata, 8 de febrero, 2002 (todos presentes en el informe anteriormente citado).*

**Cuadro 7 (continuación) - Evolución de los indicadores educativos**

|                             |                     | Variación 1996-1999 (%) |       |           |
|-----------------------------|---------------------|-------------------------|-------|-----------|
|                             |                     | EGB 1 y 2               | EGB 3 | Polimodal |
| Tasa de promoción efectiva  | Buenos Aires        | -1,5                    | 6,1   | 3,7       |
|                             | Media Región Centro | -0,5                    | 4,8   | 0,2       |
|                             | Media País          | 0,2                     | 7,4   | 2,8       |
| Tasa de abandono interanual | Buenos Aires        | -29,4                   | -43,5 | -13,1     |
|                             | Media Región Centro | -28,9                   | -31,8 | 4,0       |
|                             | Media País          | -23,1                   | -39,8 | -9,9      |
| Tasa de repitencia          | Buenos Aires        | 66,7                    | 6,8   | -10,4     |
|                             | Media Región Centro | 23,9                    | -1,2  | -2,2      |
|                             | Media País          | 8,6                     | -8,9  | -14,0     |
| Tasa de sobreedad           | Buenos Aires        | 19,2                    | 2,0   | 38,5      |
|                             | Media Región Centro | 26,4                    | 34,8  | 46,1      |
|                             | Media País          | 17,6                    | 20,0  | 37,1      |
| Tasa de egreso              | Buenos Aires        | 2,9                     | 32,1  | 7,3       |
|                             | Media Región Centro | 3,8                     | 16,6  | 0,4       |
|                             | Media País          | 4,4                     | 25,1  | 6,1       |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), octubre 2002.

Por último, los cuadros 8 y 9 muestran la evolución de los resultados de la provincia de Buenos Aires en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad. Un primer dato a resaltar es que la provincia se encuentra casi siempre por encima de la media nacional tanto para las pruebas de 7mo. grado, como para las realizadas al finalizar el secundario o polimodal. Las únicas excepciones se dan en el año 1993 en el área de lengua de las pruebas de nivel medio (donde el porcentaje de respuestas correctas es de 59.9% mientras que a nivel nacional es de 61.41%) y en el año 2000, en el área de lengua y de matemática, para sexto año de EGB (61.2% frente a 61.6% y 56.2% frente a 57.9%, respectivamente). Sin embargo, al analizar la evolución del porcentaje de respuestas correctas de la provincia con respecto al promedio del país, se evidencia que a partir de 1996 para el caso de las pruebas de EGB y de 1997 para las del polimodal, los resultados de los alumnos de la provincia fueron descendiendo (gráficos 1 y 2). Es importante señalar que esta tendencia negativa se observa durante los años de implementación la nueva estructura propuesta por la Ley Federal de Educación en la provincia, siendo un punto para tener en cuenta en futuras indagaciones.

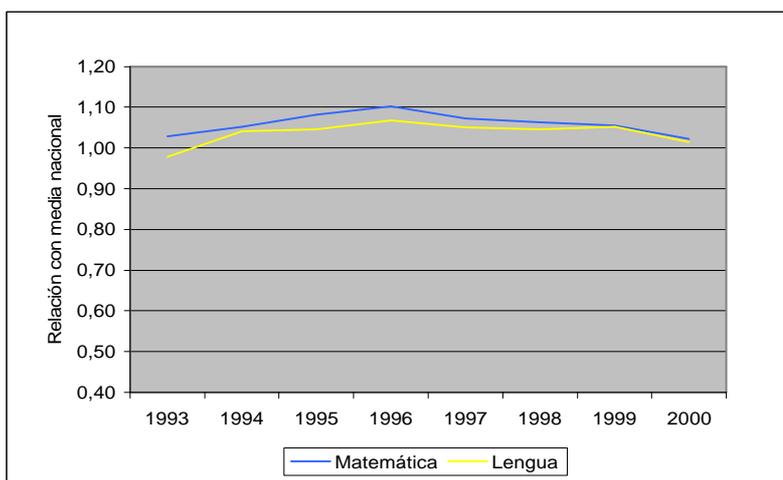
**Cuadro 8 - Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa**

|                          | 6to. Grado/Año |            | Finalización del Secundario |            |
|--------------------------|----------------|------------|-----------------------------|------------|
|                          | Lengua         | Matemática | Lengua                      | Matemática |
| Buenos Aires             | n/c            | n/c        | 60,2                        | 47,8       |
| 1993 Media Región Centro | n/c            | n/c        | 62,8                        | 48,0       |
| Total País               | n/c            | n/c        | 61,5                        | 46,4       |
| Buenos Aires             | n/c            | n/c        | 72,6                        | 58,9       |
| 1994 Media Región Centro | n/c            | n/c        | 71,3                        | 57,9       |
| Total País               | n/c            | n/c        | 69,7                        | 56,0       |
| Buenos Aires             | n/c            | n/c        | 69,4                        | 60,8       |
| 1995 Media Región Centro | n/c            | n/c        | 68,7                        | 59,0       |
| Total País               | n/c            | n/c        | 66,4                        | 56,2       |
| Buenos Aires             | 57,3           | 51,7       | 64,4                        | 63,3       |
| 1996 Media Región Centro | 60,2           | 52,5       | 62,4                        | 59,8       |
| Total País               | 58,2           | 50,6       | 60,3                        | 57,4       |
| Buenos Aires             | 64,4           | 60,8       | 68,5                        | 66,8       |
| 1997 Media Región Centro | 63,1           | 59,6       | 67,6                        | 64,3       |
| Total País               | 60,2           | 56,5       | 65,2                        | 62,3       |
| Buenos Aires             | 67,2           | 69,9       | 70,1                        | 71,2       |
| 1998 Media Región Centro | 66,5           | 69,6       | 69,8                        | 70,7       |
| Total País               | 63,8           | 66,7       | 67,0                        | 67,0       |
| Buenos Aires             | 58,8           | 64,1       | 69,1                        | 72,5       |
| 1999 Media Región Centro | 60,3           | 66,9       | 69,2                        | 71,7       |
| Total País               | 56,9           | 63,4       | 65,7                        | 68,7       |
| Buenos Aires             | 61,2           | 56,2       | 60,0                        | 62,7       |
| 2000 Media Región Centro | 64,0           | 60,5       | 62,6                        | 64,8       |
| Total País               | 61,6           | 57,9       | 59,1                        | 61,3       |

n/c = no corresponde

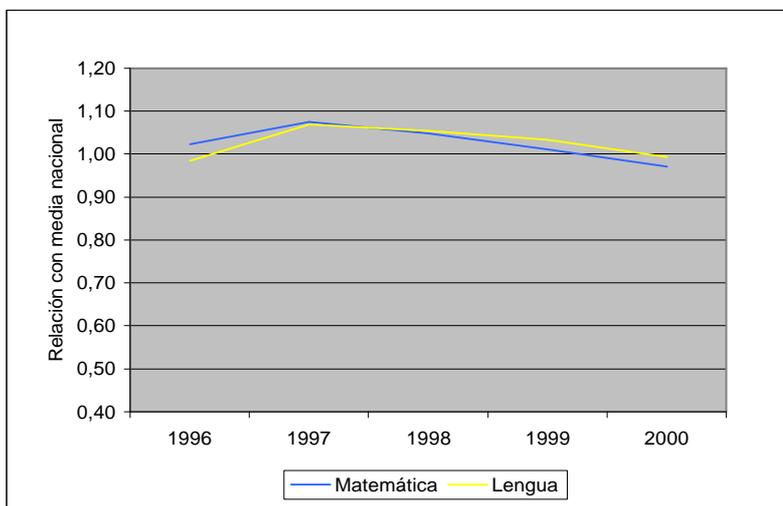
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

**Gráfico 1 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional para 5to año del secundario y 3er año del polimodal (media nacional = 1)**



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

**Gráfico 2 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional para 6° Año de EGB (media nacional = 1)**



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

### **3.2 EL MAPA DE PODER**

En el marco de la contextualización del sistema educativo bonaerense, es necesario plantear el mapa de los actores que intervienen en la formulación e implementación de la práctica política de la educación provincial. En los siguientes apartados analizaremos con más detalle las relaciones y los circuitos de poder que se establecen entre los actores que aquí sólo se esbozan.

En este mapa de poder, el gobernador juega un rol importante en la definición de las líneas directrices sobre las que se estructura lo educativo. Esto ha explicado la centralidad del tema educativo en la agenda gubernamental durante ciertos períodos y el tipo de medidas propiciadas para el área. Durante los gobiernos de Duhalde, un primer acercamiento ligado a la reforma del sistema se plasmó en las medidas propiciadas por la primera Directora de Educación. El cambio en el rumbo a partir de la llegada de Giannettasio y la centralidad que fue adquiriendo la “transformación educativa” se conjugaron con un discurso gubernamental que identificó a la misma como uno de los pilares del proyecto inclusivo que la gestión decía construir. A lo largo del gobierno de Sola, particularmente en los primeros meses de una gestión atravesada por la emergencia, las decisiones tomadas por el gobernador en relación con la necesidad de promover un ajuste del gasto provincial definieron las líneas que atravesaron al campo educativo por lo menos durante los primeros meses de su gestión.

El Director General de Educación y Cultura es la otra figura que concentra poder de decisión en tanto responsable de la cartera del área. Su propio perfil y las alianzas tejidas tanto hacia adentro de la administración como con otros actores del sistema educativo ha determinado una mayor o menor acumulación y capacidad de ejercicio del poder. Si esto resultó claro en el caso de Giannettasio, tanto las gestiones de Farías de Castro como de Bordón parecen mostrar ejemplos de como el poder de los directores puede desgastarse hasta casi desaparecer. En el caso de Oporto, a pesar de que sus primeras medidas generaron un profundo enfrentamiento con los gremios docentes, la situación general de emergencia de la provincia y el respaldo del gobernador a la gestión parecen explicar su sostenimiento en los momentos más críticos y la paulatina acumulación de mayor poder cuando las cuentas provinciales tendieron a mejorar.

El Consejo de Educación, organismo colegiado que históricamente ha detentado responsabilidades en las decisiones, tendió a ocupar un lugar secundario en la dinámica de la cartera ya que vio limitadas sus facultades formales y su cantidad de miembros. Durante la gestión de Giannettasio, a pesar de la pérdida de peso del organismo como tal, algunos de los consejeros más cercanos a la directora de educación jugaron un importante rol en la definición de las líneas directrices de la reforma y la operacionalización de algunas de las cuestiones referidas a la implementación.

Dentro de la administración central, teniendo en cuenta la extensión del sistema educativo de la provincia y los recursos tanto humanos como financieros manejados por cada área, las diferentes ramas detentan un poder propio. Lo mismo parece haber sucedido con ciertas oficinas, como por ejemplo la Dirección de Informática, que manejan información y recursos claves para el funcionamiento administrativo del sistema. En muchos casos, las

líneas directrices emanadas de los funcionarios al frente de la conducción política de la cartera educativa han encontrado límites en estos núcleos de poder constituidos.

El caso de la oficina gubernamental a cargo de la educación privada puede ser considerado un caso aparte dentro de la estructura de funcionamiento de la DGCyE. Teniendo en cuenta el desarrollo de la educación privada en la provincia y la influencia tanto de la Iglesia como de otras organizaciones de propietarios, el área ha estado históricamente atravesada por los reclamos del sector y las presiones para el otorgamiento de los aportes.

Además de estas relaciones en base a las que se estructura el gobierno educativo a nivel central, las dinámicas de poder que se construyen en la bajada de la Dirección de Educación a nivel distrital también deben ser consideradas. Es a este nivel en dónde terminan de definirse muchas de las cuestiones que tienen un impacto más directo en la vida de las escuelas dada la distancia física que en la mayoría de los casos separa a las instituciones escolares de las instancias de decisión central localizadas en La Plata. A nivel distrital tres son los ámbitos ligados al gobierno del sistema que deben ser mencionados: las estructuras de supervisión, las secretarías de inspección y los consejos escolares. El poder de estos últimos parece haber disminuido y su rol a redefinirse en la dinámica del sistema. El hecho de que sus miembros sean electivos (las listas de candidatos se votan junto con la de concejales de los municipios) y de que manejen una cierta porción de recursos, determina que continúen siendo espacios relativamente codiciados en la vida política de las intendencias. Las secretarías de inspección por el contrario ganaron mayor poder, particularmente durante la etapa de la reforma que exigió una acción administrativa más sostenida en la reubicación de los docentes, adecuación de las plantas y cobertura de vacantes en escuelas que se crearon durante dichos años. En este contexto, los supervisores tendieron a perder cierto espacio aunque continúan siendo el canal fundamental de la bajada de las líneas directrices de la autoridad educativa hacia las escuelas. Si bien el sistema de supervisión parece estar organizado en base a criterios verticalistas tradicionales bastante instalados, teniendo en cuenta las extensiones del sistema, cada uno de los supervisores parece conservar, de hecho, espacios de autonomía para la toma de decisiones más ligadas a lo operativo o para definir el "tono" con que las directivas de La Plata se comunican a las instituciones.

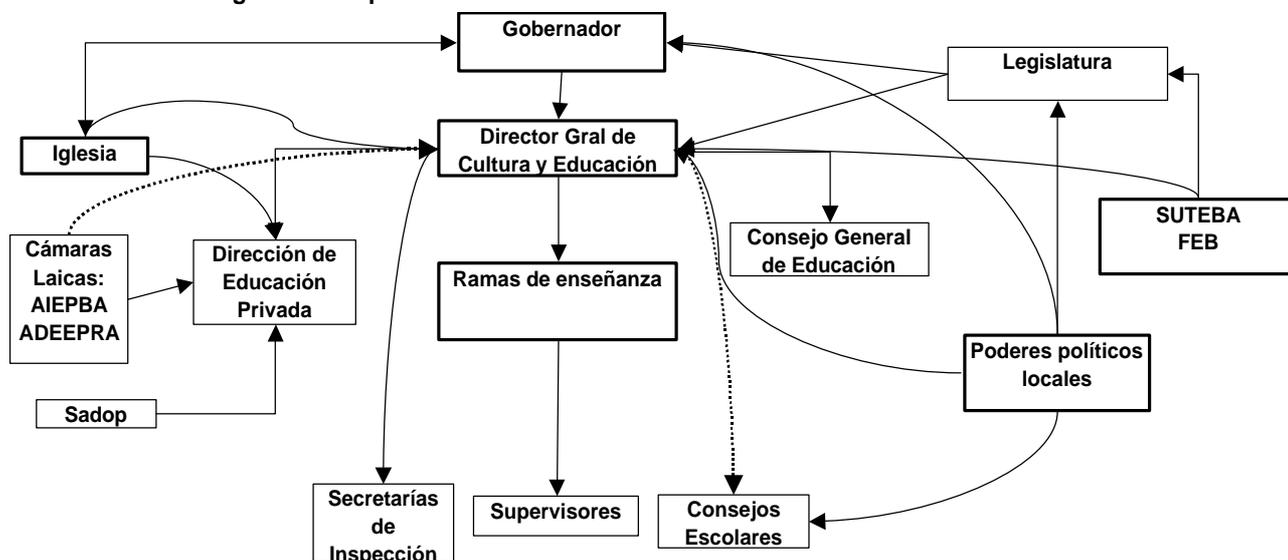
A nivel local, tal como sucede en la mayoría de las provincias, los intendentes, concejales y diputados provinciales también juegan un papel importante, actuando muchas veces –gracias en gran medida a las vinculaciones tejidas desde la pertenencia y las lealtades partidarias- como canales para la llegada de las necesidades de los distritos a las instancias de decisión política. El rol jugado por estos poderes locales resultó significativo, por ejemplo, en el proceso de reparto de los fondos para la construcción de escuelas durante la etapa de mayor desarrollo infraestructural de la reforma.

En relación con las otras instituciones del estado provincial, la Legislatura ha tenido un rol secundario a pesar de detentar ciertas facultades importantes en relación con el tema educativo (como por ejemplo aprobar la designación del Director General de Educación). Las comisiones de educación de ambas cámaras han tendido a estar conformadas por representantes ligados a diferentes actores del sistema (los gremios docentes, supervisores, el sector privado, etc.). Si bien en estos años se sancionaron algunas normativas importantes (por ejemplo la Ley de Educación Provincial), este resultado ha tenido que ver en primer lugar con la decisión política del Ejecutivo para que los diferentes proyectos se transformasen en ley.

Por fuera del ámbito propiamente estatal, los actores de mayor peso resultan los gremios docentes. Tanto el SUTEBA y la FEB, en el ámbito estatal, como el SADOP, en el sector privado, han asumido roles centrales en la vida política del sistema educativo provincial y sus posicionamientos han determinado en de manera significativa el tipo de discusiones que se plantearon en relación con ciertas políticas y medidas gubernamentales. La oposición conjunta a las medidas tomadas por Farías de Castro sirve para explicar en gran medida, por ejemplo, el alejamiento prematuro de la funcionaria. El frente común ante las decisiones de ajuste de Bordón y Oporto también permite encontrar fundamentos a los costos políticos que ambos debieron asumir. Asimismo, y en el otro extremo, el hecho de que la FEB apoyara el proceso de reforma a pesar de la oposición del SUTEBA sirve para entender las razones para que, mas allá de muchas inconvenientes surgidos en la implementación, la “transformación” pudiese avanzar en la provincia.

Por último, y como ya quedo evidenciado en algún párrafo anterior, no puede dejar de mencionarse el peso de los actores ligados al sector privado: la Iglesia y las cámaras que agrupan a los propietarios de escuelas laicas (ADEEPRA y AIEPBA). La incidencia de estos actores en la toma de decisiones parece plantearse por diferentes vías. Podemos hablar, por un lado, de una influencia “informal” ejercida tanto en la discusión de aspectos de la normativa que afecta de alguna manera al sector y la definición de aspectos de la política educativa gubernamental como en la aprobación del nombramiento de ciertos funcionarios (como por ejemplo el Director Provincial de Educación Privada). Por el otro lado, no puede dejar de tomarse en consideración la participación directa de los representantes del sector en instancias más institucionales de toma de decisión (como el Consejo Consultivo de la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada o la ya disuelta Comisión de Seguimiento de la Transformación Educativa) en las que resultan definidas, por ejemplo, algunas cuestiones operativas.

Diagrama 1. Mapa de Poder



Fuente: elaboración propia en base a información relevada en la provincia.

## 4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

### 4.1 EL PODER EJECUTIVO Y LA EDUCACIÓN

Luego de asumir el cargo de gobernador, el primer acercamiento de Duhalde a la cuestión educativa estuvo signado por su voluntad de priorizar la puesta en marcha de medidas destinadas a reformular la estructura administrativa y el ordenamiento del sistema educativo.

La gestión de la **Dra. Farías de Castro** (diciembre 1991-abril 1992), quien fuera en ese momento designada al frente de la Dirección General de Cultura y Educación, estuvo definida por esta impronta reformista (que llegó a incluir el intento de derogar el Estatuto del Docente). Abogada y con un pasado de maestra rural y de educación física, dicha funcionaria poseía amplia trayectoria en el sistema y en la gestión (en ese momento se encontraba al frente de la Dirección de Educación de Adultos del Ministerio de Educación de la Nación). Su corta y conflictiva permanencia al frente de la cartera educativa provincial estuvo determinada principalmente por las resistencias (tanto gremiales como de la propia administración) a las medidas promovidas, agravado por el estilo frontal y poco dialoguista de la directora.

La renuncia de la funcionaria a los 6 meses de haber iniciado su gestión estuvo definida por los altos costos políticos que sostener una situación cada vez más conflictiva implicaba para el gobernador, y parece haber servido para determinar una reformulación en el tipo de acercamiento del gobierno provincial a las temáticas educativas. El nombramiento de la **Dra. Graciela Giannettasio** al frente de la Dirección de Cultura y Educación puede entenderse en el marco de esta redefinición.

Abogada, hasta ese momento senadora provincial y sin experiencia en el sistema educativo, Giannettasio llegó al cargo, sin embargo, con un acabado conocimiento de los pormenores de la realidad política bonaerense y un perfil mucho más negociador que el de su antecesora. Sin duda, estas características resultaron centrales para recomponer relaciones con algunos actores clave y para construir alianzas que después serían centrales al encarar el proceso de transformación. En este sentido, la reinstalación del diálogo con la dirigencia del sindicato docente en ese momento más numeroso de la provincia (la Federación de Educadores Bonaerenses- FEB) constituyó un ejemplo de la significativa diferencia entre esta estrategia y el tipo de relaciones (o la falta de ellas) forjadas por Farías de Castro en este ámbito. Asimismo, la decisión de volver atrás con algunas de las propuestas de reforma promovidas por su antecesora constituyó una muestra del intento por restringir los frentes de conflicto. El hecho de que el año 1993 terminara sin paros docentes –en contraposición a las interrupciones constantes que caracterizaron a los ciclos lectivos anteriores- parece haber demostrado el relativo éxito de dicha estrategia.

Durante el transcurso de la gestión Giannettasio, que se extendió por casi ocho años desde abril de 1992 a diciembre de 1999, la cuestión educativa pasó a transformarse en uno de los ejes centrales del gobierno duhaldista. A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación y la suscripción del Pacto Federal Educativo, la implementación de la reforma se convirtió en uno de los pilares de su proyecto político. Desde el discurso gubernamental esta transformación apareció desde el principio ligada a la inclusión. En palabras de la propia

funcionaria, “la firma del Pacto Federal implicó la llegada de recursos permitiendo que se gestara el momento para incluir a los postergados a través de la obligatoriedad de dos años más en la escuela”<sup>9</sup>.

Si bien el estilo de gobierno desarrollado por la ministro durante esos años aparece descrito como muy verticalista y de poca apertura a los diferentes estamentos del sistema en lo que refiere a la toma de decisiones (lo cual originó algunas resistencias en los cuadros intermedios), tanto oficialistas como opositores ven a su figura y a su capacidad negociadora como elementos fundamentales para entender por qué la implementación de la nueva estructura de la ley pudo hacerse en el tiempo en que se hizo, teniendo en cuenta las dimensiones y complejidades de un sistema como el bonaerense. La prolongada continuidad de la funcionaria en el cargo y la igualmente relativa estabilidad del resto de su elenco constituyen elementos que tampoco pueden ser soslayados en este entendimiento.

La asunción de Ruckauf en diciembre de 1999 determinó, en el campo educativo, la designación del **Lic. José Octavio Bordón** al frente de la Dirección General de Cultura y Educación. Luego de haber ejercido el poder como gobernador justicialista en Mendoza y de haber enfrentado electoralmente a Menem liderando una coalición opositora en 1995, la experiencia de Bordón en relación con lo educativo había estado limitada a su experiencia como consultor del BID en la materia. Luego de que el manejo de la educación provincial estuviese casi por siete años en las manos de los mismos funcionarios, con perfiles políticos ligados al partido gobernante y peso propio en la jurisdicción, la llegada de Bordón desde afuera y cargando su pasada experiencia en el rol de opositor al Justicialismo generó al menos sorpresa en muchos de quienes dentro del sistema habían estado más identificados con la “transformación”. El carácter de esta designación pareció sorprender hasta al propio director, quien, si bien en los meses previos había asesorado en materia educativa al candidato presidencial justicialista para su proyecto nacional, no estaba en contacto estrecho con la realidad educativa bonaerense. Esta distancia parece quedar evidenciada en las propias palabras de Bordón, quien admitía que “...si bien conocía al sistema educativo bonaerense, no conocía en detalle todos los aspectos institucionales de su funcionamiento”<sup>10</sup>. A la reticencia por su pasado político reciente y su relativamente limitado acercamiento a la realidad local se sumaba, de parte del elenco educativo bonaerense, la desconfianza ante la visión crítica sobre la reforma que el nuevo director general parecía compartir.

A diferencia de lo que había sido distintivo de su antecesora, la gestión de Bordón se inició intentando privilegiar un estilo más participativo, que supuso durante los primeros tiempos la convocatoria a una serie de reuniones regionales con supervisores, directores y docentes en las que, al menos desde la enunciación discursiva, se pretendía sumar a los diferentes sectores al plan de trabajo de la nueva administración<sup>11</sup>. En esta misma línea,

---

<sup>9</sup> Entrevista con la Dra. Graciela Giannettasio, provincia de Buenos Aires, agosto 2002.

<sup>10</sup> Entrevista con el Lic. Bordón, provincia de Buenos Aires, agosto 2002.

<sup>11</sup> En una entrevista realizada con el Lic. Bordón, expresó que al asumir como director general de cultura y educación de la provincia recorrió una gran cantidad de escuelas “hablando con todos los directores para tomar conciencia de a dónde íbamos. Así, fuimos recreando la propuesta. Obviamente nos hubiera gustado también hablar con los docentes, pero el sistema es tan grande que fue un esfuerzo muy importante hablar en reuniones regionales con todos los directores, tanto de las instituciones privadas como estatales”. Entrevista realizada en agosto de 2002.

Bordón planteó acercamientos con los gremios y tendió líneas de contacto con el SUTEBA, principal sindicato opositor a la gestión de Giannettasio.

Dentro de este contexto, y con la implementación de la estructura de la Ley Federal en su etapa final, la DGCyE impulsó una serie de políticas orientadas a atender algunas de las desigualdades existentes en el sistema. En este criterio puede entenderse la iniciativa de ampliar la cantidad de instituciones con doble jornada, el fortalecimiento del programa de becas para los alumnos del nivel Polimodal y el desarrollo de un proyecto para apoyar financieramente a los alumnos con mejores promedios que quisiesen iniciar la carrera docente (PROMESBA). Teniendo en cuenta la importante cantidad de recursos que dichas iniciativas requerían para sostener su financiamiento, su futura sustentabilidad –en el marco de una cada vez más crítica situación de las finanzas provinciales- resultó puesta en duda desde un principio.

Otra importante línea de la gestión de Bordón apuntó a promover una descentralización importante del manejo de los recursos del área educativa, intentando hacer converger a las agencias asentadas a nivel jurisdiccional en Unidades de Planeamiento Distrital, a las que también se sumaban representantes de los municipios. Esta decisión generó profundas suspicacias y resistencias, sobre todo de los sectores gremiales, que comenzaron a identificar estas propuestas con la idea de que estas políticas implicaban promover una “municipalización” orientada a ajustar el presupuesto del sector.

Con el correr de los meses, el choque entre las propuestas discursivas y la cada vez más profunda crisis fiscal de la provincia resultó más que evidente, lo que a su tiempo impuso presiones en pos de producir recortes en los gastos del área. La renuncia de Bordón y su reemplazo por el hasta entonces subsecretario de Educación, el **Prof. Mario Oporto**, se dio en un contexto de aumento sostenido de la conflictividad docente como consecuencia de un cúmulo de cuestiones que, en el fondo, remitían a lo presupuestario<sup>12</sup> y que habían generado un profundo desgaste en la figura del mendocino.

Formado como profesor de historia y con trayectoria docente en el sector privado, Oporto asumió su cargo con la primera tarea de encarar el ajuste del sector. Esta intención resultó confirmada por las primeras medidas. Resulta sintomático que uno de los primeros anuncios del flamante director haya versado sobre la intención gubernamental de modificar el régimen de licencias, con el objeto de reducir un 20% el número de suplentes para producir un ahorro de \$50 millones.<sup>13</sup> En términos más que contundentes, el diario Clarín señalaba que “...la decisión de la poda fue tomada hace una semana. Para ello fue designado el nuevo funcionario, quien hasta el jueves fue subsecretario de José Octavio Bordón”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Deben mencionarse en principio la disputa por el atraso del pago del incentivo docente (a nivel nacional) a lo que luego se sumaron denuncias acerca del proyecto gubernamental de producir reformas en el régimen de licencias y en el pago de la desfavorabilidad y finalmente la decisión del gobernador de no abonar a los docentes los días de paro.

<sup>13</sup> “El recorte deja afuera al 20 por ciento de los maestros suplentes” Diario Clarín, 10 de noviembre de 2001.

<sup>14</sup> “El recorte deja afuera al 20 por ciento de los maestros suplentes” Diario Clarín, 10 de noviembre de 2001.

Dicha orientación quedó confirmada ante la profundización de la crisis en diciembre de 2001, que, además de determinar la caída del gobierno nacional de De la Rúa y de promover cambios importantes en el gobierno de la provincia, reveló la crítica situación fiscal de la jurisdicción. Así, la asunción de Solá a principios del 2002 instaló a la reducción presupuestaria como el eje central de las preocupaciones del gobierno, en un intento por equilibrar las finanzas locales. Teniendo en cuenta el peso del sector educativo dentro del paquete de recursos de la jurisdicción, el ajuste afectó particularmente al área, imponiendo un recorte de casi 700 millones. Oporto fue sostenido en su cargo más allá del cambio de gobernador, y su gestión apareció desde el principio identificada con la instrumentación de estas medidas de reducción presupuestaria en el plano educativo.

La votación en enero de 2002 por parte de la legislatura provincial de la Ley N° 12.867 - identificada por los actores del campo educativo como la “ley del ajuste” y sustentada en la Ley de Emergencia Provincial 12.727- dio forma a los instrumentos legales para producir los ahorros establecidos. En este sentido, la redefinición de los criterios para el pago del plus salarial por desfavorabilidad, eliminando el ítem correspondiente a las condiciones económicas del alumnado, constituyó el eje central en el aumento de la conflictividad gremial, que legitimó la instalación del “campamento educativo” en La Plata como respuesta a los descuentos efectuados a los haberes a partir de la recategorización de los establecimientos. Este clima de crisis y emergencia ha impreso su sello a la primera etapa de la gestión que aún continuaba al momento de realización de este trabajo.

**Cuadro 9- Directores Generales desde 1991 hasta 2002.**

| Jurisdicción / gobernador | Cantidad de directores | Cantidad según gobernadores | Duración promedio (en años) | Experiencia previa en el sistema educativo |    |         |
|---------------------------|------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|----|---------|
|                           |                        |                             |                             | Si   | No | Parcial |
| Total                     | 4                      | 1.3                         | 2.5                         | 2  | 1  | 1       |

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en la provincia.

## **4.2 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN**

En términos formales, la Legislatura provincial (de carácter bicameral) posee una serie de facultades significativas en relación con los temas educativos: la propia Constitución Provincial establece que el Director de Cultura y Educación debe contar para su designación con la aprobación del Senado. De acuerdo con la carta magna, la Cámara de Diputados también ejerce la potestad de evaluar y aprobar los pliegos de quienes resulten designados para desempeñarse como consejeros generales. A su vez, la Ley de Educación Provincial impone al Director de Educación la responsabilidad de presentar anualmente un informe de situación ante las Cámaras (Ley N° 11.612, art 33 inciso h).

Más allá de estas prescripciones, el ejercicio de estas facultades ha adquirido tradicionalmente un carácter eminentemente formal. A esto debe sumarse el hecho de que la mayoría fue detentada por el PJ en ambas cámaras durante las consecutivas gestiones de Duhalde, consolidando una dinámica de funcionamiento estrechamente ajustada a las pautas definidas desde el Ejecutivo provincial. El limitado debate en torno a ciertos proyectos y la imposición de la disciplina partidaria en la sanción de una serie de leyes (entre las que puede incluirse la Ley Provincial de Educación), parecen servir como indicadores de esta forma de

funcionamiento. Tal como reconoce un actual diputado oficialista, “...cuando el gobierno es de tu mismo signo y en la cámara hay mayoría, terminás siendo un apéndice”<sup>15</sup>.

Esto no necesariamente supone que los legisladores no tengan o hayan tenido cierto nivel de autonomía relativa como para proponer modificaciones puntuales a los proyectos<sup>16</sup>. En el caso de las cuestiones educativas, las comisiones de ambas cámaras encargadas de dichas temáticas adquirieron presencia significativa en determinados momentos. Sin embargo, los límites parecen quedar claramente explicitados en la palabras del diputado Dalessio, quien reconoce que “...todas las leyes sustanciales que nosotros hemos votado en el recinto, si bien han tenido una activa participación nuestra, de los legisladores, ha sido prácticamente definitivo si el Ejecutivo estaba o no estaba a favor”<sup>17</sup>.

En la mayoría de los casos, la acción de los representantes parece haberse concentrado en la canalización de gestiones formales (a través de declaraciones) o informales (a partir de pedidos y/o presiones ante las autoridades de la Dirección) en favor de las escuelas, instituciones o docentes de sus distritos electorales.

Esta dinámica sólo pareció redefinirse luego de las elecciones de diciembre de 1999, ya que la victoria aliancista en los comicios para representantes provinciales supuso para el PJ la pérdida de numerosas bancas, resignando su condición de mayoría. Desde esta posición, la Alianza consiguió imponer algunas iniciativas, lo cual dotó a la Legislatura de una dinámica más independiente y que inevitablemente introdujo cierta tensión en su relación con el Poder Ejecutivo.

En el plano propiamente educativo, dos cuestiones pueden considerarse como indicadores de esta relativa redefinición. Por un lado, el intento de los representantes radicales en el Senado de impulsar un proyecto para retirarle el apoyo parlamentario al Director de Cultura y Educación, el Lic. Bordón<sup>18</sup>. Si bien esta cuestión nunca tuvo repercusiones desde el punto de vista de sus consecuencias concretas, sí debe tenerse presente en relación con su carácter simbólico. Por otro lado, la aprobación por ambas cámaras de una nueva Ley de Consejos Escolares cuyo proyecto original correspondía a diputados del radicalismo y del Frepaso. La respuesta del Ejecutivo a esta iniciativa fue proceder a su veto total aún cuando desde la comisión de educación los diputados oficialistas habían introducido sus pareceres en el proyecto<sup>19</sup>.

La victoria justicialista en las elecciones de octubre de 2001 devolvió a las cámaras un perfil similar al existente hasta 1999 y la disciplina partidaria se hizo presente nuevamente al

---

<sup>15</sup> Entrevista con el dip. Nicolás Dalessio, Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Agosto de 2002.

<sup>16</sup> Como los que, según algunos entrevistados, se incorporaron desde la comisión de educación al proyecto de Ley de Educación remitido por el Ejecutivo. Entrevista a Hugo Mazzola, Veedor de la comisión de educación de la cámara de diputados de la provincia, realizada en agosto de 2002.

<sup>17</sup> Entrevista realizada en agosto de 2002.

<sup>18</sup> Nota: “Embestida del Senado para echar a Bordón de Educación”, Diario El Día, 14 de agosto, 2002.

<sup>19</sup> Según la experiencia de un diputado justicialista: “...nosotros habíamos trabajado como bloque minoritario muchas de las cosas que decía la ley tenían nuestro trabajo. Yo siempre supuse que el Ejecutivo, como parte del mismo color político, nos iba a llamar, porque muchas cosas de la ley eran positivas. Había otras partes con las que nosotros no acordamos y, de hecho, votamos algunos temas. El Ejecutivo no nos consultó, la vetó” Entrevista a Nicolás Dalessio, realizada en agosto de 2002.

momento de votar la Ley de Presupuesto para el 2002 (con significativos recortes) y la controvertida y ya mencionada Ley N° 12.867 que dispuso, entre otras cuestiones, la reclasificación de los establecimientos educativos.

## 5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

La provincia de Buenos Aires presenta una larga tradición en términos normativos. En efecto, el ordenamiento del sistema educativo de la provincia estuvo históricamente sustentado en leyes que resultaron precursoras para las demás jurisdicciones<sup>20</sup>.

El marco legal que rige el funcionamiento de la educación en el territorio bonaerense tiene su basamento en la actualidad en dos pilares fundamentales: la Constitución Provincial y la Ley Provincial de Educación.

La primera –cuyo texto actual surgió de la reforma llevada adelante en el año 1994– incluye una sección completa destinada a la cuestión educativa, consagrando el tema como una cuestión de Estado y reafirmando muchas de las tradiciones de la política educativa bonaerense<sup>21</sup>. Con respecto a la Constitución anterior se detectan cambios importantes únicamente en lo que respecta al financiamiento de la educación y a la educación universitaria. En relación con el primer punto, el artículo Nro. 204 establece que “...el presupuesto de gasto dispondrá los recursos necesarios para la prestación adecuada de los servicios educativos, constituyendo además en forma simultánea y específica, un Fondo Provincial de Educación. Los recursos que conforman dicho fondo ingresarán directamente al mismo y serán administrados por la Dirección General de Cultura y Educación”. Con respecto a la educación universitaria, tratada en el capítulo cuarto, se establecen los criterios para la fundación de universidades provinciales, su gratuidad y su gobierno. Fuera de estas diferencias, el texto de la Carta Magna sancionado en el año 1994 vuelve a reconocer y definir como principales responsables del gobierno y la administración del sistema a tres organismos de larga data en la provincia: la Dirección General de Cultura y Educación (antes denominada Dirección General de Escuelas y Cultura), el Consejo General de Cultura y Educación, y los Consejos Escolares de competencia territorial distrital<sup>22</sup>. La Constitución fija asimismo los objetivos de la educación provincial al establecer -retomando la letra de la Constitución Provincial de 1934- que “...la Educación tendrá por objeto la formación integral de la persona con dimensión trascendente y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, formando el carácter de los niños en el culto de las instituciones patrias, en el respeto a los símbolos nacionales y en los principios de la moral cristiana, respetando la libertad de la conciencia”.

---

<sup>20</sup> Basta mencionar que la primera Ley Provincial de Educación data del año 1874, adelantándose en diez años a la Ley de Educación Común 1420 de orden nacional.

<sup>21</sup> Sección Octava, Cultura y Educación, Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>22</sup> Si bien en la Convención Constituyente existieron otras propuestas para organizar la administración central del sistema, uno de sus defensores, Nicolás Dalesio, comentó que “el proyecto no prosperó porque la convención general constituyente estuvo teñida por la reelección del gobernador. No se pudieron plantear temas esenciales como la descentralización educativa. El radicalismo, que manejaba algunos distritos centrales, creía que con estas medidas perdería poder político. El gobernador Duhalde, entonces, entregó estas dos ideas fuerza, la descentralización municipal y la descentralización educativa, a cambio de la reelección”. Entrevista realizada en agosto del 2002.

El otro pilar del andamiaje legal es la Ley Provincial de Educación (Ley N° 11.612) promulgada en enero de 1994. La provincia fue la primera jurisdicción en impulsar la sanción de una ley educativa propia, posterior a la sanción de la Ley Federal de Educación. Su similitud con la norma nacional ha sido reiteradamente destacada por los entrevistados, e incluso los más críticos la definen como una "copia exacta"<sup>23</sup>. Sin embargo, algunas de sus disposiciones parecen cristalizar ciertas tradiciones educativas propias. Tal vez, los artículos más significativos en este sentido son aquellos que prevén los objetivos de los diferentes regímenes especiales de la provincia, entre los que se incluyen el de Educación Física y el Servicio de Psicología y Asistencia Social Escolar (dos ramas con importante trayectoria en el territorio provincial)<sup>24</sup>.

Fuertemente discutida desde algunos sectores por la falta de debate que caracterizó su proceso de elaboración y aprobación, esta normativa puso de manifiesto la voluntad política del Poder Ejecutivo de implementar la reforma: algunas de las modificaciones en torno a las funciones y responsabilidades de los diferentes organismos educativos que esta ley propuso se plantearon -desde la óptica gubernamental- como esenciales para que la transformación pudiese darse en los acotados tiempos previstos. El hilo conductor de estas reformas apuntó a fortalecer el poder de la Dirección General de Cultura y Educación, concentrando la toma de decisiones en las instancias centrales de dicho organismo<sup>25</sup>.

En este sentido, dos son los cambios dignos de destacar. En primer lugar, la llamativa atenuación de la injerencia del Consejo General sobre las decisiones de la Dirección General de Cultura y Educación. La eliminación de la exigencia impuesta por la legislación anterior en relación con que dicho Consejo General intervenga y/o preste su aprobación en una serie de cuestiones, transformó a este organismo en un cuerpo eminentemente consultivo. Precisamente, la nueva norma estableció que el presupuesto del sector, que antes debía ser remitido al Consejo para su aprobación, se eleve directamente al Poder Ejecutivo al igual que los informes anuales, que pasan a remitirse únicamente a la Legislatura. A su vez, la autorización para la creación y la modificación de la infraestructura edilicia que antes necesitaba del asesoramiento del Consejo, pasó ahora a ser una atribución exclusiva del director general. En lo que respecta a la disposición del régimen de becas, premios y subsidios para alumnos y para capacitación y/o perfeccionamiento docente, también se releva al director general de la consulta al Consejo. Por último, la elaboración de los planes y los programas de estudio y de los anteproyectos de leyes relacionados con el ordenamiento educativo de la provincia -que antes formaba parte de las funciones del Consejo- ahora son facultad del director general aunque de consulta obligatoria al Consejo (Carciofi; 1995).

Al mismo tiempo, la nueva distribución de funciones de los diferentes organismos con asiento territorial dispuesta por la mencionada normativa denotó una similar tendencia a limitar el rol de los Consejos Escolares, únicos organismos autónomos a nivel distrital conformados por representantes electos por la comunidad. En este sentido, una de las modificaciones centrales resultó el traslado de las atribuciones relacionadas con la inscripción de aspirantes a la docencia y a las convocatorias para la titularización de cargos, que dejaron

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada a una supervisora en agosto del 2002.

<sup>24</sup> Capítulo III, Del Sistema Educativo Provincia, Artículo 14 y 15. Ley Provincial de Educación.

<sup>25</sup> Retomaremos estas cuestiones en el apartado 6 referido al análisis de la administración central del sistema educativo en la provincia.

de ser responsabilidades de los Consejos Escolares para pasar a la órbita de la DGCyE a través de las Secretarías de Inspección. A su vez, los Consejos Escolares perdieron las facultades vinculadas con la determinación de la localización de los nuevos establecimientos y en torno a la elaboración de la estadística educativa del distrito. Por último, mientras la legislación anterior destinaba un artículo a los recursos de los Consejos Escolares y se hacía referencia tanto a fondos provenientes de la DGCyE como a partidas presupuestarias municipales, donaciones y otros fondos que pudieran percibir por cualquier concepto, la actual sólo menciona a los primeros, es decir, aquellos otorgados por la DGCyE (Carciofi; 1995).

Si dichas normativas constituyen el marco más estructural del andamiaje legal relacionado con el área educativa, otra serie de normas fueron surgiendo a la par que se iba reformulando la estructura del sistema para adecuarla al esquema propuesto por la Ley Federal, dando cuenta en muchos casos de necesidades coyunturales. Así, diferentes resoluciones de la DGCyE marcaron el ritmo de la implementación de la reforma, al normatizar anualmente los diferentes aspectos necesarios para hacer factible el cambio. Tal como se puede observar en el cuadro 10, cuatro resoluciones precisaron las tres etapas de la implementación de EGB: en 1995 la de los primeros años de cada ciclo de EGB, en 1996 la de los segundos años, y por último, en 1997 la de los terceros.

Asimismo, existieron múltiples y dispersas leyes, resoluciones y disposiciones que, de forma simultánea con este proceso de transformación, regularon todo tipo de cuestiones, permitiendo abordar con cierto margen de maniobra los imprevistos y conflictos que surgieron, particularmente en lo relacionado con la puesta en marcha del 3er ciclo. Es en este sentido que puede destacarse -entre otras normas- la Resolución 3709/96 que aprobó el proyecto de formación y capacitación docente, la Resolución 5058/97 que estableció la implementación de acciones de capacitación docente obligatoria y remunerada, la Resolución 3376 donde se definieron los criterios de evaluación, acreditación, calificación y promoción de los alumnos y la Resolución 1856/96, que precisó las pautas para la articulación entre los servicios educativos.

Estas leyes, decretos y resoluciones educativas creadas durante la década del noventa cohabitan con un cuerpo normativo sancionado con anterioridad. Entre este grupo de normas es fundamental destacar al Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley 10.579 de 1987), ya que se trata del texto que regula las relaciones laborales docentes. Si bien durante la década no se llevó adelante ninguna reforma integral de su contenido (y cualquier propuesta en este sentido genera amplias controversias), los cambios producidos a partir de la transferencia de los servicios educativos de la nación a las provincias, la implementación de la reforma y necesidades presupuestarias, impulsaron la sanción de varias leyes, decretos y resoluciones que, de una manera u otra, limitaron algunos de los derechos de los docentes allí consagrados<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, la Ley 12.867, tan cuestionada por los gremios y principal causa del "Campamento educativo" instalado frente a la DGCyE a lo largo de 2002, modificó los criterios de desfavorabilidad establecidos por el Estatuto, disminuyendo significativamente la cantidad de docentes que reciben un plus por las condiciones de las escuelas en las que trabajaban, quitó los premios para las jubilaciones y cambió algunas de las condiciones de las licencias.

Entre este grupo deben mencionarse, asimismo, el Reglamento General para las Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires (1958) y el Reglamento de la Enseñanza Media de la Provincia de Buenos Aires, normas que rigen varios de los aspectos de la vida interior de las escuelas y de las relaciones entre actores centrales del sistema educativo (maestros, directores, supervisores, etc.). Aunque son varios los entrevistados que hicieron referencia a esta normativa como organizadora de las prácticas escolares, algunos otros -más críticos- destacaron su desactualización explicando que: *“...si bien uno de los temas centrales de la reforma fue la transformación institucional donde se planteó mayor descentralización y mayor autonomía en la gestión de las escuelas, todos los servicios educativos siguen regidos por reglamentos de escuelas anteriores a la transformación, con una visión de la escuela totalmente distinta: fuertemente centralista y vertical. No se logró compatibilizar lo nuevo con lo viejo. El docente nada entre dos aguas: tiene que ser autónomo pero al mismo tiempo pertenece a una estructura muy verticalista donde el inspector sólo viene a controlar. Yo creo que la legislación no se transformó como para dar las herramientas necesarias para que cambie el tipo de relación entre un supervisor y sus supervisados, esa relación está marcada por una legislación que es ideológicamente anterior, con un posicionamiento, una tradición y una cultura diferente”*<sup>27</sup>.

En lo que respecta al sector educativo privado, no existe -a diferencia de lo que ocurre en otras provincias- una ley específica que regule su accionar. Es la propia Ley Provincial de Educación, en cambio, la que destaca el papel significativo atribuido a este tipo de enseñanza al entender al sistema educativo como un todo que engloba a los dos tipos de gestión: la estatal y la privada. Esta situación de igualdad entre ambos sectores queda plasmada en el artículo cuarto de la mencionada ley, donde se afirma que *“...el sistema educativo provincial está constituido por las unidades educativas de gestión pública, estatal y privada, creadas al efecto y que abarcan los distintos niveles y modalidades de la educación”*. Asimismo, la educación privada cuenta con un capítulo propio en la mencionada ley que, entre otras cuestiones, fija el carácter del gobierno del área, a cargo de la Dirección de Gestión Privada dependiente del Director General de Cultura y Educación a la que asiste un Consejo Consultivo integrado por representantes de la DGCyE, de los servicios educativos de la Iglesia Católica, de las cámaras que representan del sector, de los padres y del gremio docente<sup>28</sup>.

Concluyendo, podría plantearse que, si bien existe en la provincia un marco normativo reciente que acompañó al proceso de implementación de la transformación educativa, éste convive con normas anteriores que presentan un discurso diferente y que, en algunos casos, hasta contradicen a la nueva legislación. A propósito de este tema, quien fuera Directora de Asuntos Legales de la DGCyE entre 1993 y 1999 explicaba que *“...tenemos un marco legal novedoso pero que coexistió y coexiste con normativa anterior a la transformación. Toda la legislación anterior a la reforma subsiste y no tienen nada que ver una con otra. Por ejemplo, la nueva normativa plantea cambios en la estructura y en la gestión pero, al mismo tiempo, el personal quedó regido por legislación anterior, como el Estatuto del Docente”*<sup>29</sup>.

Es importante destacar como una particularidad provincial, el fuerte peso que tiene la normativa como instructora de las prácticas educativas tanto en relación con lo administrativo (procesos de asignación de cargos, licencias, suplencias, etc.) como con lo

---

<sup>27</sup> Entrevista a un docente realizada en agosto 2002.

<sup>28</sup> Capítulo X, Educación Privada, Ley Provincial de Educación, Provincia de Buenos Aires.

<sup>29</sup> Entrevista realizada a Marcela García, Agosto 2002.

pedagógico (capacitaciones docentes, jornadas de discusión, programas específicos, etc.). La extensión y las distancias que caracterizan a la provincia hacen de las normas una herramienta primordial a la hora de transmitir la información necesaria para gestionar el sistema. Sin embargo, si por un lado el cuerpo normativo permite guiar desde el nivel central las prácticas de los actores del sistema, por el otro, la lejanía entre los distintos niveles de conducción deja márgenes importantes de flexibilidad en su aplicación.

**Cuadro 10 - Normativa educativa fundamental de la provincia**

| <b>Normativa</b>  | <b>Tipo y número</b> | <b>Año de sanción</b>         | <b>Ejes involucrados</b>                      |
|---|----------------------|-------------------------------|---|
| Constitución Provincial   |                      | 1994                          | Administración Central / Política Educativa   |
| Ley Provincial de Educación   | Ley 11.612           | 1994                          | Política Educativa                            |
| Estatuto del Docente  |                      |                               | Políticas laborales                           |
| Reglamento General para las Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires | Decreto 6.013/58     | 1958<br>(Texto ordenado 1983) | Supervisión, control y evaluación del sistema |
| Reglamento de la Enseñanza Media en Provincia de Buenos Aires                 | Resolución 1709/58.  | 1958                          | Supervisión, control y evaluación del sistema |
| Implementación de los primeros años de cada ciclo de EGB                      | Resolución 4947/95   | 1995                          | Implementación de la reforma                  |
| Implementación de los segundos años de cada ciclo de EGB                      | Resolución 3708/96   | 1996                          | Implementación de la reforma                  |
| Implementación de los terceros años de cada ciclo de EGB                      | Resolución 11.714/97 | 1997                          | Implementación de la reforma                  |
| Implementación del Nivel Polimodal  | Resolución 4625/98   | 1998                          | Implementación de la reforma                  |

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados en la provincia.

## **6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN**

### **6.1 ESTRUCTURA DE LA DIRECCIÓN DE CULTURA Y EDUCACIÓN**

El gobierno del sistema educativo más extenso de Argentina resulta, según lo establecido por la Constitución Provincial, potestad de la Dirección de Cultura y Educación (DGCyE). Creada en el último cuarto del siglo XIX bajo la denominación de Dirección de Escuelas y en sus inicios bajo la autoridad del propio Sarmiento, esta presencia histórica la convierte en un organismo tradicionalmente ligado al desarrollo de la educación bonaerense.

A cargo de un Director nombrado por el propio gobernador con acuerdo del Senado provincial, existe también en el seno de la Dirección un Consejo General conformado por 10 miembros (6 designados por el Ejecutivo y 4 elegidos por los docentes) del cual el Director es el presidente.

En términos generales puede afirmarse que durante los noventa, tal como ya ha sido mencionado en el apartado correspondiente al marco legal, la evolución de la estructura central de la administración ha mostrado una tendencia hacia la concentración del poder en el Director General, en detrimento del Consejo General. El recorte determinado por la Ley Provincial de Educación tanto en el número de miembros -que pasaron de 12 a 10- como en las potestades formales de dicho órgano han tendido a reducir su poder e incidencia en las decisiones centrales de política educativa (aún cuando algunos de sus miembros jugaron –a título personal- un rol central en la definición de algunas cuestiones ligadas a la reforma), confinándolo a una función eminentemente consultiva. Tal como señalaba uno de los consejeros: "...hasta la sanción de la Ley Provincial el Consejo tenía potestad por ejemplo para crear escuelas e interpretar el Estatuto del Docente. Esa normativa supuso un vaciamiento de las facultades del Consejo que le hizo perder inserción en el sistema"<sup>30</sup>.

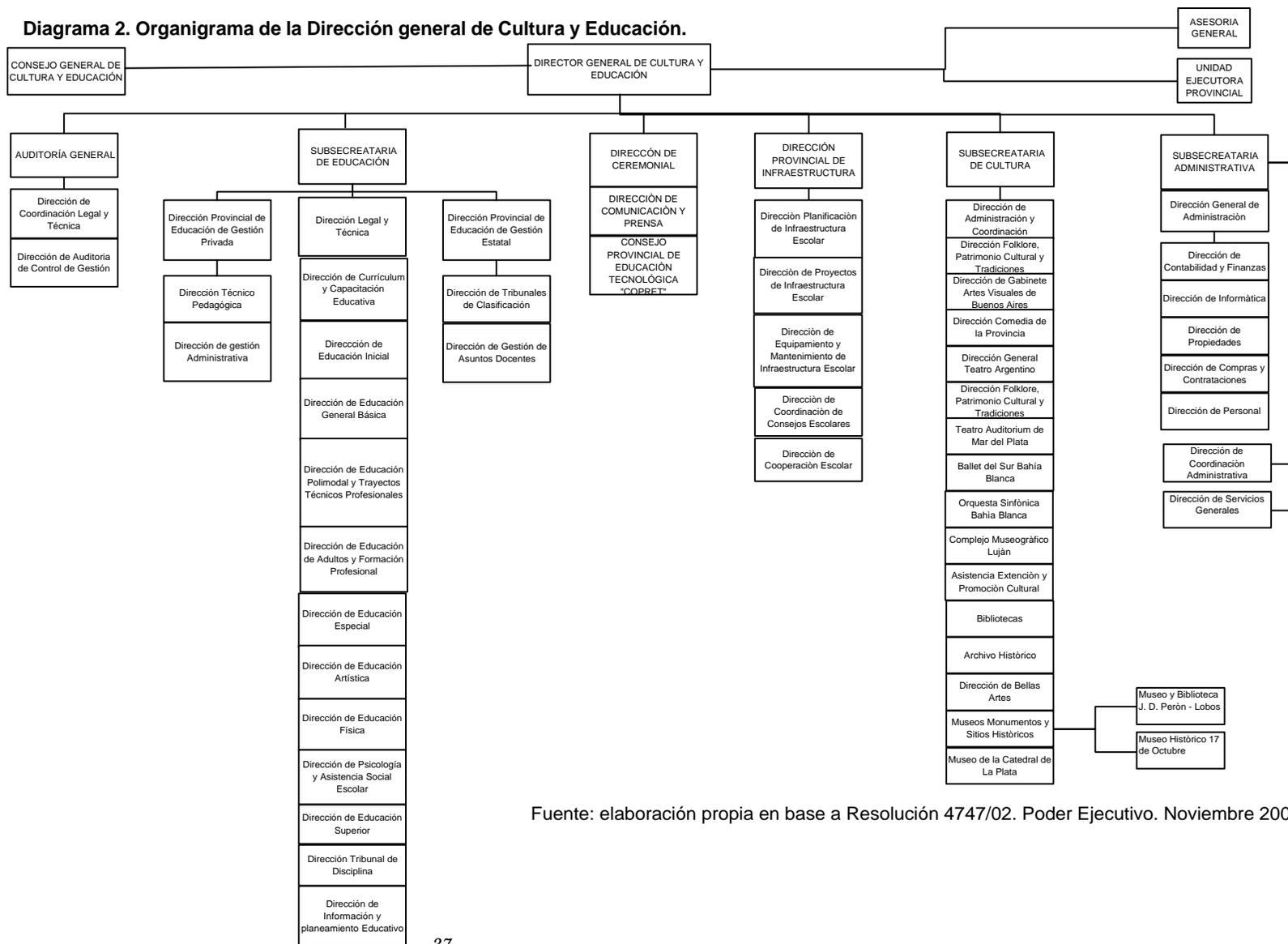
Tal como puede observarse en el organigrama, de la Dirección General dependen –en lo referido a la gestión del sistema educativo- la Subsecretaría de Educación y la Subsecretaría Administrativa.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Entrevista con Carlos Cebey, Consejero General de Educación por la UCR, Agosto 2002

<sup>31</sup> Cabe mencionar en relación con este punto que la Subsecretaría de Cultura, aunque depende de la DGCyE, se rige por dinámicas diferentes al resto de las áreas vinculadas con lo educativo.

**Diagrama 2. Organigrama de la Dirección general de Cultura y Educación.**



Fuente: elaboración propia en base a Resolución 4747/02. Poder Ejecutivo. Noviembre 2002

Directamente a cargo del gobierno pedagógico del sistema, la primera de las Subsecretarías ha sumado bajo su autoridad –a lo largo de los años- diferentes dependencias ligadas a los tipos de educación (o “ramas” según se las conoce en la provincia) que han ido agregándose a la oferta provincial. La conformación de estas ramas ha determinado –en el plano organizacional- la creación de las Direcciones de nivel que las gobiernan y que hoy en día llegan a un total de nueve. A la originaria *rama madre* de Educación Primaria (hoy Educación General Básica) se han adicionado (no necesariamente en este orden de aparición) la de Educación Media (hoy Polimodal y Trayectos Técnicos Profesionales), Educación Inicial, Educación Física, Educación de Adultos, Educación Especial, Educación Artística, Educación Superior y Psicología y Asistencia Social Escolar, para dar forma a la actual estructura de la administración central del sistema. El sector privado, significativamente extendido en la provincia, también tiene su expresión en esta estructura administrativa a partir de la existencia de una oficina –la Dirección Provincial de Gestión Privada (DIPREGEP)- responsable de la supervisión pedagógica del sector y de la gestión y fiscalización de los aportes financieros realizados a las escuelas privadas por el Estado provincial.

La Subsecretaría Administrativa, la otra pata de la DGCE, concentra las responsabilidades ligadas a los procedimientos administrativos en base a los que funciona el sistema educativo provincial. La gestión de estas cuestiones, ya de por sí dificultosa debido a la complejidad que históricamente ha caracterizado a estas tramitaciones, resulta más fatigosa dadas las dimensiones y la dispersión geográfica del sistema de la provincia y al hecho de que muchas de las decisiones finales se encuentran aún centralizadas en las oficinas de La Plata.

El aparato de la administración central de la educación está compuesto por cerca de 5000 agentes que, en general, responden a un perfil más bien ligado a lo burocrático-administrativo. La ausencia de recursos humanos capacitados se ha correspondido con –a la vez que ha sido el resultado de- la falta de políticas de reclutamiento sostenidas, la ausencia de carrera administrativa y la falta de pago a término. Este bache ha intentado ser subsanado –en muchos casos- apelando a la contratación ad-hoc de personal temporario avocado a tareas de asesoramiento. Tal como señala uno de nuestros entrevistados, “...en los noventa, como había recursos, todo se arreglaba contratando gente como personal temporario. La expansión del gasto y la voluntad de garantizar la implementación de la reforma hacían que las falencias administrativas se disimulasen”<sup>32</sup>.

## **6.2 LAS DINÁMICAS DE PODER DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**

Considerando el funcionamiento del aparato administrativo-burocrático, pueden percibirse ciertas dinámicas de funcionamiento que resulta interesante destacar. La primera de las cuestiones remite a la particular relación establecida entre los estamentos burocráticos y los funcionarios que ocupan los puestos asociados a la gestión política. Si este fenómeno parece asumir una presencia recurrente en el funcionamiento de la administración pública en general –y por lo tanto no puede ser circunscripto sólo al ámbito del gobierno de la

---

<sup>32</sup> Entrevista con el Cdr Horacio Landreau, Auditor General de la DGCE y Ex Director de Administración de la DGCE.

educación- las dimensiones del aparato burocrático provincial del sector educativo otorgan una particular importancia al carácter que estas dinámicas han adquirido en su seno.

Las dos visiones contrapuestas en este sentido remiten, por un lado, a la percepción extendida entre los tomadores de decisiones acerca de que la administración burocrática constituye "*un elefante difícil de domar*", con dinámicas que escapan a las directivas emanadas desde la dirección política. En contraposición, la visión desde los estamentos burocráticos parece construirse en base a la concepción –que adquiere mayor sustento en épocas de rotación importante de elencos gubernamentales como la experimentada por la provincia en los últimos años- de que "*los funcionarios pasan y nosotros quedamos*".

El quiebre anteriormente descripto se entrecruza con otras dinámicas de funcionamiento que se desarrollan en algunas oficinas de la administración educativa, dinámicas que en el fondo remiten a la pelea por fortalecer espacios de poder.

Esto parece expresarse, por ejemplo, en el funcionamiento de diferentes áreas de la DGCyE. En este sentido, resulta extendida entre varios entrevistados la concepción acerca de que cada rama ha evolucionado de manera independiente y con dinámicas propias, intentando consolidarse con los años como componentes inmodificables del sistema. Esta relativa autonomía adquiere sustento en el hecho de que cada Dirección gestiona sus propios establecimientos: además de las escuelas de educación inicial, EGB, polimodal y terciaria, existen en la provincia centros de educación física (los CEF) dependientes de la Dirección de Educación Física, centros de educación complementaria (los CECs) dependientes de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar, Escuelas de Educación Estética e institutos terciarios de educación artística, dependientes de la rama de Educación Artística y, por último, los CENS y EGBA que dependen de la Dirección de Adultos. Una similar fuente de autonomía parece estar dada por la circunstancia de que cada rama administra estructuras de supervisión específicas, encargadas de controlar los establecimientos bajo su órbita<sup>33</sup>. En resumen, y tal como señalaba una entrevistada, "*...cada rama es tan inmensa que forma un propio Ministerio*"<sup>34</sup>.

Similares lógicas de autonomía se han evidenciado en el manejo de procesos clave, como los relacionados con la información o los salarios<sup>35</sup>. La liquidación de estos últimos ha estado desde hace tiempo bajo la responsabilidad de la Dirección de Informática de la DGCyE, oficina reiteradamente intervenida por manejos poco claros y que, por el carácter de la información que monopoliza, parece haber acumulado un poder propio que la ha hecho actuar con relativa autonomía<sup>36</sup>. Según un entrevistado, "*... Informática siempre fue una especie*

---

<sup>33</sup> Las cuestiones propias de la supervisión serán particularmente desarrolladas en el apartado dedicado a las políticas de control, supervisión y evaluación del sistema.

<sup>34</sup> Entrevista a un funcionario de la Dirección General de Cultura y Educación realizada en agosto de 2002

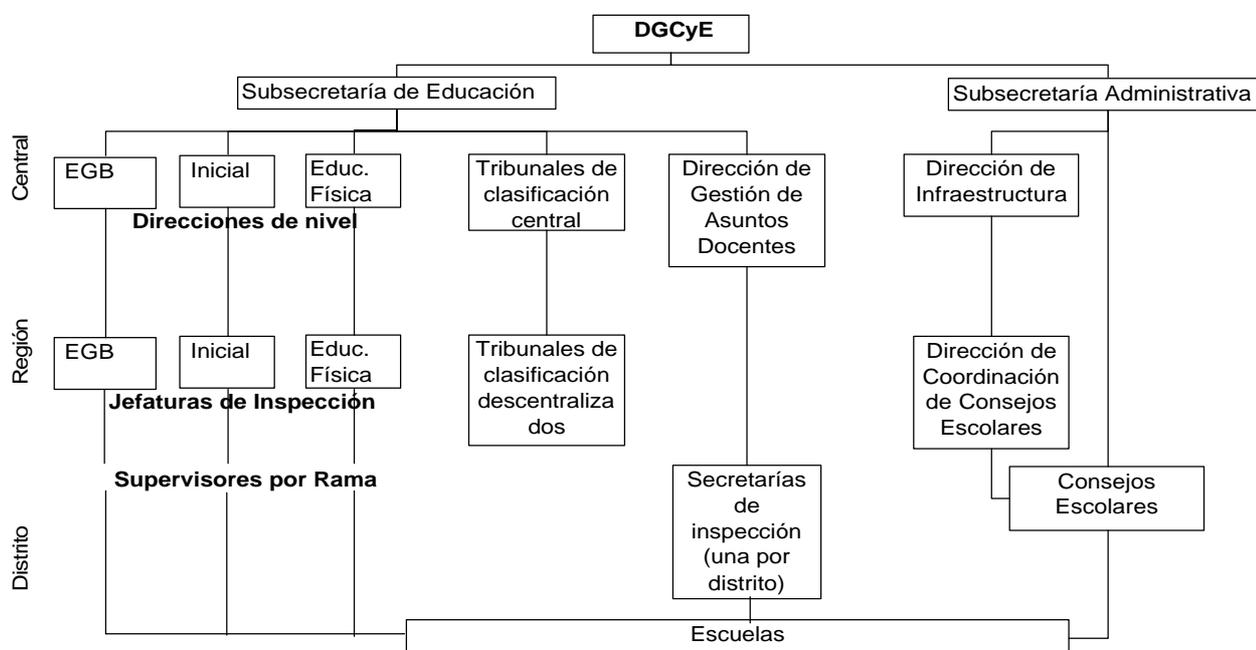
<sup>35</sup> Fortaleciendo la falta de sistematización de la información, un funcionario entrevistado contaba como anécdota que "*...es muy difícil confiar siquiera en la información básica. En algunos casos, hasta algo tan simple como la matrícula o la cantidad de establecimientos tiene diferencias según qué oficina te pase los datos.*"

<sup>36</sup> En una nota acerca de una de las intervenciones sufridas por la Dirección como consecuencia de errores constatados en los recibos de liquidación de sueldos, el diario *El Día* (8/2/94) daba cuenta de este accionar propio del área al detallar que "*...fuentes responsables descartaron que pueda tratarse de una estafa, y se inclinaron por explicar lo ocurrido por una intencionalidad política de buscar la generación de un conflicto*".

de bunker impenetrable. Es un lugar clave porque manejan el tema de los salarios pero funcionan con una lógica propia; en los últimos años no respondieron ni siquiera al director. La estrategia de la gestión política en muchos casos ha sido tratar de construir circuitos paralelos que les quitasen poder sobre el manejo de la información porque meterse a hacer una reforma desde adentro era imposible”<sup>37</sup>.

Asimismo, dinámicas paralelas operan concomitantemente tanto en el plano de la relación de la DGCyE con los diferentes organismos que la representan a nivel distrital como entre estas oficinas entre sí. Cabe destacar que la vinculación que se establece entre la estructura administrativa central y las escuelas resulta materializada a través de tres vías (ver diagrama 3). Por un lado, a partir de las estructuras de supervisión, que como ya se ha mencionado dependen de cada rama y se organizan en base a 16 jefaturas regionales<sup>38</sup>. Por el otro, por intermedio de las secretarías de inspección, por fuera de las ramas -dependiendo de la Subsecretaría de Educación a través de la Dirección de Gestión Educativa- y con asiento en cada uno de los 134 distritos. Por último, en forma paralela y de acuerdo con lo establecido por la Constitución Provincial, en cada municipio existe un consejo escolar, pensado como expresión de la comunidad en el gobierno educativo y que se relacionan con el nivel central a través de una oficina de Coordinación de Consejos Escolares.

**Diagrama 3. La llegada territorial de la Dirección General de Cultura y Educación<sup>39</sup>.**



Fuente: elaboración propia en base a información relevada en la provincia.

<sup>37</sup> Entrevista realizada con un ex-funcionario de la DGCyE, agosto de 2002.

<sup>38</sup> Es interesante resaltar que las regiones educativas establecidas en la provincia no se corresponden con ninguna otra división territorial (ni con las regiones sanitarias, ni con las electorales, ni con la propia división distrital). Para más detalles ver el apartado correspondiente al eje de Supervisión, Control y Evaluación.

<sup>39</sup> Esquema simplificado.

Durante los noventa es posible identificar al menos dos tipos de redefiniciones en el vínculo entre la Dirección General y estos tres órganos asentados a nivel distrital. Por un lado, una tendencia, a la reconcentración del poder a nivel de la instancia central, de la mano de una relativa pérdida de potestades por parte de los consejos escolares. Por el otro, una reformulación en el interior de los distritos, con una apropiación de responsabilidades por parte de las secretarías de inspección, a partir de la transferencia a su órbita de las tramitaciones referidas al nombramiento del personal docente anteriormente a cargo de los consejos escolares. Estos últimos vieron entonces sus facultades limitadas, al tiempo que la Ley Provincial de Educación dispuso la abolición de la dieta que hasta el momento de su promulgación percibían los miembros de dichos cuerpos.

### **6.2.1 La Administración central y las reformas.**

La conjunción de las lógicas consideradas parece haber consolidado un funcionamiento inercial del aparato burocrático. Este marco de situación parece útil para entender por qué la organización de la administración central educativa no ha sufrido cambios sustantivos durante los noventa, aún cuando ciertas modificaciones afectaron en parte la estructura organizacional e implicaron la redefinición de algunos procesos administrativos.

El más importante y profundo intento de reforma de carácter integral debe buscarse a inicios de la década, durante el breve período que tuvo a Farías de Castro al frente de la DGCyE. De hecho, la promoción de una reestructuración de la organización interna de la Dirección, así como del esquema de bajada de la administración central al territorio constituyó uno de los temas centrales de dicha gestión. Respecto de la primera cuestión, la intención apuntó a establecer una jerarquía entre las ramas que pusiera en un lugar primordial a las de Inicial, Primaria y Media, y permitiera fusionar al resto bajo la denominación de "ramas de apoyo", a la vez que se redefinían la cantidad y organización de las regiones y se aglutinaban las instancias de dirección en las mismas. En relación con este último punto, el proyecto de transformación proponía llevar el número de regiones de 16 a 48 -estableciendo límites geográficos más acotados- al tiempo que se unificaban la Jefaturas y fusionaban las instancias de supervisión. En este sentido, la reforma proponía una nueva estructura en la que los jefes regionales para cada una de las ramas dejarían de existir y los supervisores pasarían a reportar a una instancia superior común asentada en cada una de las nuevas regiones.

Las profundas resistencias que estas medidas generaron -en el marco de una creciente conflictividad que determinó, en última instancia, la renuncia de Farías de Castro- hicieron que, en su intento por recomponer las relaciones con los diversos actores, la gestión de Giannettasio volviese atrás con la mayoría de los cambios impulsados y archivase temporalmente las propuestas de reforma anteriormente promovidas.

Respecto de líneas más acotadas de reforma, una primera cuestión a mencionar es la referida a las redefiniciones en el organigrama. Entre las reestructuraciones llevadas adelante en este aspecto, un cambio sustantivo -sobre todo por sus implicancias en términos simbólicos- fue el promovido al inicio del período de Bordón, con la creación de la Dirección Provincial de Educación Estatal y la Dirección Provincial de Educación Privada

(dependientes de la Subsecretaría de Educación) que determinó una igualación en importancia de las agencias a cargo de ambos tipos de gestión<sup>40</sup>.

Al mismo tiempo, otra de las reformas estuvo relacionada con las estructuras a cargo de la formación y capacitación docente. En el año 2000 se creó la Dirección Provincial de Formación y Capacitación Docente (paralela y con rango similar al de la Subsecretaría de Educación) para facilitar la implementación de cambios en lo que hace a la formación de los docentes en el nuevo modelo propuesto por la Ley Federal, calificada por varios entrevistados como una de las materias pendientes de la reforma bonaerense. Estas transformaciones no lograron, sin embargo, continuidad y al poco tiempo de renunciar Bordón volvió a afirmarse la estructura anteriormente existente<sup>41</sup>.

Otra senda de reformas constantemente retomada a lo largo de la década ha sido la referida a la reformulación de los procesos administrativos, intentos que en la mayoría de los casos se han conceptualizado como acciones para mejorar la eficiencia de la administración, pero que en gran medida han estado impulsados por la necesidad de producir ahorros. Teniendo en cuenta las dimensiones del sistema, muchas de estas propuestas han buscado promover un aumento de la descentralización de la responsabilidad de la toma de decisiones en los distritos.

Mientras que este tipo de acciones resultaron algo relegadas en la agenda de la gestión de Giannettasio, la administración de Bordón intentó avanzar en una serie de cuestiones referidas a la modernización de los procedimientos y al ordenamiento del sistema. En este punto, la provincia avanzó de manera autónoma frente a las propuestas desarrolladas desde el Ministerio de Educación de la Nación a través del programa PREGASE, que nunca llegó ponerse en marcha en la jurisdicción. De acuerdo con uno de los entrevistados, "...este programa tuvo una historia ciclotímica en la provincia y no pudo escapar a los vaivenes de la relación con la Nación"<sup>42</sup>.

Por un lado, la cartera educativa desarrolló, a través de una línea con financiamiento externo (Prodymes III), un programa de cédula escolar orientado a generar una base consolidada de alumnos y establecimientos. Similares intentos de transformación se hicieron manifiestos en las propuestas para conformar un legajo único docente (que resultaron finalmente aplazadas) y para controlar el ausentismo, a partir de la terciarización del control médico en los partidos más importantes de la provincia.

Paralelamente, el gobierno intentó avanzar en la descentralización de una significativa cantidad de funciones, fortaleciendo las instancias asentadas a nivel distrital. Fue persiguiendo este objetivo que la creación de las Unidades de Planificación Distrital - pensadas como órganos encargados de coordinar la acción de las oficinas radicadas a nivel

---

<sup>40</sup> Cabe mencionar que hubo durante la década reorganizaciones del organigrama que en reiteradas ocasiones tuvieron que ver con el cambio de dependencia del área de infraestructura de la DGCyE.

<sup>41</sup> Para más detalles sobre esta cuestión ver el apartado correspondiente a Formación Docente dentro del Eje "Políticas Laborales".

<sup>42</sup> Entrevista con el Lic. José Ortiz Amaya, subsecretario administrativo de la DGCyE, realizada en agosto del 2002. La extensión del sistema educativo provincial y las dificultades para lograr que oficinas claves como la de Informática se comprometieran seriamente con la reforma constituyeron otros elementos que conspiraron contra la posibilidad de que el desarrollo del programa avanzase.

local e involucrando a los municipios en la planificación educativa de su distritos- fue presentada por la cartera educativa. En un marco de creciente restricción de recursos, este movimiento fue interpretado por diversos actores, principalmente los ligados al ámbito gremial, como un primer paso hacia una definitiva municipalización de la educación bonaerense. En los hechos, el rol de estas unidades resultó desteñido al ritmo del desgaste de la gestión de Bordón y nunca llegó a consolidarse.

Algunas líneas iniciadas durante la gestión anterior -tales como la conformación del recibo único docente- continuaron desarrollándose desde la DGCyE durante el período de Oporto, aun cuando ciertas acciones se han propuesto en el marco de un esquema de reforma más abarcativo, impulsado a partir de la creación -por parte del gobierno de Solá- de una Secretaría de Modernización del Estado, encargada de coordinar el proceso en las diferentes oficinas de la administración provincial.

A lo largo del 2002 y en el marco de la profundización de la crisis fiscal de la provincia, la Subsecretaría Administrativa tendió a adquirir un rol más importante dentro de la DGCyE, consolidándose como el organismo encargado de "encauzar" el funcionamiento del sistema. En este sentido, puede mencionarse por ejemplo la implementación del recibo único para el cobro del salario de los docentes. Otra importante cantidad de medidas -tal como, por ejemplo, la reclasificación de los establecimientos educativos- encontraron su marco normativo en la ya mencionada Ley N° 12.867.

La gestión de Oporto dotó de nuevo impulso, asimismo, a las acciones tendientes a una mayor descentralización, ahora en el marco de las urgencias impuestas por la crisis fiscal del Estado provincial y el ajuste de las cuentas públicas. Entre las medidas instrumentadas en este sentido deben mencionarse la referida a la creación de un Fondo de Descentralización de la Gestión Administrativa (Res 694/02), a través del cual se transfirió hacia los consejos escolares la gestión de recursos para obras de infraestructura, mantenimiento escolar, pago de servicios locales, etc.

## **7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN**

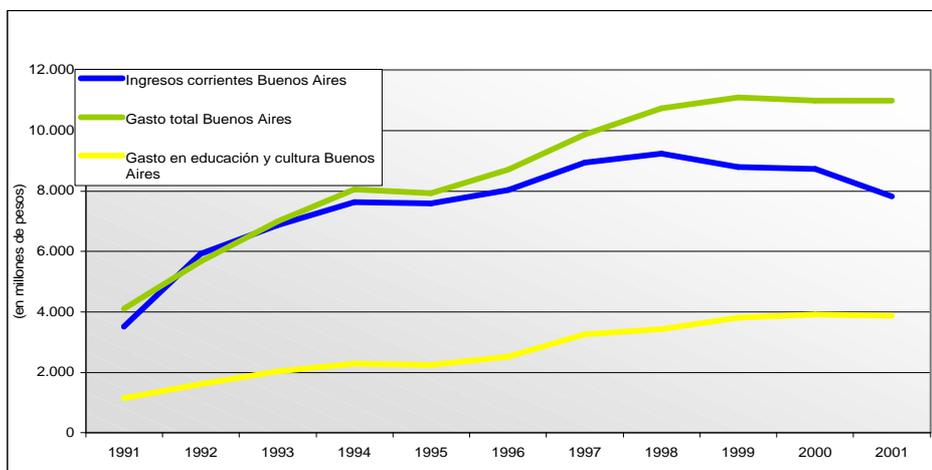
### **7.1 EL GASTO EDUCATIVO PROVINCIAL DURANTE LOS NOVENTA: EXPANSIÓN Y AJUSTE**

El análisis del gasto educativo exige tomar en consideración el gasto provincial en general. Si tenemos en cuenta esta premisa es posible entender las dinámicas que vinculan a ambos a lo largo de la década.

Tal como puede observarse en el siguiente gráfico, las curvas correspondientes a la evolución del gasto educativo y el gasto total de la provincia muestran tendencias similares hasta el año 1999, a partir de cuando el segundo disminuye mientras que el vinculado al área educativa continúa aumentando, aunque a ritmo más moderado. Paralelamente, la consideración de la tendencia observada para la evolución de los ingresos provinciales pone en evidencia la profundización del déficit provincial luego del 1997, año en el que los ingresos alcanzan un pico para entrar luego en una dinámica de caída sostenida. Este déficit

resultó persistente aún a pesar de que el crecimiento del gasto global tendió a desacelerarse e incluso se redujo hacia finales de la década.

**Grafico 3 – Evolución del ingreso corriente, gasto total y gasto en educación y cultura (1)**



(1) Gasto en Educación y Cultura se refiere a al gasto consolidado de las provincias utilizado como fuente el Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias. Gasto Educativo Total se refiere al gasto en educación, sin considerar cultura, en la provincia. Incluye las transferencias financieras realizadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, el gasto del organismo provincial a cargo de la gestión del sistema educativo y el gasto en educación realizado por otros ministerios provinciales. La fuente en este caso es el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa de Costos del Sistema Educativo.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto; en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003.

El resultado de esta dinámica parece haber sido, en primer lugar, un crecimiento sostenido de la deuda provincial que casi se triplicó entre los años 1997 y 2000, pasando de representar un 14% de los ingresos para el primer año a conformar un 43% de los mismos hacia el final del periodo. Si el surgimiento de los bonos provinciales -conocidos como "patacones"- en el 2000<sup>43</sup> constituyó el más importante medio utilizado por el gobierno provincial para financiar una parte significativa del déficit cuando la reticencia de los mercados de capitales hicieron difícil acceder a financiamiento internacional, la profundización de la crisis hacia fines de 2001 ahondó de tal manera las restricciones que el gobierno provincial dispuso un recorte presupuestario significativo para el 2002.

<sup>43</sup> De acuerdo con datos del Centro de Estudios Bonaerenses (CEB) el gobierno provincial había emitido hasta el 31/07/2002 un total de \$3.306 millones de patacones, lo que representaba un 39% del total de bonos provinciales emitidos en el país y supone casi el monto total del presupuesto provincial para dicho año. La magnitud de esta operatoria también resulta aprehensible si se considera que el circulante de patacones equivale en la actualidad un 20% del total de pesos circulantes.

**Cuadro 11 - Evolución de ingresos y gastos (en mill. de pesos corrientes), déficit y deuda**

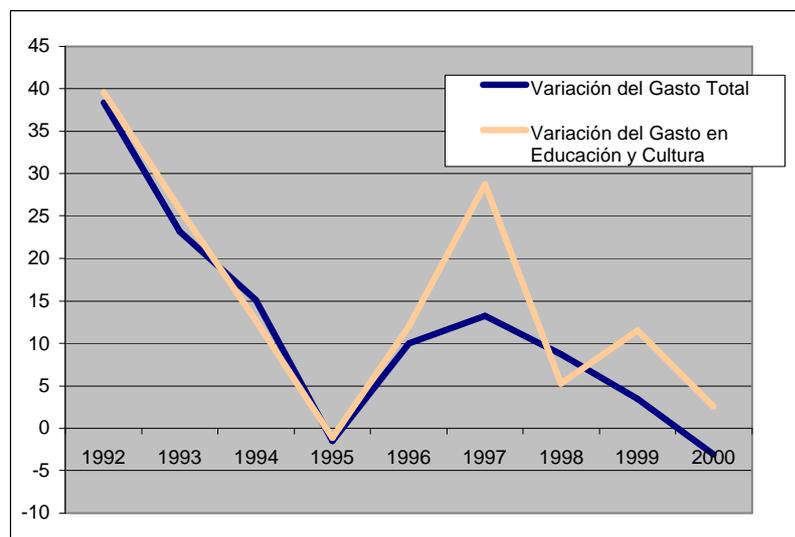
| Concepto                     | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997     | 1998     | 1999     | 2000     | 2001     |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ingreso total                | 3.524,4 | 5.938,5 | 7.022,2 | 7.744,2 | 7.656,8 | 8.135,4 | 10.281,6 | 9.376,1  | 9.387,2  | 8.833,7  | 7.921,1  |
| Gasto total                  | 4.100,8 | 5.674,2 | 6.990,4 | 8.048,6 | 7.927,1 | 8.716,5 | 9.869,0  | 10.730,9 | 11.097,2 | 10.758,3 | 10.980,5 |
| Gasto en                     |         |         |         |         |         |         |          |          |          |          |          |
| Servicios Sociales           | 2.219,3 | 2.817,7 | 3.649,6 | 4.034,6 | 3.970,2 | 4.418,2 | 5.536,3  | 5.901,0  | 6.283,3  | 6.204,5  | 6.106,1  |
| Gasto en Educación y Cultura | 1.153,1 | 1.609,0 | 2.023,4 | 2.279,9 | 2.254,8 | 2.526,6 | 3.252,3  | 3.423,4  | 3.816,3  | 3.914,8  | 3.873,1  |
| Déficit*                     | s/d     | s/d     | 0,4     | -3,7    | -3,5    | -7,3    | -8,0     | -14,6    | -22,4    | -21,8    | -38,6    |
| Stock de deuda*              | s/d     | s/d     | s/d     | s/d     | s/d     | 36,9    | 11,8     | 14,1     | 23,8     | 53,0     | 132,5    |

\* % del ingreso total

s/d = sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad, años 1991-2000; Resultado fiscal, años 1993-2000; y Stock de deuda provincial, años 1996-2000; en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir\\_coord.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm), abril de 2003.

El siguiente gráfico, que vincula las tasas de variación interanual de los dos tipos de gasto resulta útil para terminar de entender las dinámicas que afectaron a ambos. Como puede observarse, el gasto educativo registró tasas de crecimiento positivas para casi todos los años, teniendo su pico en 1997 (año de implementación del 8vo año del EGB3) para adquirir valores menores hacia finales de la década. En el caso del gasto global, la tendencia parece haber resultado más errática, registrándose periodos de crecimiento sostenido seguidos de desaceleración e incluso reducción del gasto hacia mediados (coincidente con la crisis del tequila) y finales de la década (a la par del deterioro de la situación fiscal de la provincia).

**Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo**

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto; en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003.

Considerando el gasto educativo en particular, una primera cuestión a tener en cuenta es que el porcentaje que éste representa dentro del gasto global se ubica en la provincia de Buenos Aires entre los dos más elevados del país (junto a la provincia de Santa Fe). Esta proporción tendió a incrementarse a lo largo de la década, pasando de un 24.8% en 1992 a un 35.1% en el año 2000 (*Dirección de Planeamiento de la DGCyE, "Acerca del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires, Argentina"*), evolución que parece encontrar su explicación en el hecho de que el gasto sectorial casi se cuadruplicó durante el período 1991-2000, pasando de poco más de \$1000 millones para el primero de los años considerados a algo más de \$3600 millones al final de dicho lapso temporal. Tal como puede observarse en el cuadro 11, casi la totalidad de dicho gasto resulta utilizada para financiar erogaciones corrientes. Más del 95% de la masa total –tomando en cuenta la conjunción de gastos en personal y transferencias al sector privado– es utilizada para la financiación del pago de salarios, porcentaje que –aún cuando es elevado– resulta menor que al registrado en otras jurisdicciones.

**Cuadro 12 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto**

| Objeto del gasto  | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>En millones de pesos corrientes</i>  |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Total gasto educativo (1 + 2)   | 1.044,9 | 1.225,7 | 1.568,8 | 1.957,0 | 2.233,2 | 2.500,8 | 3.062,8 | 3.292,7 | 3.640,7 | 3.753,7 |
| <i>Porcentaje</i>   |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Total gasto educativo (1 + 2)   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   |
| 1. Erogaciones corrientes (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4) como % del gasto educativo provincial total | 99,1    | 99,0    | 98,7    | 95,8    | 96,5    | 93,5    | 84,6    | 95,3    | 97,4    | 97,6    |
| 1.1. Gastos en personal   | 86,7    | 85,3    | 85,2    | 82,1    | 80,2    | 79,0    | 79,3    | 81,4    | 77,4    | 77,4    |
| 1.2. Gastos en bienes y servicios no personales   | 2,1     | 2,2     | 2,3     | 2,2     | 3,0     | 3,4     | 4,1     | 3,9     | 3,4     | 3,4     |
| 1.3. Transferencias al sector privado   | 10,5    | 11,5    | 11,4    | 11,8    | 16,1    | 15,4    | 15,0    | 14,2    | 13,9    | 13,9    |
| % de gastos corrientes 1.4. Otras transferencias  | 0,7     | 1,0     | 1,1     | 3,9     | 0,8     | 2,1     | 1,6     | 0,5     | 5,2     | 5,2     |
| 2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial                               | 0,9     | 1,0     | 1,3     | 4,2     | 3,5     | 6,5     | 15,4    | 4,7     | 2,6     | 2,4     |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

Para entender el comportamiento del gasto educativo durante la década es necesario considerar el impacto que en su evolución tuvieron dos sucesos: en primer lugar, el traspaso de la educación media, privada y superior operada a partir de 1994; y en segundo término, la implementación de la nueva estructura propuesta por la Ley Federal llevada adelante durante la segunda mitad de la década.

El proceso de traspaso supuso para la provincia incorporar a casi 65 mil docentes que hasta ese momento se encontraban bajo la órbita del gobierno nacional<sup>44</sup>. Si bien la Nación aseguró, a partir de la Ley 24.049 de Transferencia de los Servicios Educativos, la existencia de partidas específicas para financiar el costo de la gestión del subsistema traspasado, un estudio del Ministerio de Economía de la provincia señala que "...las transferencias no lograron cubrir el total de erogaciones descentralizadas, de modo que esta expansión del sistema educativo provincial derivó en un costo fiscal para la provincia", costo que dicho estudio ubica en cerca de \$800 millones para el período 1995-2000<sup>45</sup>. El cuadro 13 muestra el impacto que esta dinámica generó en términos de la composición del gasto por nivel educativo. Puede observarse en este sentido que el porcentaje correspondiente a educación media experimentó una tendencia incremental que llevó a que este valor pasase de algo más del 20% del total del gasto en 1994 a superar el 35% hacia finales de la década.

<sup>44</sup> Los docentes transferidos sumaban en total 63967, de los cuáles 45280 pertenecían al sector público y 18687 al privado. (Diario El Día 19/10/92). En términos presupuestarios, esto supuso la incorporación de 575.319 horas cátedra y 28.481 cargos.

<sup>45</sup> Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2001) ¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires? Serie Cuadernos de Economía N° 62. La Plata.

**Cuadro 13 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje.**

|                    |              | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  |
|--------------------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total              | Buenos Aires | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
|                    | Total País   | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Educación Primaria | Buenos Aires | 49,6  | 49,2  | 47,4  | 47,8  | 42,0  | 43,9  | 44,3  | 42,4  | 43,5  | 43,4  |
|                    | Total País   | 61,9  | 62,0  | 52,3  | 49,9  | 47,4  | 48,0  | 47,9  | 47,6  | 47,8  | 48,0  |
| Educación Media    | Buenos Aires | 16,8  | 17,4  | 18,1  | 21,8  | 29,6  | 27,9  | 25,5  | 28,5  | 35,5  | 35,6  |
|                    | Total País   | 18,1  | 18,9  | 26,2  | 28,4  | 30,7  | 29,6  | 29,3  | 29,8  | 32,9  | 32,6  |
| Educación Superior | Buenos Aires | 3,2   | 3,2   | 3,3   | 4,5   | 9,5   | 8,4   | 7,6   | 8,7   | 5,3   | 5,3   |
|                    | Total País   | 3,1   | 3,0   | 3,1   | 3,8   | 5,5   | 5,7   | 5,7   | 6,2   | 5,2   | 5,1   |
| Sin discriminar    | Buenos Aires | 30,4  | 30,1  | 31,3  | 25,9  | 18,8  | 19,9  | 22,6  | 20,4  | 15,7  | 15,7  |
|                    | Total País   | 16,9  | 16,2  | 18,4  | 17,9  | 16,4  | 16,8  | 17,1  | 16,4  | 14,1  | 14,2  |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

En relación con el proceso de transformación, éste supuso –según algunas estimaciones- la creación de entre 20 y 30 mil cargos nuevos<sup>46</sup>, producto de la adaptación del sistema a la nueva estructura y de la apertura de divisiones como consecuencia del aumento de la matrícula. De este modo, la implementación de la Ley apareció directamente asociada con una lógica de crecimiento del sistema –significativamente más profunda que la registrada para los años previos- y una consecuente expansión del gasto educativo.

El aumento de la planta docente y la expansión de la matrícula, que pasó de 3.421.159 alumnos en 1996 a 4.014.374 en el año 2000 (cuadro 5), parece explicar la dinámica evidenciada en relación con el gasto por alumno, que para el sector público supuso un crecimiento de 12% entre 1994 – 2000, mientras que en el privado de casi un 14% para el mismo período.

Si bien durante dichos años la decisión política del propio gobernador pareció legitimar dicho crecimiento presupuestario, el proceso tendió a profundizar dinámicas de relación existentes entre el área educativa y el Ministerio de Economía del gobierno provincial. Desde esta última dependencia, pareció existir durante la década una visión concentrada en señalar las ineficiencias asociadas al funcionamiento de la educación provincial y a sus dinámicas de expansión. En este sentido, tendió a consolidarse en la cartera económica la noción de que el sistema escolar crecía obedeciendo a lógicas propias no totalmente justificadas en términos del incremento de la matrícula. Este es el sentido que parece haber sustentado la sanción en el año 1994 de un Decreto que estableció el congelamiento de la creación de cargos que no estuviesen directamente relacionados con la reforma<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Entrevista con Álvaro Aparicio, asesor en la Dirección General de Cultura y Educación, realizada en agosto de 2002.

<sup>47</sup> Dichas disposiciones pretendieron ponerse en práctica por Educación a partir de 1995 pero sus resultados sólo fueron parciales. Entrevista con Álvaro Aparicio, asesor en la Dirección General de Cultura y Educación, realizada en agosto de 2002.

Estas dinámicas tuvieron su expresión en términos del esfuerzo financiero realizado por la provincia para financiar la educación. En el cuadro 14 es posible observar el crecimiento experimentado por el porcentaje del gasto público total destinado al sector educativo desde mediados de la década. Si éste se ubicaba en 1995 en un 28,4%, hacia el final del periodo había trepado hasta situarse por encima del 35%. Una similar tendencia se evidencia para el Gasto por Alumno, que en la provincia de Buenos Aires se incrementó en un 44% entre 1994 - 2001, alcanzando un pico en el 2000 y achicando las distancias que lo separaban al valor provincial de los correspondientes a total región central y total país. Fortaleciendo estas dinámicas, una trayectoria similar resultó constatada en lo relativo al gasto por alumno en relación con los ingresos fiscales por habitante. Con respecto a este punto se destaca el explosivo incremento de este valor para el caso de Buenos Aires, provincia que a mediados de la década experimentaba para esta variable un valor inferior al del Total del país.

**Cuadro 14 - El esfuerzo financiero por la educación**

|      | Gasto en Educación y Cultura como porcentaje del Gasto Público Total |                      |            | Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes |                      |            | Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante |                      |            |
|------|--|----------------------|------------|--|----------------------|------------|--|----------------------|------------|
|      | Buenos Aires   | Total Región Central | Total País | Buenos Aires   | Total Región Central | Total País | Buenos Aires   | Total Región Central | Total País |
| 1991 | 28,1   | 27,3                 | 24,3       | s/d  | s/d                  | s/d        | s/d  | s/d                  | s/d        |
| 1992 | 28,4   | 28,8                 | 27,0       | s/d  | s/d                  | s/d        | s/d  | s/d                  | s/d        |
| 1993 | 28,9   | 29,2                 | 27,2       | s/d  | s/d                  | s/d        | s/d  | s/d                  | s/d        |
| 1994 | 28,3   | 28,5                 | 27,2       | 774,3  | 914,1                | 996,4      | 169,4  | 185,1                | 174,5      |
| 1995 | 28,4   | 29,2                 | 27,7       | s/d  | s/d                  | s/d        | s/d  | s/d                  | s/d        |
| 1996 | 29,0   | 29,7                 | 27,3       | 881,7  | 986,5                | 993,8      | 204,3  | 203,7                | 179,7      |
| 1997 | 33,0   | 31,4                 | 28,5       | 1.012,2  | 1.067,3              | 1.057,1    | s/d  | s/d                  | s/d        |
| 1998 | 31,9   | 30,3                 | 27,9       | 1.040,6  | 1.118,9              | 1.097,9    | 212,1  | 201,9                | 177,1      |
| 1999 | 34,4   | 32,6                 | 29,5       | 1.127,7  | 1.190,3              | 1.146,8    | s/d  | s/d                  | s/d        |
| 2000 | 35,6   | 34,1                 | 30,9       | 1.121,6  | 1.210,7              | 1.164,2    | 246,5  | 229,9                | 196,8      |

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar/webcenso/provincias/provincias.asp>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo; y en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (1996), Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94 Resultados Definitivos. Serie A N° 1. Total país, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa. Dirección General Red de Federal de Información Educativa. Buenos Aires.

Si el período 1995-1999 fue la etapa de la expansión, los primeros años del nuevo siglo –coincidentes con el inicio de la gestión Ruckauf- determinaron una profundización de la crisis de las finanzas provinciales que frenó el ritmo de crecimiento del gasto y se tradujo en una política gubernamental cada vez más preocupada por ajustar los mecanismos de control. El deterioro de la situación alcanzó un punto extremo hacia finales del 2001, que –combinado con el explosivo aumento de la inflación- hizo sentir sus efectos más profundos durante la

primera mitad del 2002. Diferentes medidas acompañaron esta etapa de retracción de los recursos. En términos que trascienden a la DGE, desde el Ministerio de Economía se tendió a hacer más estricto el cumplimiento de los límites o cuotas fijadas para la ejecución presupuestaria de cada una de las áreas del gobierno<sup>48</sup>. Esta tendencia tuvo su punto culminante con la votación del presupuesto de 2002, que para el área educativa implicó directamente un recorte de \$700 millones en relación con el ejecutado en 2001. Teniendo en cuenta la participación de los gastos corrientes en el gasto del sector, estas medidas impusieron –en definitiva- trasladar por diversas vías este recorte a los salarios docentes.

En consonancia con estas acciones, los órganos administrativos centrales de la DGCyE empezaron a enfatizar el establecimiento de criterios de control sobre las dinámicas de crecimiento de cada una de las ramas, ante la percepción instalada de que cada una funcionaba de acuerdo con una lógica autónoma. Fue siguiendo estos criterios que se determinó la redefinición de los mecanismos para la aprobación de los incrementos de cargos: si tradicionalmente cada rama presentaba ante las autoridades administrativas la solicitud de incremento para el ejercicio siguiente, es ahora la propia Dirección General la que establece la cantidad de nuevos cargos que le corresponden a cada una de acuerdo con una estimación realizada a partir de la proyección de la matrícula. Es a partir de estas estimaciones que se aprueban los nuevos topes para cada rama, siendo las mismas ramas las responsables por las adecuaciones finales. También a partir de este criterio en el 2001 se frenó el crecimiento y en 2002 se recortaron 4000 cargos por el reacomodamiento y la fusión de secciones, lo que en términos monetarios supuso un ahorro de \$36 millones<sup>49</sup>.

Durante la gestión de Oporto, algunas otras medidas apuntaron a producir mayores ajustes en el presupuesto del área. La más significativa se dio en el año 2002 en relación directa con el recorte derivado de la sanción del presupuesto para dicho ejercicio. Esta acción supuso cambios en los criterios para la zonificación de las escuelas y la revisión de las categorías en la que cada establecimiento se hallaba comprendido.

Otra importante línea de acción tuvo que ver con acentuar la desconcentración de la ejecución de una parte del gasto –en particular la relacionada con los fondos utilizados para mantenimiento de la infraestructura, insumos para las escuelas y transporte escolar- utilizando las estructuras de los consejos escolares (Res. N° 694/02 Creación del Fondo de

---

<sup>48</sup> Este tipo de controles tuvieron su impacto, incluso, en algunas medidas impulsadas desde la cartera educativa en relación con la formulación presupuestaria. Así, por ejemplo, dejó trunco un proceso de presupuesto participativo impulsado durante la gestión de Bordón y basado en la experiencia desarrollada en Mendoza cuando éste era gobernador. De acuerdo con uno de los entrevistados “...durante varios meses del 2000 se trabajó con todas las áreas en base a este esquema para la formulación del Presupuesto del 2001, tratando de que las diferentes oficinas participen activamente en la definición de sus objetivos y de que el presupuesto se defina en base a estos. Sin embargo, en noviembre Economía fijó los techos presupuestarios que fueron mucho menores a los que se habían tomado como punto de partida. Hubo que dar marcha atrás con todo desde la propia DGCyE. Obviamente en el 2001 no se pudo volver a repetir esta forma de trabajo”. Entrevista con el Cdor Héctor Landreau, Auditor General de la DGCyE, realizada en Agosto del 2002.

<sup>49</sup> De acuerdo con la FEB, citando datos de la propia Dirección General de Cultura y Educación, durante el 2002 se cerraron 1.215 secciones de Polimodal (afectando a 19.167 alumnos), 11.321 módulos, 31.367 horas cátedra y 6.008 de Ofertas Curriculares Complementarias (OCC).

Descentralización de la Gestión Administrativa)<sup>50</sup>. A partir de estas medidas se dio a los consejos facultades para realizar llamados a licitación y contratos menores en relación con una serie de cuestiones (Resoluciones N° 260/02 y 694/02). Al mismo tiempo, y con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los ajustes establecidos, se ha tendido a fortalecer el rol de la Auditoría General de la DGCyE como organismo encargado del seguimiento y del control de la ejecución presupuestaria en relación directa con el Ministerio de Economía.

## **7.2 EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO: LAS PARTICULARIDADES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Tal como sucede en las demás jurisdicciones, la mayor parte del gasto del área educativa no se financia con recursos de asignación específica sino que éstos provienen casi en su totalidad de rentas generales. Cabe mencionar, sin embargo, la existencia –de acuerdo con lo establecido normativamente– de un fondo de recursos propios del área. El mismo queda consagrado por la propia Constitución Provincial, que en su artículo 204 establece: “*el presupuesto de gasto dispondrá los recursos necesarios para la prestación adecuada de los servicios educativos, constituyendo además en forma simultánea y específica, un **Fondo Provincial de Educación**. Los recursos que conformen dicho fondo ingresarán directamente al mismo serán administrados por la Dirección General de Cultura y Educación.*” (la negrita es nuestra). En cuanto al origen de los recursos que componen dicho Fondo, es la Ley Provincial de Educación (N° 11.612) la que en su artículo 124 incluye como fuente de financiamiento a “...a) Las donaciones que tengan como destino específico el cumplimiento de los objetivos de la Dirección General de Cultura y Educación; b) El total de los ingresos netos provenientes de los nuevos juegos de azar que se implementen en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires ; y c) Cualquier otro recurso que eventualmente se asigne a dicho Fondo”. Asimismo, como destino de estos recursos, se determina “... a) Incremento del salario docente; b) Acciones de perfeccionamiento y capacitación docente; c) Equipamiento y material didáctico para los servicios educativos; d) Infraestructura Escolar; e) Programas especiales que compensen la desigualdad de posibilidades y oportunidades; f) Emprendimientos experimentales para innovaciones pedagógicas”.

Si bien la creación de este fondo se presentó discursivamente como un elemento que permitiría mejorar –entre otras cuestiones– las condiciones laborales docentes, su débil incidencia presupuestaria<sup>51</sup> ha determinado que no aparezca ante la mayoría de los actores como un paquete de recursos sustancial. La contraparte de esta situación es que no parece haber demasiado seguimiento de la consonancia entre la forma en la que estos recursos se utilizan y los objetivos establecidos normativamente.

Durante la reforma, una importante cantidad de recursos provenientes de otros organismos de la administración bonaerense fueron volcados al área educativa para financiar –especialmente– una parte importante de las obras requeridas para su implementación, lo que sin duda marca una diferencia significativa con otras jurisdicciones. Así, partidas

---

<sup>50</sup> Para definir los fondos que le corresponden a cada consejo escolar se estableció una fórmula que combina, entre otras, variables tales como la cantidad de matrícula, el porcentaje de población NBI del distrito y la cantidad de establecimientos.

<sup>51</sup> De acuerdo con datos de la Contaduría General de la provincia, en el año 2001 el total de recursos que compusieron el fondo se ubicó en algo más que \$25 millones. Si se considera que el gasto global del área educativa alcanzó cerca de los \$3800 millones se evidencia que dicho Fondo representó menos del 1% del total ejecutado.

provenientes del Fondo para la Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense<sup>52</sup> y del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia fueron destinadas al financiamiento de inversiones en infraestructura, en especial para adecuar la estructura escolar a los nuevos esquemas establecidos por la Ley Federal.

De acuerdo con Badía (2001) “... los montos que se giraron al Fondo pasaron de 208 millones en 1992 a 624 millones en 1995. La ejecución presupuestaria correspondiente al año 1999 indica que el monto total de recursos asignados al Ente de Reconstrucción del Gran Buenos Aires fue de poco más de \$467 millones. De acuerdo con la información elaborada por el IEFE, el ERGBA financió inversión pública provincial por \$228 millones en el año 1996, \$444 millones en 1997 y \$225 millones en 1998”. En el plano educativo, estos fondos parecen haberse utilizado para financiar la construcción de jardines de infantes durante la primera etapa de la reforma mientras que la construcción de escuelas de EGB y la adecuación de las estructuras existentes se realizó con fondos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Aunque no existen datos precisos para calcular con exactitud el total de pesos gastados en educación a través de estas fuentes, la incidencia que estos fondos -externos a las partidas administradas por la Dirección de Educación- tendieron a adquirir en el gasto educativo global puede inferirse de modo indirecto. Si se observa el cuadro 15 puede percibirse que la porción de erogaciones realizadas en el área educativa desde otros ministerios tendió a hacerse más significativa desde 1995, alcanzando su pico en el año '97 (cuanto estos valores se ubicaron en casi un 17%).

---

<sup>52</sup> Por este concepto la provincia recibió desde 1992 cerca de 650 millones de pesos anuales -provenientes de la afectación de un 10% del impuesto a las ganancias y más allá de los recursos correspondientes por concepto de coparticipación- para financiar gastos sociales (Ley Nro. 24621). Quizá uno de los puntos más identificatorios y discutidos de esta política es que la provincia no debía rendir cuentas al gobierno nacional por la utilización de estas partidas -administradas por el Ente de Reconstrucción Histórica del Gran Buenos Aires creado a tal efecto-. Numerosas denuncias se realizaron en relación con este Fondo, señalando manejos poco claros en su utilización y el favoritismo en la adjudicación de contratos a firmas ligadas a las máximas autoridades provinciales, así como el beneficio obtenido en el reparto de los fondos por aquellos distritos más políticamente afines al gobernador. En el plano educativo, fondos provenientes de esta fuente sirvieron para la construcción de jardines de infantes en partidos del Conurbano.

**Cuadro 15 – Gasto Educativo por fuente de financiamiento. En millones de pesos.**

|      | Gasto total |     | Transferencias del Ministerio de Educación de la Nación* y de otros ministerios provinciales |       | Gasto educativo desde el ministerio provincial |       |
|------|-------------|-----|--|-------|--|-------|
|      | \$          | %   | \$   | %     | \$   | %     |
| 1991 | 1044.91     | 100 | 5.35   | 0.51  | 1039.56  | 99.49 |
| 1992 | 1225.68     | 100 | 10.38  | 0.85  | 1215.30  | 99.15 |
| 1993 | 1568.79     | 100 | 17.63  | 1.12  | 1551.15  | 98.88 |
| 1994 | 1957.04     | 100 | 3.51   | 0.18  | 1953.54  | 99.82 |
| 1995 | 2233.15     | 100 | 83.65  | 3.75  | 2149.50  | 96.25 |
| 1996 | 2500.82     | 100 | 88.06  | 3.52  | 2412.76  | 96.48 |
| 1997 | 3062.78     | 100 | 520.05   | 16.98 | 2542.74  | 83.02 |
| 1998 | 3292.73     | 100 | 138.41   | 4.20  | 3154.32  | 95.80 |
| 1999 | 3640.67     | 100 | 121.88   | 3.35  | 3518.79  | 96.65 |
| 2000 | 3753.71     | 100 | 122.43   | 3.26  | 3631.28  | 96.74 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002.

\* No incluyen transferencias de bienes, solamente transferencias financieras al MECCyT.

## 8. LAS POLÍTICAS LABORALES

### 8.1 CONDICIONES LABORALES Y SALARIO DOCENTE

A pesar de la relativa fortaleza económica de la provincia, los sueldos de los docentes de la jurisdicción no se encuentran entre los más altos del país. Como puede observarse en el siguiente cuadro, el salario de bolsillo de un maestro de grado con 10 años de antigüedad es casi \$70 menor que el valor correspondiente a la media nacional para el mismo ítem y casi \$50 menos que la media de la región. Las distancias se ensanchan cuando se consideran los valores promedio para los salarios de los directores (tanto brutos como de bolsillo).

**Cuadro 16 - Salarios docentes. Nivel primario. Jornada simple, 10 años de antigüedad. Año 2000.**

|                  |                     | Salario de bolsillo | Salario bruto | Salario de bolsillo como % del bruto |
|------------------|---------------------|---------------------|---------------|--------------------------------------|
| Maestro de grado | Buenos Aires        | 409,2               | 481,2         | 85,0                                 |
|                  | Media Región Centro | 460,3               | 550,7         | 83,6                                 |
|                  | Media País          | 477,7               | 568,3         | 84,1                                 |
| Director         | Buenos Aires        | 618,6               | 744,6         | 83,1                                 |
|                  | Media Región Centro | 702,7               | 845,9         | 83,1                                 |
|                  | Media País          | 772,2               | 933,5         | 82,7                                 |

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

En cuanto a su evolución a lo largo de la década, tal como se manifiesta en el cuadro 17, los salarios docentes provinciales han experimentado tendencias similares a los del total de las provincias argentinas, demostrando el impacto positivo generado por la introducción del Incentivo Docente entre 1998 y 1999.

En el mismo cuadro puede observarse que Buenos Aires presenta una relación entre el sueldo de los maestros y el salario privado promedio más desfavorable que la correspondiente a la media del país.

El cuadro aporta un elemento extra para evaluar la relación entre los salarios docentes provinciales y los del resto del país: el valor de la canasta básica alimentaria. La consideración de este dato permite argumentar que, además de ser significativamente menor en términos nominales, el salario docente primario de la provincia de Buenos Aires representa un poder de compra mucho menor que el correspondiente a la media del país, ya que el costo de vida en territorio bonaerense es en promedio más caro.

**Cuadro 17 - "Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica. En pesos corrientes. Años 1995-2000"**

|  |                     | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    |
|--|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Salario docente de nivel primario</b>               | <b>Buenos Aires</b> | 430,0   | 430,0   | 430,0   | 481,2   | 541,2   | 481,2   |
|  | <b>Media País</b>   | 564,0   | 484,7   | 554,1   | 565,0   | 628,6   | 568,3   |
| <b>Salario promedio de empleado público provincial</b> | <b>Buenos Aires</b> | 841,7   | 857,4   | 880,2   | 1.007,7 | 1.002,9 | 981,0   |
|  | <b>Media País</b>   | 1.035,1 | 992,0   | 1.022,8 | 1.053,0 | 1.064,5 | 1.049,6 |
| <b>Salario promedio de empleado privado provincial</b> | <b>Buenos Aires</b> | 1.250,9 | 1.189,2 | 1.220,3 | 1.210,0 | 1.202,4 | 1.166,7 |
|  | <b>Media País</b>   | 1.118,3 | 1.075,0 | 1.081,9 | 1.072,9 | 1.061,4 | 1.042,8 |
| <b>Canasta Básica Alimentaria para persona adulta</b>  | <b>Buenos Aires</b> | 67,9    | 67,6    | 67,1    | 68,3    | 65,8    | 64,0    |
|  | <b>Media País</b>   | 65,4    | 65,1    | 64,7    | 65,8    | 63,4    | 61,7    |

Salario primario: Maestro jornada simple - enseñanza común - Total de remuneración con 10 años de antigüedad

Nota: La Canasta Básica Alimentaria es el conjunto de alimentos, determinado de acuerdo a los hábitos de consumo de la población, que tiene la capacidad de satisfacer los requerimientos normativos nutricionales imprescindibles que un adulto de actividad moderada tiene durante un mes. El valor de esta canasta se obtiene de valorizar sus componentes de acuerdo a los precios recopilados por INDEC a través del Índice de Precios al Consumidor.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_sal.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_sal.htm), abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>, abril de 2003; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología.

Una serie de medidas afectaron al salario y las condiciones laborales docentes a lo largo de la década. A poco de iniciado el gobierno duhaldista, la introducción del presentismo como un componente particular de los haberes docentes se presentó en el marco de una revisión de las políticas salariales orientada a sustentar la recuperación del poder adquisitivo de los salarios del sector. Si esta medida pudo ser expuesta discursivamente como un intento por responder a los reclamos docentes, su concreción pareció ligarse más bien a la intención gubernamental de introducir un instrumento con sentido disciplinador. Si en principio esta

última función pareció claramente privilegiada por la gestión ministerial<sup>53</sup> -los estrictos criterios fijados para acceder al cobro de este adicional reforzarían esta hipótesis- las presiones gremiales dieron lugar a una progresiva revisión de dichos parámetros hasta llegar a su incorporación como suma fija al salario.

Otra dimensión en la que se presentaron una serie de cambios fue la referida al uso de las licencias, cuestión que el gobierno provincial siempre percibió como una fuente de ineficiencias por donde se filtraba parte importante del presupuesto del sistema. La política en relación con este tema combinó, por un lado, una estrategia de revisión del tipo de licencias y sus beneficios, y, por el otro, la privatización en 1994 del sistema de reconocimientos médicos, con el objetivo de reducir los índices de ausentismo y hacer más riguroso el proceso de otorgamiento de licencias.

En relación con la primera de las temáticas, el Decreto 1013/02 reglamentó el art. 9no de la Ley 12867, estableciendo un nuevo régimen de licencias para el sector. La segunda de las medidas resultó severamente criticada por los costos que el servicio suponía para la provincia<sup>54</sup>. Al momento de escribir este informe, el sistema de reconocimientos médicos presenta una estructura mixta: mientras que en los distritos más grandes dicha tarea se encuentra terciarizada, en los de menos de 1000 docentes se continúa con el antiguo sistema de juntas médicas dependientes de la DGCyE.

Una cuestión aparte es la relacionada con la implementación de la estructura propuesta por la Ley Federal y su particular impacto en las condiciones laborales de los docentes. En este sentido, la adopción del criterio de modularización –establecido por la Res. 3708/96 como figura para organizar la estructura curricular del EGB- determinó particulares redefiniciones en las cargas horarias y tuvo un impacto singular en el tercer ciclo, pues lo que hasta ese momento era 1ero y 2do año de la secundaria se encontraba entonces estructurado en horas-cátedra.

En términos generales, es posible arriesgar que quienes eran maestros y se convirtieron se vieron "beneficiados", ya que la modularización supuso a la larga un tiempo similar de dictado de clases pero por un sueldo mayor. Al mismo tiempo puede argumentarse que lo contrario se verificó para los docentes que dictaban clases en escuelas medias: dado que los módulos tienen una más extendida duración que la correspondiente a la de las horas cátedra, el cambio supuso mayor tiempo de trabajo por el mismo salario.

---

<sup>53</sup> En respuesta a un paro convocado por CTERA en agosto de 1992, al que en el territorio bonaerense adhirieron SUTEBA y SADOP, la ministro Giannettasio claramente afirmaba que "...los docentes que participen de las asambleas dispuestas perderían el plus por presentismo [...] ello dependerá del comportamiento de cada docente..." Diario El Día 9/08/92. Los propios dirigentes gremiales reconocían ante el llamamiento a otra medida de fuerza de carácter nacional en 1993 que "...cada maestro resolverá si acata o no la medida. Es una decisión personal, y hay algunos que por ejemplo no querrán faltar por miedo a perder los cien pesos por presentismo". Diario El Día 10/07/93.

<sup>54</sup> En este sentido, Eduardo Macaluse (secretario adjunto de SUTEBA en ese momento) destacaba que "...estamos investigando los costos de la implementación de este sistema. La inversión de la Dirección de Escuelas asciende a 1.200.000 pesos mensuales, lo que significa una cápita más alta que la que destina IOMA para el pago de sus prestaciones médicas. (...) Estamos estudiando también el proceso en que se designó a la empresa prestataria del servicio, que fue por adjudicación directa después de haber sido declarada vacante la licitación". Diario El Día 30/08/94.

Las condiciones de ajuste impuestas por la crisis durante los últimos años generaron una serie de medidas que impactaron directamente en las condiciones de trabajo de los docentes bonaerenses. Entre otras cuestiones vale la pena mencionar las siguientes:

-Desde el lanzamiento del patacón en 2000, una parte del salario (cuya proporción tiende a aumentar con el paso del tiempo) comenzó a ser pagada con estos bonos provinciales.

-Ese mismo año el gobierno provincial dispuso un recorte salarial en aquellos haberes superiores a \$1200. (Ley N° 12.774)

-En 2001, siendo Bordón el director de educación provincial, se dispuso el congelamiento de la antigüedad.

-Durante todo 2001 se dieron retrasos constantes en el pago de sueldos de la administración pública que fueron fuente de los reclamos docentes.

-La Ley N° 12.867 votada por la Legislatura provincial a principios del 2002 condensó una serie de disposiciones que modificaron algunas de las condiciones laborales docentes con el objetivo explícito de producir una reducción en el presupuesto del área. Entre estas medidas deben mencionarse la eliminación del ítem referido a las condiciones sociales del alumnado como criterio para la determinación de la desfavorabilidad de las instituciones escolares. La reclasificación de los establecimientos dispuesta por el Decreto 905/02 determinó la reducción de los haberes de muchos docentes que dejaron de percibir el plus salarial asignado por dicho concepto. Por otro lado, la mencionada normativa dispuso la modificación del régimen de licencias docentes y su equiparación con el régimen de licencias del resto del personal de la administración pública provincial.

## **8.2 LOS SINDICATOS DOCENTES**

El escenario gremial tiene en la provincia de Buenos Aires dos actores fundamentales<sup>55</sup>: por un lado, la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) y, por el otro, el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA), nacido como un desprendimiento del primero. Si bien ambas organizaciones registran en la actualidad una cantidad más o menos similar de afiliados (unos 55 mil cada una aproximadamente) la distribución geográfica de su importancia parece resultar diferencial. Si la FEB ha tendido a ser más fuerte en el interior de la provincia, el SUTEBA ha crecido con más fuerza en el conurbano bonaerense.<sup>56</sup> Una segunda distinción puede observarse en lo

---

<sup>55</sup> Existen también otras agrupaciones menores, entre las que pueden mencionarse a UDOPBA (Unión de docentes de la Provincia de Buenos Aires). Asimismo, en los últimos conflictos, han surgido grupos de docentes autoconvocados que han tendido a adoptar una actitud crítica frente a la dirigencia sindical histórica.

<sup>56</sup> Esto parece manifestarse claramente en el nivel acatamiento que las medidas de fuerza impulsadas por ambas organizaciones tiene en las diferentes regiones. De acuerdo con la descripción que el Diario El Día hacía de un paro decretado por la FEB en 1991, "...las medidas de fuerza dispuestas por esta entidad gremial (la FEB) afectan, básicamente, a las escuelas primarias que dependen de la Provincia, y registran su más alto índice de adhesión en La Plata y los distritos del interior. En los establecimientos del Gran Buenos Aires, en cambio, los paros de la FEB no tienen una importante incidencia". Diario El Día 23/10/91.

relativo al tipo de docentes más comúnmente afiliados a una u otra organización: en el caso de la FEB la mayor cantidad de sus miembros han históricamente correspondido al nivel primario (hoy educación general básica), mientras que el SUTEBA ha tradicionalmente congregado docentes de enseñanza media. Conformada en los años 50, la FEB es una federación de entidades gremiales de base (124 para ser exactos) que resultan responsables, a partir de la acción de sus delegados, de las decisiones que la organización decide impulsar. El posicionamiento de esta entidad dentro del escenario educativo ha estado ligado a la defensa de cuestiones primordialmente relacionadas con las condiciones laborales de los docentes, demostrando durante la década bajo análisis una actitud dialoguista y conciliadora con las propuestas gubernamentales.

A partir de su nacimiento en los ochenta como un desprendimiento de la FEB, el accionar de SUTEBA ha supuesto una toma de postura política, insertándose más activamente durante algunos períodos en la dinámica partidaria de la provincia<sup>57</sup>. Este perfil de la organización ha permitido que algunos de sus miembros formasen parte de las listas partidarias en las elecciones legislativas y accediesen a ocupar bancas tanto en las Cámaras provinciales como en el Congreso Nacional. Afiliado a CTERA y convertido en uno de sus pilares fundamentales<sup>58</sup>, el SUTEBA ha asumido durante los noventa una postura sumamente crítica frente a las políticas impulsadas desde el gobierno provincial y se ha opuesto enfáticamente a la implementación de la nueva estructura propuesta por la Ley Federal.

La otra organización gremial con peso en la provincia es la representación jurisdiccional del sindicato nacional que nuclea a los docentes del sector privado: el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP). Debido al desarrollo de la educación privada en la provincia y a la extensión del sistema, el sindicato que los agrupa congrega un número de afiliados cercano a los 30 mil.

Históricamente han existido diferencias entre los dos sindicatos más importantes, que en general han actuado de manera autónoma. Durante ciertos momentos sin embargo, y respondiendo a motivaciones particulares, se han estrechado las vinculaciones y se han llegado a conformar espacios de concertación de posturas. En los noventa las acciones comunes se afirmaron durante la breve gestión de Farías de Castro, al tiempo que el modo de negociación de Giannettasio tendió a distanciarse principalmente a la FEB del SUTEBA. Un punto de central diferenciación en este sentido estuvo dado por el posicionamiento frente a la Ley Federal. Mientras que la primera de las organizaciones sostuvo una postura cercana al gobierno en su apoyo a la aplicación de la nueva estructura al sistema educativo provincial, el SUTEBA enfrentó desde siempre dicha posibilidad al tiempo que acercaba posiciones con la oposición política al gobierno duhaldista.

El vínculo entre ambas entidades gremiales recién volvió a fortalecerse hacia finales de la década y adquirió nueva visibilidad con los paros promovidos en forma coordinada durante la gestión de Bordón y la de su sucesor, Mario Oporto. Las medidas de fuerza impulsadas durante los primeros meses de 2002 a raíz de la modificación de algunos de los

---

<sup>57</sup> Estos lazos pueden evidenciarse en el hecho de que algunos de sus dirigentes formaron parte desde un principio del Frente Grande y luego del Frepaso, convergiendo a posteriori en la Alianza.

<sup>58</sup> De hecho, Mary Sanchez, surgida del SUTEBA, fue secretaria general de CTERA hasta mediados de la década, cuando prestó juramento como diputada nacional por el Frente Grande.

puntos del Estatuto Docente, encontraron a los tres gremios unidos en su oposición a dichas políticas y elevaron el nivel de conflictividad a niveles no experimentados durante años anteriores.

**Cuadro 18 - Datos sobre los sindicatos docentes provinciales**

| Nombre del Sindicato | Cantidad de Afiliados <sup>59</sup> | Cantidad de Afiliados / Total de docentes | Relación con sindicatos nacionales |
|----------------------|-------------------------------------|---|------------------------------------|
| SUTEBA               | 50000                               | 21%                                       | Afiliado a CTERA                   |
| FEB                  | 55000                               | 23%                                       | -                                  |
| SADOP                | 14000                               | 6%  | Seccional del sindicato nacional   |
| <b>Total</b>         | <b>119000</b>                       | <b>49%</b>                                |                                    |

Fuente: elaboración propia en base a información relevada en la provincia.

### **8.3 EL CONFLICTO DOCENTE**

La conflictividad en el campo de las relaciones con los docentes expresó diferentes niveles de intensidad durante los noventa. Es posible argumentar que, si bien el período Giannettasio implicó la etapa de mayores transformaciones -y por lo tanto de mayores potenciales puntos de enfrentamiento-, los niveles de conflicto más elevados se vivieron en las gestiones anteriores y las posteriores a la de dicha ministra.

En el campo educativo, el gobierno de Duhalde se inició con la gestión de Fariás de Castro, período en el cual -como ya señalamos- se produjeron sucesivos choques con los docentes, que finalmente devinieron en la renuncia de la directora general de educación. Durante esos primeros tiempos los tres gremios provinciales convergieron en las medidas de fuerza basadas fundamentalmente en reivindicaciones salariales, comunes en la mayoría de las provincias en esos primeros años de la década como respuesta al deterioro del poder adquisitivo de los sueldos docentes, como consecuencia de la inflación. A esto se sumó una oposición a las propuestas de reforma promovidas por la directora, transformaciones inspiradas -según algunos entrevistados- en cierta animadversión del gobernador hacia los docentes.

Según Hugo Yasky, secretario general de SUTEBA, Duhalde llegó al gobierno muy mal predispuesto con los docentes: “... Duhalde tenía la idea de que los docentes le habíamos hecho perder la reelección a Cafiero (NdelA: predecesor de Duhalde en el cargo de gobernador) por un paro de varios días que habíamos hecho justo antes del plebiscito en donde se ponía en consideración la posibilidad de que el gobernador se presentase a las elecciones nuevamente. Por eso vino dispuesto a jugar fuerte”<sup>60</sup>. Esta percepción de la problemática docente tendió a complementarse -desde el gobierno provincial- con una visión principalmente preocupada por la administración del sistema: en este sentido, el diagnóstico parece haber hecho hincapié en las “ineficiencias” de su funcionamiento y la implicación presupuestaria de dichas dinámicas. Mal funcionamiento que resultaba responsabilidad, desde esta visión, del accionar de algunos docentes y la forma

<sup>59</sup> Datos brindados por los propios sindicatos en cifras aproximadas.

<sup>60</sup> Entrevista realizada a Hugo Yasky, secretario General de SUTEBA, realizada en Agosto de 2002.

abusiva en la que éstos habían hecho uso de los derechos consagrados por la normativa. Resulta interesante observar, en este sentido, la reiteración en los primeros discursos de Duhalde como gobernador de la concepción que hace hincapié en la necesidad de promover ajustes<sup>61</sup> que sancionen a estos docentes "malos" como condición para generar beneficios para los docentes "buenos". Es en relación con esta cuestión que deben entenderse sus palabras en el sentido de que "...los docentes que trabajan y que están al frente de las aulas van a estar mucho mejor, porque los que no trabajan tendrán que irse a sus casas...". Una formulación que alcanzaba una condensación más clara todavía en la afirmación: "...el sistema educativo se ha pervertido y su funcionamiento constituye una falta de respeto para los padres y alumnos".<sup>62</sup>

Este posicionamiento inicial es el que sirve para entender el apoyo prestado por Duhalde a las medidas impulsadas por su primera directora: atacar las fuentes de ineficiencia era coincidente, desde esta postura, con el intento por limitar el poder docente y con la cruzada por "ordenar" el sector y producir ahorros. Más allá de estas intenciones, el conflicto generado en torno a las medidas promovidas por Farías de Castro y el aumento de la conflictividad que su enfrentamiento con el conjunto de los gremios promovió, supusieron crecientes costos políticos que el gobernador no pareció dispuesto a continuar sosteniendo a tan poco tiempo de haber asumido su gestión.

Como consecuencia directa del clima de enfrentamiento que contextualizó el final de la gestión de su antecesora, Giannettasio asumió -como una de sus prioridades al momento de hacerse cargo de la cartera educativa- la necesidad de generar las condiciones que permitiesen "pacificar" el sector. Es en relación con este punto que su acercamiento con los gremios y la revisión de algunas medidas impulsadas por Farías de Castro deben entenderse. Si esta primera etapa puede pensarse como una suerte de "luna de miel" (según palabras del propio secretario general de SUTEBA<sup>63</sup>) entre la directora y los sindicatos en general, el paso del tiempo determinó que los vínculos se estrechasen particularmente con la FEB. Esta política de proximidad, que en un principio estuvo cargada más bien de gestos y espacios simbólicos<sup>64</sup>, sin duda intentó hacer evidente una intención dialoguista del gobierno.

Si además de estas cuestiones se tienen en cuenta las recomposiciones salariales operadas entre junio y julio de 1992, puede entenderse de un modo más acabado la atenuación en las medidas de fuerza durante los primeros años de gestión de la nueva

---

<sup>61</sup> En Febrero de 1992, en un reportaje realizado por el diario el Día, Farías de Castro se refería a declaraciones hechas por Duhalde denunciando la existencia de 50.000 ñoquis en el sistema educativo bonaerense, nunca confirmada.

<sup>62</sup> Eduardo Duhalde en: "Regirá desde esta semana la disponibilidad de los docentes" Diario El Día, 8/01/92.

<sup>63</sup> Entrevista con Hugo Yaski, secretario general de SUTEBA realizada en agosto del 2002.

<sup>64</sup> Como señalaban algunos entrevistados, resultaba un cambio sustantivo ver cómo Ferrabosco (dirigente histórica de la FEB) era invitada a participar de reuniones en la DGCyE o formaba parte de la comitiva que acompañaba a la directora a los actos cuando antes no podía ni siquiera sostener una comunicación telefónica con Farías de Castro.

directora y la aparición de quiebres en el frente docente que durante la etapa de Farías de Castro había unido a la FEB y al SUTEBA<sup>65</sup>.

El avance del gobierno provincial en la implementación de la Ley Federal tendió a hacer la distancia entre las posiciones de ambas organizaciones más amplia: si el SUTEBA se mostró comprometido con la oposición a la reforma y tendió a adoptar una postura más claramente ligada a la dinámica política, la FEB propuso una línea de acción coincidente con la postura gubernamental.

Este apoyo de la FEB a la reforma pareció deberse a cuestiones ligadas a aspectos que excedían lo meramente pedagógico. Algunos entrevistados consideran que el hecho de que una parte significativa de los cargos creados a partir de la implementación del tercer ciclo fuesen ocupados por maestros de la antigua estructura de la educación primaria (sector en el que la FEB ha tradicionalmente reclutado a sus afiliados) y que esto implicase para los mismos un mejoramiento en lo salarial<sup>66</sup>, debe ser entendido como un elemento central para explicar este respaldo<sup>67</sup>. La rama primaria, además, fue la más beneficiada en términos de inversiones en infraestructura y equipamiento.

Durante la etapa de Giannettasio, entonces, el conflicto gremial tuvo como actor principal al SUTEBA y resultó cada vez más atravesado por la oposición a la implementación de la Ley Federal, que este sindicato tomó como una de sus banderas y convirtió en una de las consignas convocantes de sus marchas de protesta y medidas de fuerza. Esta temática sirvió asimismo como eje articulador de las relaciones del sindicato con otras fuerzas políticas. Así, en una multitudinaria movilización realizada en La Plata en el año '96 en contra de la implementación participaron, junto a los dirigentes del SUTEBA, algunas de las figuras referentes de los partidos políticos de la oposición.

---

<sup>65</sup> El llamado a una medida de fuerza para el inicio del ciclo lectivo de 1993 pone en evidencia estas diferencias. Mientras el SUTEBA impulsa decididamente el paro, la FEB adopta una postura contraria que finalmente determina su levantamiento. Teniendo en cuenta el funcionamiento conjunto que había caracterizado el accionar sindical durante los años anteriores, este hecho sin duda establece un hito. Según el análisis periodístico, "...la FEB decidió no ahogar las negociaciones y abrir un paréntesis para seguir discutiendo con el Gobierno la cuestión salarial. Este último criterio arrastró a los dos primeros gremios más allá de sus intenciones. Los observadores coinciden en que el resultado muestra la fuerza de la FEB y aseguran que la frustrada intención de coordinar una medida conjunta deja algunas grietas en la geografía gremial de los docentes provinciales". Diario El Día 07/03/93. Estos indicios se terminarían de confirmar en los años posteriores. Como señalaba el mismo diario al inicio del 94, "...el frente gremial que en los últimos años había conformado los tres gremios docentes del ámbito bonaerense, ahora aparece quebrado en uno de sus ejes. La FEB y SUTEBA -que nunca mantuvieron algo más sólido que un matrimonio de conveniencia- adoptaron posiciones definitivamente opuestas en relación al tema de la liquidación de sueldos de enero y hasta llegaron a cruzarse acusaciones mutuas. Este dato desdibuja cualquier posibilidad de reeditar este año un plan de acción conjunta, según admiten los propios dirigentes de una y otra organización". Diario El Día 23/02/94

<sup>66</sup>A partir de la modularización aplicada en la organización del 3er ciclo, asumir las horas correspondientes a los espacios curriculares convenía a los docentes de primaria, ya que de este modo sus salarios resultaban incrementados.

<sup>67</sup> Esto sirve para entender por qué la FEB apoya desde un principio los cursos de reconversión para los docentes de primaria que quieran desempeñarse en los años del Tercer Ciclo, mientras que SUTEBA adopta una postura profundamente opositora.

Sin duda, las relaciones entre el SUTEBA y las autoridades educativas durante las gestiones duhaldistas deben plantearse en relación con el marco más amplio brindado por el escenario de la política bonaerense. En este sentido, la oposición de SUTEBA a la Ley y la manera en la que ésta pretendió ser implementada fue al mismo tiempo, y primordialmente, una oposición al gobierno provincial y a su estilo político, al tiempo que la posición de CTERA (del que SUTEBA ya constituía uno de sus pilares fundamentales) se fortalecía a nivel nacional contra la administración menemista.

Durante esta etapa, el rol jugado por el SUTEBA en el escenario político local parece haber alcanzado un hito importante a raíz de la participación de algunos de sus dirigentes en la coalición que sustentó la lista de candidatos a diputados encabezada por Graciela Fernández Meijide, que en las elecciones de 1997 venció a la liderada por la propia esposa del gobernador, hecho que sin duda asestó un golpe al poder duhaldista.

Si la primera etapa de la gestión de Bordón pareció haber estado caracterizada por un mayor diálogo entre el gobierno y el SUTEBA<sup>68</sup>, las medidas derivadas del ajuste que la provincia se propuso llevar adelante durante el 2001 determinaron que las relaciones con los gremios volvieran a hacerse más tensas y desembocasen en nuevas medidas de fuerza. Desde el punto de vista del mapa gremial, este recrudecimiento de la conflictividad trajo aparejado el renacimiento de la concordancia en los reclamos entre la FEB y el SUTEBA, a los que también se sumó SADO. El paro de casi un mes que los sindicatos docentes bonaerenses llevaron adelante en forma conjunta entre agosto y septiembre de 2001 tendió a desgastar la figura del director de educación y decretó, en gran medida, su alejamiento del cargo<sup>69</sup>.

En esta etapa, asimismo, el discurso gremial -aunque ya no claramente identificado con una determinada fuerza partidaria- tendió a hacer más profundo el tono político de sus demandas, superando los límites referidos a la cuestión propiamente educativa. A los reclamos en favor de la escuela pública y las condiciones laborales docentes se tendieron a incorporar progresivamente consignas ligadas, por ejemplo, con la defensa de los comedores y las becas estudiantiles<sup>70</sup>. En este sentido, la defensa de la educación tendió a construirse dentro de un discurso que cuestiona aspectos centrales de la política económica, conceptualizada como responsable de la profundización de la exclusión y la pobreza<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Más allá de que sean caracterizadas como meros gestos retóricos por algunos actores, las declaraciones de Bordón en cuanto a las críticas que desde su óptica debían plantearse a la reforma en la provincia y sus reparos al discurso que desde ciertos ámbitos gubernamentales pretendía "demonizar" a los docentes y sus reclamos, plantearon cuestiones que sin duda sirvieron para acercar posiciones. Estas medidas resultaron acompañadas de algunos otros actos concretos, como la titularización masiva dispuesta para los docentes de media, reiteradamente demandada por SUTEBA.

<sup>69</sup> Entre los temas que motivaron el enfrentamiento con el gobierno de Ruckauf debe mencionarse también la oposición de las organizaciones sindicales frente a las supuestas intenciones del gobierno provincial de promover la municipalización de los servicios educativos.

<sup>70</sup> Esta lucha encierra en cierto sentido un planteo ligado a lo laboral. Como dice Yaski, secretario general de SUTEBA: "...nosotros estamos intentando hacer entender a los docentes que defender las becas de los pibes es defender el puesto de trabajo; porque sin las becas los chicos no pueden ir a la escuela y esto a la larga significa fusión y cierre de secciones y por lo tanto menos puestos de trabajo". Entrevista realizada en agosto de 2002.

<sup>71</sup> Estos reajustes deben también entenderse y pensarse en relación con el peso cada vez más importante que SUTEBA y sus dirigentes adquieren con el correr del tiempo dentro de la CTA.

Ante la decisión del gobierno provincial de generar modificaciones en el Estatuto del Docente, el conflicto tendió a recrudecer a inicios de 2002 y encontró a los tres gremios principales actuando de manera coincidente. La votación de la ley que dio sustento normativo a la serie de recortes promovidos por el gobierno se llevó adelante en el marco de un escenario dominado por las protestas de los docentes y la represión policial. Los gremios docentes impulsaron, en este contexto, la instalación de un campamento de protesta en la ciudad de La Plata tomando como uno de los ejes principales la oposición a las reclasificaciones realizadas en relación con la desfavorabilidad y la consecuente afectación del plus salarial que los docentes perciben por dicho concepto.

Según los sindicatos docentes, en esta etapa se da un cambio en la forma en la que el conflicto se plantea. De acuerdo con Yaski, "*...los docentes han asumido la necesidad de que pese al conflicto las escuelas sigan funcionando. El tamaño de la crisis no da para que los chicos pierdan días de clase y además se queden sin el comedor ....*"<sup>72</sup>.

#### **8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES BONAERENSES**

Al abordar el análisis de la formación docente en la provincia de Buenos Aires lo primero que llama la atención es el hecho de que, a pesar de ser una de las pocas provincias con una fuerte tradición en la materia y con una articulada red de institutos propios (inclusive antes de la transferencia de los servicios educativos del nivel), no parece haber logrado durante la década una política clara y definida en torno a esta cuestión. Más bien, podría argumentarse que la mayor parte de las acciones efectuadas en este sentido se han caracterizado por su débil continuidad y dispersión.

Las transformaciones sufridas por el sub-sistema de educación superior en los últimos años, las dimensiones de la provincia y la cantidad y ubicación geográfica de los institutos, son elementos claves para contextualizar esta situación. En primer lugar, es fundamental tener en cuenta el importante crecimiento de la cantidad de instituciones que imparten este tipo de instrucción a partir de la década del ochenta. Si bien los primeros institutos de formación docente de la provincia se crean en los años sesenta, la cantidad de establecimientos se duplicó durante la gestión de Dumon (1983-1987) y en los primeros años de la gestión de la Dra. Giannettasio se sumaron casi cuarenta instituciones a las ya existentes<sup>73</sup>.

Este significativo aumento en la cantidad de institutos, constatado fundamentalmente en el interior de la provincia, parece haber sido más el resultado de las presiones políticas de actores locales antes que la consecuencia de una política de desarrollo de la educación superior diseñada desde el nivel central en base a criterios de planificación educativa. Refiriéndose a esta situación, un entrevistado comentó que "*la cantidad de institutos de formación docente en la provincia tiene mucho que ver con una cuestión de localismo. Tuvieron mucha influencia los gobiernos locales: el intendente, el consejo deliberante, las fuerzas vivas de la comunidad(...)* En este proceso toma mucho impulso el reclamo de la comunidad pero fundamentalmente el uso de la política. Para cualquier intendente conseguir que la provincia creara en

---

<sup>72</sup> Entrevista a Hugo Yasky, secretario general de SUTEBA realizada en agosto de 2002.

<sup>73</sup> Entrevista a un funcionario de la Dirección General de Escuelas realizada en agosto de 2002.

su partido un instituto de educación superior es importante. Entonces se fueron agregando y sumando”<sup>74</sup>.

Por otra parte, a los institutos provinciales se sumaron en 1995 las escuelas normales que se transfirieron desde la Nación. El proceso de “provincialización” de estas instituciones resultó profundamente complejo y aún hoy algunos actores se refieren a los institutos terciarios como “históricos” (desde siempre provinciales) o “transferidos”, según su procedencia<sup>75</sup>. En palabras del ex director provincial de formación y capacitación docente: “el tema de la transferencia de los servicios educativos fue muy traumático en esta provincia. Aún hoy, a ocho años de distancia, subsisten algunas huellas de esa situación de conflicto. La Nación tenía en las provincias una cantidad muy importante de servicios educativos que dependían directamente de ella, particularmente en el nivel superior. La provincia de Buenos Aires, a su vez, tenía su propia tradición en educación superior. Ésta fue la única provincia que pudo desarrollar una red de institutos de formación docente que no dependían de Nación. Ese encuentro no fue fácil”<sup>76</sup>.

Al momento de la realización de este informe, existen en la territorio bonaerense 361 institutos (56% de gestión estatal y 44% de gestión privada)<sup>77</sup>. Estas instituciones están dispersas a lo largo y lo ancho del territorio provincial, encontrándose al menos un establecimiento en cada distrito.

Considerando la cantidad, la dispersión geográfica y la antigüedad de muchos de los institutos de formación docente, no resulta sorprendente que la estructura responsable por la administración del nivel se asemeje a la de los otros niveles educativos. En efecto, la responsabilidad por la administración de estas instituciones recae sobre la Dirección de Educación Superior, dependiente, al igual que las otras ramas, de la Subsecretaría de Educación. Nacida en la década del setenta como un reflejo de la rama de educación primaria, su organización presenta particularidades que la diferencian de la estructura de la conducción del nivel superior de otras provincias.

Un punto central en este sentido está dado por el modo verticalista y centralizado de conducción del sistema de educación superior. En la provincia existe una clara cadena de mandos entre los distintos niveles del sistema (directores de institutos, inspectores, inspectores jefe, director de rama, etc) que se basa, según varios entrevistados, en el control burocrático de los aspectos tanto administrativos como pedagógicos del sistema. A propósito, la directora de un IFD explicaba que “los inspectores están para transmitir y velar porque las normas se cumplan. En general, todos los mensajes se burocratizan aunque su contenido no sea administrativo. Todo se burocratiza porque ellos no tienen otra forma de transmitirlo y de controlarlo al mismo tiempo. Por ejemplo, si se hace la reunión institucional con tema libre y cada institución tiene que buscar el tema de acuerdo con sus necesidades, ellos te mandan una nota que dice lo que hay que

---

<sup>74</sup> Entrevista a Néstor Ribet, ex Director Provincial de Formación Docente y Formación Docente Continua, realizada en Agosto del 2002.

<sup>75</sup> Por ejemplo, la homologación de las plantas funcionales de los institutos de origen provincial con las de los institutos transferidos se llevó adelante recién en 2001 a través de un decreto. Hasta ese momento los institutos de la provincia se encontraron en una situación desfavorable con respecto a las dimensiones de sus plantas.

<sup>76</sup> Entrevista a Néstor Ribet, ex Director Provincial de Formación Docente y Formación Docente Continua, realizada en Agosto del 2002.

<sup>77</sup> Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, DINIECE, Relevamiento Anual 2000.

entregar, la fecha, etc. Así, una reunión con tema libre se convierte en una planilla que hay que mandar a la dirección donde hay que explicitar nombres, comisiones, integrantes. Se termina burocratizando”<sup>78</sup>.

Ahora bien, si para la administración y la trasmisión de información la “vía jerárquica” es eficaz, esta organización resultó tradicionalmente percibida por los funcionarios políticos de la Dirección General como un obstáculo para la viabilización de políticas educativas en el nivel. Es por ello que las transformaciones en este sentido se realizaron siempre por vías alternativas: o por canales de implementación paralelos (durante la gestión de Giannettasio) o mediante cambios en el organigrama administrativo que intentaron transformar las relaciones de poder en el interior del organismo (en la gestión de Bordón).

La primera estrategia consistió en instrumentar políticas educativas específicas en el nivel desde comisiones dependientes del Consejo General y a través de relaciones directas entre miembros y equipos técnicos del Consejo, y los directores de los institutos. En palabras de un entrevistado: “en el momento en que el Consejo General era fuerte, durante la gestión de Giannettasio, no utilizó la vía jerárquica para bajar líneas de política educativa. Los representantes del Consejo llamaban por teléfono al director o a algunos profesores con mucha antigüedad en los institutos y dejaban totalmente en la nebulosa a los inspectores, que en muchos casos conocían menos de las transformaciones que los propios directores”<sup>79</sup>. Estos vínculos de tinte más personal, que saltean las cadenas tradicionales de conducción basadas en el trabajo de los inspectores, fueron interpretados por los representantes de la cartera educativa como fundamentales para lograr establecer cambios en los tiempos y las formas previstas. De esta forma se implementaron, por ejemplo, los nuevos programas de estudio para las carreras de formación docente en el año 1997, proceso analizado en el Eje referido a las Políticas Pedagógicas y Curriculares.

La segunda estrategia consistió en crear una nueva Dirección Provincial de Formación Docente y Formación Docente Continua cuyo objetivo fue, justamente, facilitar la implementación de políticas en estas líneas, al articular desde un mismo organismo tanto la administración de los institutos como la implementación de políticas ligadas a la formación y capacitación docente, tareas tradicionalmente desarrolladas desde distintas áreas de la Dirección General de Cultura y Educación. A su vez, al relegar la estructura jerárquica tradicional (la Dirección de Educación Superior) a una de las tres áreas de la Dirección Provincial, se dejó al cuerpo de inspectores, percibidos por los funcionarios políticos como los principales frenos de las transformaciones, con menos herramientas para obstaculizar las decisiones tomadas en el nivel central. Por último, de acuerdo con Néstor Ribet, primer director provincial de esta nueva dirección, la intención fue “crear una estructura de gobierno que tuviese el grado de autonomía que permitiese un desarrollo de la capacitación y la formación de los docentes. Continuar con una simple dirección hubiese dificultado este desarrollo porque la Dirección de Superior tiene que ir a discutir sus propios criterios, posibilidades y recursos con los otros niveles de enseñanza y siempre fue postergada por la educación básica. La primera intención fue convertir a la

---

<sup>78</sup> Entrevista a Graciela Guzner, directora del Instituto de Formación Docente N° 17, realizada en agosto del 2002.

<sup>79</sup> Entrevista realizada con una directora de un instituto de formación docente en agosto del 2002.

*Dirección de Superior en una Subsecretaría, pero como la Ley Provincial de Educación no lo permitía, se optó por crear una Dirección Provincial que dependiera directamente del ministro*<sup>80</sup>.

Sin embargo, esta nueva estructura se disolvió al poco tiempo, reorganizándose el área de acuerdo con el esquema anteriormente existente. Al indagar sobre las causas de su desaparición, algunos entrevistados hicieron mención a la falta de conocimiento del campo político de la provincia por parte del director general de escuelas, el Lic. Bordón, no sólo por haber relegado a los personajes tradicionales (especialmente al cuerpo de inspectores) ubicándolos en un régimen distinto de conducción, sino también por haber nombrado en cargos claves a actores vinculados con las transformaciones propuestas desde la Nación y poco imbuidos en la características particulares de la provincia. Otros, en cambio, atribuyen este fracaso a cuestiones meramente presupuestarias. El hecho es que la gestión del Prof. Oporto dispuso la vuelta atrás de las reformas en la estructura impulsadas por su antecesor, dejando únicamente a la Dirección de Capacitación y Curriculum, pero ya no en dependencia directa del director general sino del subsecretario de educación como el resto de las direcciones de nivel.

Si bien la Dirección de Formación Docente y Capacitación Docente Continua no logró cumplir con los objetivos para los cuales fue creada, resultó ser el organismo desde el que se instrumentó en 1999 el Programa Mejores Egresados de la Escuela Media a la Docencia (PROMESBA), con el objetivo de estimular a los alumnos del Polimodal de familias de bajos recursos con las mejores calificaciones a ingresar a la actividad docente, específicamente a las carreras de formación docente para EGB 1 y EGB 2. Con el respaldo de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y UNESCO se entregaron un total de 351 becas. Sin embargo, la prolongación de la experiencia quedó sujeta a la situación presupuestaria de la provincia y, dos años más tarde, en el 2002, se dejaron de abonar las becas y se decidió suspender el programa<sup>81</sup>.

Para concluir podríamos subrayar que las escasas acciones instrumentadas en temas vinculados con la formación de los docentes en la provincia durante la década posiblemente se expliquen, por un lado, a partir de las prioridades definidas por la gestión de Giannettasio, más centradas en educación básica a través de la implementación de la reforma antes que en los otros niveles o modalidades educativas. Por otra parte, como hemos mencionado anteriormente, el importante aumento de la cantidad de institutos (tanto por la transferencia de los servicios educativos como por la creación político-local de nuevos establecimientos) y su dispersión dificultaron la utilización de las vías tradicionales por parte de los funcionarios políticos de la Dirección General de Cultura y Educación para impulsar transformaciones.

El hecho de que el proceso de acreditación de los institutos de educación superior no hubiera finalizado en el momento de realizado nuestro trabajo de campo en la provincia también parece responder a estas cuestiones. En efecto, según varios de los entrevistados, no ha sido la prioridad de ninguno de los directores generales de la década instrumentar dicho proceso. Si bien existió en la provincia la intención de comenzar la acreditación a través de la Dirección de Formación Docente y Capacitación Docente Continua, la debilidad y la pronta

---

<sup>80</sup> Entrevista a Néstor Ribet, ex Director Provincial de Formación Docente y Formación Docente Continua, realizada en Agosto del 2002.

<sup>81</sup> Nota "Peligra la formación de 240 futuros maestros bonaerenses", *Diario La Nación*, 7 de agosto del 2002.

disolución del área (proceso al que nos referimos anteriormente) no permitieron que la misma pudiese desarrollarse.

## **8.5 LA CAPACITACIÓN DOCENTE**

Si bien diversas líneas de capacitación docente se llevaron adelante en la provincia durante la década del noventa, la sensación de la mayor parte de los entrevistados es que dichas políticas no fueron seriamente planificadas ni articuladas y que no tuvieron un impacto importante sobre las prácticas educativas de los docentes, directivos e inspectores de la provincia. Por el contrario, parecería posible afirmar que se trató más bien de políticas improvisadas, discontinuas y aisladas unas de otras.

En el marco del proceso de transformación determinado por la Ley Federal, muchas de las acciones propuestas fueron obligatorias y varias de ellas determinantes para que los docentes pudieran conservar sus puestos de trabajo. Así, la capacitación realizada al compás de la implementación de la reforma se desarrolló en un marco de inseguridad con respecto al futuro y a las condiciones laborales de los docentes, lo que generó mucha resistencia a nivel gremial (por parte de SUTEBA) y de los propios docentes. Este fue el caso, por ejemplo, de la capacitación para la reconversión docente y de la capacitación de los postítulos. La primera se dirigió a los docentes que trabajarían en el tercer ciclo de EGB, especialmente a aquellos provenientes de la ex primaria, mientras la segunda apuntó a aquellos docentes que trabajaban en el sistema educativo con títulos profesionales (y sin títulos docentes), aunque más tarde se extendió a todos los profesionales interesados en convalidar sus títulos para acceder a cargos docentes<sup>82</sup>. La decisión de extender la posibilidad de los postítulos a cualquier profesional fue muy resistida desde algunos actores vinculados a los institutos de formación docente, pero tuvo buena repercusión política en general, ya que brindaba nuevas posibilidades de trabajo a profesionales en un panorama de creciente desempleo<sup>83</sup>.

Otra línea de capacitación desarrollada en la provincia, obligatoria y remunerada, fue la propuesta a través de la Disposición 74/95, materializada a través de los "Módulos". Se trató de una experiencia masiva impulsada desde la Dirección de Escuelas al inicio del proceso de reforma, que tenía como objetivo central trabajar sobre las distintas áreas de los nuevos CBC y dar a conocer los principales lineamientos de la reforma educativa. Nueve cuadernillos (o módulos) fueron trabajados de forma semi-presencial y a distancia por todos los docentes en ejercicio. La experiencia resultó muy criticada desde los más diversos sectores por razones vinculadas tanto con la elección de contenidos y la superficialidad con la que fueron tratados, como con la modalidad de evaluación y la administración de los cursos<sup>84</sup>. Con respecto a este

---

<sup>82</sup> La capacitación para la reconversión se destinó a todos los docentes en actividad (frente a alumnos, en cargos directivos y cargos de inspectores) tanto del sector público como del privado y fue reglamentado en las resoluciones 2350/94 y 3709/96.

<sup>83</sup> En la provincia existieron numerosas idas y vueltas con respecto a los temas que más afectaban a las condiciones laborales de los docentes, a los cuales nos referimos en el eje de políticas laborales. Un claro ejemplo de los traspés que existieron con la capacitación docente fueron los relacionados con los créditos y el puntaje. Si bien al comienzo de la reforma se planteó un sistema de capacitación por créditos que no afectaba a los listados de puntaje pero sí habilitaba para seguir ejerciendo, especialmente en EGB 3, más tarde se optó por realizar una conversión entre los créditos recibidos y el puntaje docente.

<sup>84</sup> En el informe realizado por UNESCO (1997; 92) se manifiesta la disconformidad docente frente a esta modalidad de capacitación. Como conclusiones de este proceso el informe expresa que "los sujetos a los que está

último punto, es interesante resaltar que el desarrollo de esta capacitación se caracterizó por eliminar los tradicionales canales de mediación entre el nivel central y las instituciones educativas (Dussel y Thisted; 1995). La instrumentación de esta línea de capacitación propuso una relación directa entre los representantes de DGE y los docentes, directivos o supervisores, dejando de lado tanto a las direcciones de nivel como a los poderes municipales<sup>85</sup>.

Paralelamente existieron diversas acciones de capacitación organizadas desde la Cabecera Jurisdiccional de la Red de Formación Docente Continua. La modalidad propuesta desde la Nación para desarrollar la capacitación planteó, en palabras de un entrevistado, "un nuevo mercado de capacitación donde aparecieron nuevos organismos capacitadores como las universidades, los gremios docentes, los institutos de formación docente y organizaciones no gubernamentales"<sup>86</sup>. Estos cursos se caracterizaron por poseer una amplia y diversificada oferta pero, tal como explicaron algunos entrevistados, poco asentada sobre las verdaderas necesidades del sistema. A su vez, los cursos organizados a través de la red también dejaron al margen a algunos actores tradicionales: tanto a los Centros de Investigación Educativa (CIE) –organizaciones locales históricamente responsables de la planificación a nivel distrital- que compitieron a la par de las nuevas organizaciones, como a las direcciones de nivel.

En términos generales podría concluirse en relación con este punto que la falta de articulación con los cuadros permanentes del sistema –especialmente los inspectores- parece explicar en cierta medida el escaso seguimiento realizado sobre de los procesos de capacitación. Por su parte, el débil impacto de la capacitación sobre las prácticas escolares al que hacen referencia la mayor parte de los entrevistados, podría relacionarse asimismo con la imposibilidad de los inspectores de reforzar las acciones de capacitación desarrolladas a través de la supervisión en las escuelas.

Por otra parte, el hecho de que la capacitación docente se haya llevado adelante desde múltiples espacios de la Dirección General de Cultura y Educación pareciera ser una de las principales causas de la descoordinación entre los diferentes proyectos desarrollados. Si bien existía en la Dirección General de Escuelas una Dirección de Capacitación y Gestión, durante el período en estudio este organismo se dedicó más a coordinar el trabajo de las Secretarías de Inspección (centrales para la implementación de la reforma) que a desarrollar o planificar políticas de capacitación. Así, la capacitación se ejecutó desde los niveles más altos de la administración central (comisiones que dependían directamente de la directora general de escuelas), desde la Cabecera Jurisdiccional de la Red de Formación Docente Continua, desde el Consejo General, desde las universidades y, por último, se instrumentaron pequeñas acciones desde las distintas direcciones de nivel.

---

*dirigida principalmente la capacitación, los docentes, se manifestaron en general críticos de los resultados del proceso de capacitación, la organización de los cursos, la calidad de los capacitadores y la difusión de la información respecto de los mismos. Cuando en los cuestionarios se les consulta acerca del nivel de satisfacción con la capacitación masiva por módulos, sólo una minoría (entre el 25% y el 35%) quedó contenta con los cursos".*

<sup>85</sup> Ni siquiera se utilizaron las Direcciones de Nivel para la distribución de los módulos; este proceso se realizó vía las Secretarías de Inspección, organismos más dependientes de la administración central.

<sup>86</sup> Entrevista a Cristina Ruiz, directora de la Dirección de Capacitación Docente y Curriculum, realizada en Agosto del 2002.

Al asumir Bordón y al crear la Dirección de Formación Docente y Formación Docente Continua, las acciones de capacitación comenzaron a centralizarse en un mismo área de la Dirección General. Más adelante, al disolverse esta dirección, subsistió una Dirección de Capacitación y Curriculum (que había surgido como un desprendimiento de la tradicional dirección de Capacitación y Gestión). Si bien en la provincia se han desarrollado otras líneas de capacitación desde estas nuevas direcciones, los recursos materiales destinados a las mismas y su impacto han sido significativamente menores.

## 9 RELACIONES CON LA NACIÓN

Las históricas relaciones de competencia entre el gobierno nacional y la provincia (y su particular expresión en el campo de lo educativo), la posición de autonomía que a la provincia brinda su relativa independencia fiscal<sup>87</sup>, las dimensiones del sistema educativo bonaerense y su gobierno y la existencia de una asentada tradición educativa propia de la jurisdicción sirven, entre otras cuestiones, para explicar la particularidad que manifestó durante la década del noventa la relación entre el gobierno de Buenos Aires y la administración nacional.

La fortaleza de la provincia parece haber consolidado un comportamiento autónomo, puesto de manifiesto tanto en términos de las relaciones macropolíticas con el gobierno central como en las construidas particularmente con el Ministerio Nacional en torno a la cuestión educativa.

En cuanto a las primeras, la consideración de los vaivenes experimentados por la relación Duhalde-Menem resulta central para entender el carácter que éstas fueron adquiriendo a lo largo de los noventa. Si durante los primeros años de la década la buena relación y la coincidencia de intereses políticos entre ambos dirigentes generaron acuerdos que redundaron, por ejemplo, en la creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense<sup>88</sup> –a la larga directamente ligado al perfil que la gestión duhaldista fue adquiriendo–, algunos autores identifican al año 1995 como un punto de quiebre en el vínculo, cuando Duhalde decide resignar su postulación a la presidencia en favor de la reelección de Menem.

Desde entonces el enfrentamiento sólo parece haberse profundizado, adquiriendo un carácter abierto a partir de 1997. A finales de dicho año, luego de la derrota electoral del peronismo en la provincia de Buenos Aires, el sector menemista revitaliza el proyecto de reelección –evidentemente contrapuesto a las aspiraciones presidenciales de Duhalde–. Al mismo tiempo genera una avanzada en el propio distrito que tiene impacto directo en la estructura del entramado político del peronismo provincial, al generar el pasaje al bando

---

<sup>87</sup> La Provincia de Buenos Aires es después de Ciudad de Buenos Aires, la jurisdicción con mayor autonomía relativa en términos fiscales. Los recursos propios representan –dentro del total de recursos– casi la misma proporción que los recursos que la provincia recibe por coparticipación.

<sup>88</sup> De acuerdo con algunos trabajos, la creación de este fondo apareció como un instrumento concedido por quien en esos momentos era presidente para que Duhalde aceptara la candidatura a gobernador de la provincia (Badía, 2001; López Echagüe, 1996). Las características del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano se explican con más detalle en el apartado correspondiente al Eje de Políticas Fiscales y Presupuestarias.

menemista de algunos de quienes habían sido hasta ese momento importantes piezas en el armado político del gobernador (Novaro 2000)<sup>89</sup>. Los conflictos terminaron de madurar durante 1999 (año electoral) y se hicieron sentir particularmente durante la campaña presidencial, que expuso la falta de apoyo menemista a Duhalde, aún cuando éste era el candidato del partido gobernante<sup>90</sup>.

Luego del cambio de autoridades en diciembre de dicho año, estas relaciones no pudieron mantenerse al margen de la redefinición del mapa político que supuso, por un lado, un triunfo categórico de la Alianza a nivel nacional y, por el otro, la victoria del Justicialismo en las elecciones a gobernador en la mayor parte de las provincias. El vínculo construido entonces entre Buenos Aires -principal distrito gobernado por el peronismo- y el gobierno nacional, parece haber resultado atravesado por una serie de cuestiones que fueron otorgando un carácter complejo a la relación.

El deterioro de la situación fiscal de la provincia, por un lado, y la necesidad del gobierno nacional de construir dinámicas de cooperación con los gobernadores opositores – en particular con la provincia con mayor peso propio-, por el otro, parecieron dar forma –en esos primeros momentos- a una situación de dependencia mutua. Sin embargo, las aspiraciones del gobernador provincial de consolidarse como un futuro candidato presidencial y las reticencias de las autoridades nacionales a otorgarle márgenes que le permitieran acumular poder impusieron condiciones para la confrontación. La relación Ruckauf-De la Rúa pareció construirse sobre esta base poco consolidada en la que el primero tendió a fluctuar constantemente entre posturas de apoyo y de oposición al presidente, haciendo sentir el peso político propio de la provincia. La profundización de las diferencias pareció acentuarse al ritmo del crecimiento de la crisis durante 2001 y sus particularidades tanto a nivel nacional como provincial.

En el plano de las relaciones construidas en el ámbito propiamente educativo, puede resultar útil considerar una serie de cuestiones que parecen poner en evidencia la posición de autonomía sostenida por la provincia en este terreno. Resulta útil entonces poner la atención en el proceso de transferencia, la implementación de la reforma educativa, la puesta en práctica de programas impulsados desde el Ministerio de Educación de la Nación y el desarrollo de políticas de evaluación y desarrollo curricular.

En lo referido a la transferencia de los servicios educativos nacionales, la primera observación apunta a destacar que –dada la extensión del territorio provincial y del desarrollo que en dicho ámbito había alcanzado el sistema de educación media dependiente del gobierno nacional- la provincia de Buenos Aires fue el distrito que mayor cantidad de escuelas recibió como resultado de la culminación del proceso de descentralización. Se trató de 527 establecimientos estatales y de 785 privados (estos últimos bajo la órbita de la SNEP<sup>91</sup>),

---

<sup>89</sup> Novaro (2000) menciona entre las figuras "que dieron el salto" a Alberto Pierrri (uno de los artífices de la construcción política duhaldista en el conurbano y con ascendencia sobre el partido de La Matanza) y Fernando Galmarini.

<sup>90</sup> Cabe tener presente que parte importante del fracaso del intento reeleccionista impulsado por el menemismo parece haber obedecido a la oposición profunda de Duhalde a dicha movida política, amenazando incluso con llamar a un plebiscito provincial para poner en debate la propuesta.

<sup>91</sup> En la provincia, la mayoría de los secundarios privados dependían de la SNEP (Servicio Nacional de Enseñanza Privada). Diario El Día del 7/7/92.

cifra que representaba cerca del 40% del total de escuelas transferidas a las jurisdicciones. La magnitud de este proceso determinó importantes trastornos de carácter administrativo y presupuestario, que impactaron sobre todo en el plano laboral docente y en la necesidad de propiciar medidas para promover la equiparación salarial.

Las dinámicas adquiridas por el vínculo entre el gobierno nacional y la provincia en relación con este proceso parecieron poner en evidencia el poder de Buenos Aires para fijar condiciones a las medidas tomadas desde la Nación: si bien la provincia apoyó la decisión de culminar la descentralización del sistema, fue la última jurisdicción que rubricó el convenio de traspaso con el gobierno nacional<sup>92</sup>, y una de las que impulsó el reclamo acerca de la necesidad de que el Congreso Nacional sancionara una normativa específica en la materia que regulara ciertos aspectos de la transferencia y asegurara la continuidad en el financiamiento. La dilación del acuerdo parece haber respondido en cierta medida a la complejidad que la transferencia suponía para el distrito a partir de la cantidad de establecimientos y docentes implicados en el proceso<sup>93</sup>. Sin embargo, el atraso tuvo parte importante de su explicación en el desarrollo de intensas negociaciones entre las partes que permitieron a la provincia asegurarse una importante cantidad de fondos extra (algo más de \$90 millones) para financiar obras de infraestructura ya iniciadas por el gobierno nacional (Falleti 2001).

En relación con la implementación de la reforma, divergencias importantes se plantearon a nivel de la conducción educativa entre el gobierno provincial y el nacional, a pesar de que existía coincidencia en cuanto al signo político de ambas administraciones. Más allá de las históricas diferencias presentes desde tiempos anteriores, una relación dificultosa signó al vínculo entre las conducciones político-educativas de ambos niveles durante la mayor parte de los noventa. Las distancias parecen haberse manifestado en diferentes planos. En términos de la conducción política, situaciones tirantes se dieron durante la gestión de Decibe al frente de la cartera educativa nacional y, según algunos entrevistados, empeoraron cuando García Solá pasó a ocupar el cargo de ministro, mientras que la confrontación entre Menem y Duhalde entraba en su etapa más crítica.

Una similar relación conflictiva parece haberse manifestado a nivel de los equipos técnicos, especialmente durante la etapa más álgida de la implementación de la reforma. Dos son las cuestiones que habrían determinado puntos de distanciamiento significativos: por un lado, la referida a la localización del 3er ciclo y, por el otro, la que tuvo que ver con el propio estilo de gestión de la reforma.

En relación con el primero de los puntos, desde el Ministerio Nacional se plantearon ciertas objeciones a la incorporación del 8vo. y 9no. año a la estructura de las ex escuelas primarias, mientras que para la conducción bonaerense este punto fue desde un principio la definición fundamental que ligaba a la reforma educativa con un proyecto político centrado en la "inclusión".

---

<sup>92</sup> Duhalde, como gobernador provincial, y Menem, en tanto presidente de la Nación, firmaron el acuerdo de transferencia en diciembre de 1993 y las escuelas comenzaron a ser transferidas recién en enero de 1994.

<sup>93</sup> Desde el gobierno provincial la definición de estas cuestiones estuvieron bajo la responsabilidad de una Comisión para la Transferencia de los Servicios Educativos.

La segunda cuestión tuvo que ver básicamente con recelos mutuos surgidos en torno a la conceptualización del espacio que lo político y lo técnico debían ocupar en el proceso de implementación de la reforma. Para los técnicos de Nación, el estilo de gestión de los bonaerenses estaba profundamente atravesado por criterios políticos<sup>94</sup> que ponían en riesgo la construcción conceptual sobre la que se asentaba la reforma. En contraposición, los funcionarios bonaerense parecían ver a los técnicos de Nación como profesionales bien formados pero sin ninguna conciencia de lo que realmente se jugaba en la gestión del día a día de un sistema tan grande y complejo como el de la Provincia de Buenos Aires.

Tal como decía un entrevistado, “...en Nación había cuadros técnicos vinculados con las ideas de los organismos internacionales. Muchos ni siquiera eran del partido y no estaban comprometidos con el proyecto político. Nunca habían cruzado la General Paz y tenían una mirada puramente académica. Tenían una visión para la clase media y criticaban la idea de primarizar la EGB3 porque esto implicaba una caída en la calidad educativa, pero no tenían en cuenta la realidad de la provincia”.<sup>95</sup> Desde este discurso, una transformación como la planteada estaba inserta en un proyecto de sociedad más amplio, al tiempo que la distancia que separa a la reforma como construcción técnico-conceptual y la realidad de la implementación en un territorio con las características del bonaerense no debía dejar de concebirse como una tarea eminentemente política. Es en el marco de esta “disputa conceptual” que la provincia se propuso reapropiar la reforma propuesta por Nación, intentando darle un contenido social propio (en el que se dio prioridad por sobre todo al componente de la retención y crecimiento de la matrícula a partir de la nueva estructura), a la vez que llevándola a la práctica de manera masiva en el marco de un sistema profundamente complejo y conflictivo. Resulta importante destacar estas percepciones contrapuestas porque, sin duda, fueron el contexto en el que se dio forma a las relaciones tejidas entre ambos niveles de gobierno.

En síntesis, la cuestión de la reforma educativa puso en la superficie las distancias y determinó que la provincia tendiera a adoptar una conducta autónoma en la materia. La decisión provincial de avanzar con la transformación, más allá de los intentos del gobierno nacional de controlar el proceso, tuvieron manifestación en muchas de las actitudes y posicionamientos adoptados por los representantes provinciales en el seno del CFCyE y en algunas reuniones federales convocadas por Nación<sup>96</sup>. Tal como lo explica uno de nuestros entrevistados: “...de parte de Nación había muchas indefiniciones e idas y vueltas. La provincia

---

<sup>94</sup> Esta particular actitud atribuida al Ministerio de Educación de la Nación adquiría manifestación, desde la óptica de los técnicos bonaerenses, en constantes gestos. Una ex funcionaria de la Dirección de Educación bonaerense entrevistada argumentaba, por ejemplo, que a ellos les resultaba profundamente sugestivo “...que en la revista Zona Educativa nunca aparecieran notas sobre la marcha de la reforma en la provincia, o que en reuniones plenarias a Buenos Aires no se la nombrara”. Entrevista con Susana Massobrio, Ex vicepresidenta del Consejo General de Educación de la DGCyE, realizada en agosto 2002.

<sup>95</sup> Entrevista con Mario Carpinetti, Ex miembro del Consejo General de Educación de la DGCyE, realizada en agosto 2002.

<sup>96</sup> El punto central de divergencia estuvo sin duda en la definición de las características del 3er. ciclo de la EGB y su localización, dado que desde Nación se promovía más bien su incorporación a la estructura de las ex escuelas medias. Sin embargo, disputas similares se plantearon, por ejemplo, en el plano de la formación docente, ya que los equipos nacionales proponían que las universidades adquiriera una mayor participación en este sentido mientras que las autoridades provinciales estaban más de acuerdo con fortalecer el esquema existentes de los Institutos de Formación Docente.

decidió avanzar a mucha velocidad y eso fue haciendo que desde Nación se tuvieran que tomar ciertas decisiones”<sup>97</sup>. A pesar de esta resistencia de Nación al modo en que la implementación de la Ley se llevaba adelante en la provincia, Buenos Aires lentamente se transformó -dadas las dimensiones del sistema educativo provincial y el peso político de la jurisdicción- en “el” distrito al que parte importante de la suerte de la reforma quedó atada. Tal como lo expresara uno de nuestros entrevistados, esto dio lugar a “... que la Nación en un momento entendiera que el éxito o fracaso de la reforma dependía de lo que pasaba en la provincia”<sup>98</sup>.

Respecto de los programas nacionales, el financiamiento percibido por la provincia resultó inferior al del resto de las jurisdicciones. En efecto, si tomamos como dato comparativo el referido a la cantidad de pesos por alumno recibidos a través los programas nacionales para el período 1993-2000, Buenos Aires es la que registra el valor mínimo en el ranking del total de las provincias (\$65.8 por alumnos frente a una media nacional de \$252.5).

En este sentido, es importante destacar los efectos limitados que el Plan Social Educativo -uno de los pilares de la presencia del Ministerio Nacional en las provincias- tuvo en Buenos Aires, desarrollándose de manera más significativa en el interior y sin lograr una presencia importante en el conurbano. Puede resultar ilustrativo destacar que la cantidad de recursos que por esta vía llegaron a la jurisdicción -que concentra casi el 30% de las escuelas del país, muchas de las cuales se encuentran localizadas en distritos con los peores índices socioeconómicos- se ubicó, para el período de vigencia de dicho programa, por debajo de la cantidad de fondos recibidos por provincias como Chaco, Tucumán o Misiones<sup>99</sup>. Esta situación parece también haber respondido a la voluntad política del gobierno provincial de tener control exclusivo de la ayuda social en los distritos de la periferia porteña; un monopolio que el modelo del Plan Social Educativo -de llegada directa a las escuelas y profundamente identificado con el gobierno de Menem- parecía poner en riesgo.

Dentro de este contexto, la provincia directamente no participó en el Programa Nacional de Becas -que a partir de 1997 se convirtió en uno de los componentes del Plan- sino que desarrolló un esquema propio que con los años se vio atado a las restricciones fiscales de la jurisdicción.

Al mismo tiempo, la capacidad financiera de la jurisdicción le permitió negociar en forma directa con los organismos internacionales el acceso a ciertas líneas de crédito para obras con el aval del gobierno nacional. El monto total recibido a través de esta vía supuso algo más de \$171 millones que fueron utilizados para obras de infraestructura del Polimodal, equipamiento mobiliario y de informática y el desarrollo del programa de Cédula Escolar.

Por último, cierta conducta algo diferenciada de los planteos de Nación parece haberse manifestado asimismo en lo relativo a los dispositivos de evaluación de la calidad. Si desde la Nación, la política primordial en esta temática estuvo concentrada en el desarrollo de los

---

<sup>97</sup> Entrevista a Mario Carpinetti, Ex miembro del Consejo General de Educación de la DGCyE, realizada en agosto 2002

<sup>98</sup> Entrevista con Susana Massobrio, Ex vicepresidenta del Consejo General de Educación de la DGCyE., realizada en agosto 2002

<sup>99</sup> De acuerdo con datos del Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires recibió a través del Plan Social Educativo una inversión de poco más de \$ 15 millones, mientras que el monto para Chaco se ubicó en \$23 millones, y para Misiones y Tucumán fue \$22 millones.

Operativos Nacionales de Evaluación con criterios definidos desde la instancia central, la provincia se embarcó en el desarrollo de un diseño que desde lo discursivo se planteaba como alternativo y superador de algunas de las limitaciones atribuidas al esquema llevado adelante por el Ministerio Nacional. Para marcar las diferencias entre ambos modelos Giannettasio declaraba en 1997 que "...en las escuelas que dependen de la Provincia existen seguimientos periódicos de los alumnos, es decir un sistema de evaluaciones pensado desde una perspectiva global y no como una prueba única"<sup>100</sup> (Para una visión más detallada de este punto ver el eje de *Políticas de Supervisión, Evaluación y Control*).

## 10. LA REFORMA EDUCATIVA

El proceso ligado a la implementación de las transformaciones propuestas por la Ley Federal de Educación debe ocupar un espacio central en cualquier análisis de la política educativa de la provincia durante la década de los noventa. Es posible argumentar que la reforma educativa haya adquirido un carácter propio y particular en su adecuación a la realidad bonaerense, convirtiéndose en una de las banderas políticas de la gestión provincial tanto a nivel educativo como en la propia agenda del gobernador. Dada la importancia política del distrito y las dimensiones del sistema educativo, sus impactos y trascendencia traspasaron desde un principio los límites de la jurisdicción, por lo que parte importante de la suerte de la reforma impulsada por el gobierno nacional terminó atada a los avatares de la transformación educativa en la provincia.

Si la visión imperante en relación con el tema educativo había estado atravesada en los inicios del gobierno duhaldista por la decisión de avanzar en el ordenamiento y el ajuste presupuestario, la cuestión de la reforma pasó con el tiempo a ganar una centralidad que terminó haciendo que se constituyera en la principal línea de política para el sector<sup>101</sup> y una de las banderas de la gestión gubernamental.<sup>102</sup> Sin duda, parte de la identidad particular asumida por el proceso en la provincia debe entenderse en el marco de los múltiples aspectos a partir de los cuales éste se construyó.

En primer lugar, la "transformación educativa" (tal como los funcionarios bonaerenses proponen conceptualizarla para diferenciarla de una más limitada "reforma"<sup>103</sup>) se planteó, dentro de un discurso gubernamental profundamente articulado en torno a políticas de corte asistencial, como uno de los pilares a partir de los cuales combatir la exclusión y asegurar las condiciones para que una mayor cantidad de chicos y jóvenes permanecieran dentro del sistema educativo. En este sentido, la extensión de la obligatoriedad propuesta por la reforma

---

<sup>100</sup> *Diario El Día* 25/07/97.

<sup>101</sup> Según algunos entrevistados, fue la propia Giannettasio la que convenció al gobernador de cambiar su postura y consolidar la decisión de tomar a la reforma educativa como una de las prioridades del gobierno.

<sup>102</sup> En este sentido, es importante destacar, por ejemplo, que en el año 1995 el mensaje del gobernador ante diputados y senadores provinciales con motivo de la inauguración del período legislativo estuvo dedicado principalmente al tema educativo, resaltando la importancia de la cuestión para el gobierno bonaerense.

<sup>103</sup> Entrevista con Mario Carpinetti, Ex-miembro del Consejo General de Educación, realizada en julio de 2002.

se insertó en una retórica que identificaba a esta transformación como la posibilidad de evitar que, en el marco de un creciente desempleo y el deterioro de las condiciones sociales, el egreso de la educación primaria determinara el final del trayecto educativo para los jóvenes de los sectores más marginales. Desde lo discursivo, quizá con mayor fuerza que en cualquier otro distrito, la reforma apareció primariamente conceptualizada como un instrumento que aseguraba "...sacar a los pibes de la calle" y, en segundo término, como un medio para mejorar la oferta educativa de las escuelas<sup>104</sup>. En relación con este último punto, algunos entrevistados explicaban que el discurso ligado a la incorporación de disciplinas como inglés y computación, generó importantes efectos en una significativa porción de los padres – principalmente los de sectores medios y medios bajos-, constituyéndose, a su vez, en un discurso para lograr apoyo a la reforma.

No menos importante es entender la estrecha vinculación entre la reforma y la política gubernamental de promoción de la obra pública, sello identificador de la gestión duhaldista. En este sentido, la importante cantidad de recursos volcados a la construcción de escuelas y aulas para adecuar los espacios institucionales a la nueva estructura sirvieron para generar redes de apoyo entre los poderes políticos locales, al tiempo que desataron significativas presiones desde los distritos para no quedar excluidos de este reparto. La importancia dada por la propaganda gubernamental a lo que un dirigente gremial denomina "...la etapa de hormigón de la transformación"<sup>105</sup> no puede dejar de destacarse como un signo identificador de la reforma en la provincia y otro de sus aspectos extremadamente problemáticos <sup>106</sup>.

Por último, y como directa consecuencia de las dimensiones del sistema educativo provincial, puede decirse que la reforma fue vivida como una empresa fundamentalmente burocrática, en la que recursos y esfuerzos estuvieron volcados a la adecuación de las plantas funcionales a las nuevas estructuras. Desde un punto de vista crítico, este planteo sustenta el argumento de que el proceso no implicó cambios sustanciales en lo pedagógico y en las prácticas áulicas, sino básicamente un cambio de las estructuras organizativas e institucionales que produjo más bien quiebres y desgastes.

---

<sup>104</sup> En relación con esta cuestión puede decirse que en principio el gobierno pareció dispuesto a asegurar el objetivo de la "inclusión" aún a costa de la "calidad" de la educación. Esta opción gubernamental puede ser mejor entendida si se tienen presentes, por ejemplo, las criticadas políticas de compensación de conocimientos impulsadas por la DGCyE. Las mismas se describen con más detalle en el apartado correspondiente al Eje de Políticas Sociales y Desigualdades Educativas.

<sup>105</sup> Entrevista con Hugo Yaski, secretario general de SUTEBA, realizada en agosto 2002.

<sup>106</sup> A lo largo de los noventa existieron tres fuentes de financiamiento distintas para sostener el proceso de desarrollo infraestructural ligado a la reforma: por un lado, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia (MOySP) –con competencia para realizar contrataciones directas-, por otro, el Ente encargado de la administración de las partidas que integraban en Fondo del Conurbano y, por último, la propia Dirección General de Cultura y Educación haciendo uso algunos casos de fondos provenientes de los programas nacionales. En relación con este punto es necesario destacar además que durante los últimos años de la década existieron numerosas denuncias señalando el hecho de que en muchas de las obras se habían registrado sobreprecios y que, además, las beneficiarias de las contrataciones resultaban invariablemente empresas ligadas al gobierno provincial. Un miembro del Consejo General de Educación representante de la oposición política señalaba las importantes diferencias en el costo de las obras de acuerdo con la fuente del financiamiento ("...en las obras del MOySP el metro cuadrado construido costaba \$1200 mientras que en las que financiaba directamente la DGCyE se pagaba \$400, una tercera parte"), lo que demostraría la falta de transparencia en las operatorias. (Entrevista con el Dr. Carlos Cebe, Consejero General de Educación, realizada en agosto 2002).

## 10.1 LOS MODOS Y LOS TIEMPOS DE LA REFORMA EN LA PROVINCIA

La importancia que la reforma educativa adquirió en la agenda gubernamental y la voluntad política de avanzar en su puesta en marcha determinaron las singularidades de la estrategia tejida para llevarla adelante en lo referido particularmente a dos cuestiones fundamentales: en los tiempos estipulados para reformular la estructura del sistema, por un lado, y en el alcance o grado de masificación de los cambios, por el otro.

En relación con el primero de los puntos, la gestión educativa provincial estableció un cronograma de transformación que disponía la adecuación de la estructura al nuevo modelo de EGB en un plazo de tres años, empezando en 1996. El modelo de reformulación disponía una implementación simultánea del primer año de cada ciclo, extendiéndose la nueva estructura en los años subsiguientes. De este modo las resoluciones 4947/95 y 3708/96 dispusieron que en 1996 estuviesen incorporados a la nueva estructura los 1°, 4° y 7° años; en 1997 2°, 5° y 8°; y en 1998: 3°, 6° y 9°. En diversos actores críticos al proceso está extendida la visión de que estos tiempos estuvieron asociados a condicionantes políticos, marcando las elecciones presidenciales del año '99 -a las que el entonces gobernador aspiraba llegar como candidato por el oficialismo- como el momento al cual el gobierno provincial "...debió llegar con algo de la reforma para mostrar" <sup>107</sup>. Este objetivo pareció haberse cumplido ya que, tal como queda en evidencia en el siguiente cuadro, casi el 80% de la matrícula se encontraba para dicho año dentro de la nueva estructura.

**Cuadro 19 – Implementación de la Ley Federal de Educación**

|                               |                      | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    |
|-------------------------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|
| Matrícula                     | 7° grado Primario    | 0       | 0       | 0       | 0       |
|                               | EGB 3                | 539.360 | 797.209 | 762.226 | 780.237 |
|                               | Secundario           | 636.258 | 440.230 | 266.056 | 140.785 |
|                               | Polimodal            | 0       | 0       | 239.150 | 435.009 |
| % alumnos en nueva estructura | Total                | 45,9    | 64,4    | 79,0    | 89,6    |
|                               | Buenos Aires         |         |         |         |         |
|                               | Sector Público       | 49,3    | 67,4    | 80,9    | 90,2    |
|                               | Sector Privado       | 37,6    | 57,1    | 74,2    | 88,1    |
|                               | Total Región Central | 36,4    | 51,9    | 67,1    | 77,1    |
| Total País                    | 24,9                 | 39,8    | 56,6    | 68,2    |         |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamientos Anuales 1997, 1998, 1999 y 2000; en <http://dinee.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

En cuanto a la segunda cuestión, la cartera educativa mostró desde un principio la decisión de avanzar en una reforma de carácter masivo, extendiendo los cambios a la totalidad de las escuelas del sistema. Desde la conducción de la cartera educativa se impuso, en este sentido, la visión de que la transformación no podía llevarse adelante de manera gradual o promoviendo, en un principio, experiencias piloto acotadas. La conjugación de estas dos dinámicas, en el marco del sistema educativo más extenso del país, generaron

<sup>107</sup> Entrevista con Hugo Yaski, Secretario General de SUTEBA, realizada en agosto 2002

problemas que fueron objeto de profundas críticas por parte de los sectores opositores a la reforma y hasta algunas reticencias de parte de las propias autoridades nacionales.

La otra importante definición asumida por el gobierno provincial que marcó el carácter particular de la reforma en el territorio bonaerense tuvo que ver con la decisión de que el 3er ciclo se localizara, en principio, en las escuelas que brindaban educación primaria. Desde la óptica gubernamental, esta medida se apoyó en la convicción de que este era el modelo que mejor aseguraba la retención de una mayor cantidad de chicos en el sistema.

Por el contrario, la postura crítica a esta medida conceptualizó esta determinación del área educativa como la “primarización” del 3er ciclo, haciendo hincapié por sobre todo en los efectos producidos por este reacomodamiento institucional en términos de la calidad de la enseñanza y por las dificultades generadas por la convivencia en un mismo espacio físico de chicos de 6 a 16 años.

Teniendo este horizonte como prioridad, el proceso de implementación implicó sin embargo la necesidad de adecuar las líneas de acción a las capacidades instaladas. Fueron en muchos casos estas condiciones existentes -y la propia resistencia a perder divisiones por parte de instituciones de educación media- las que finalmente determinaron la estructura que las instituciones adquirieron y el surgimiento del recurso de la articulación como mecanismo para salvar esta problemática. El esquema de desarrollo de la reforma tuvo entonces una expresión particular en términos geográficos. Según señalara quien fuera directora general de EGB durante los años de desarrollo de la etapa más crítica de la reforma, “...en zonas periféricas no había muchas escuelas medias, por lo tanto allí se priorizó la conformación de EGBs puras. En cambio, en las zonas más céntricas se buscó la articulación<sup>108</sup> porque no tenía sentido construir cuando existía el espacio y además los chicos ya tenían los trayectos educativos definidos”<sup>109</sup>. Esta atención especial a las zonas periféricas aparecía desde el discurso gubernamental asociada a una reforma que se proponía como principal objetivo la inclusión de las poblaciones marginadas. El foco principal estuvo -por supuesto- en el 2do y 3er cordón del conurbano, bastión histórico del aparato duhaldista.

Más allá de sus implicancias pedagógicas y administrativas, esta decisión de “primarizar” debe ser tenida en cuenta para entender el tipo de vinculaciones establecidas por la cartera educativa con otros actores como base de apoyo hacia la reforma. Dos ejemplos pueden servir para ilustrar esta cuestión. Por un lado, el hecho de que los funcionarios del Ministerio de Educación de la Nación impulsores de la reforma se mostraran reticentes a este modo de plantear la localización del tercer ciclo mostró la capacidad de la jurisdicción de avanzar de manera autónoma en el proceso y su capacidad para “reapropiarse” de la reforma<sup>110</sup>. Por el otro, el hecho de que el EGB3 quedase en las ex escuelas primarias fue uno

---

<sup>108</sup> Las pautas para la articulación quedaron definidas en la Res 1856/96. Según datos de la DGCyE, en la provincia se encuentran articuladas 1782 EGB de las cuáles 1201 son oficiales y 581 de gestión privada. (Dirección de Planeamiento).

<sup>109</sup> Entrevista con Raquel Vereá, Ex Directora de Educación General Básica, realizada en agosto 2002

<sup>110</sup> La relación entre el gobierno provincial y el Ministerio de Educación de la Nación resulta abordada con mayor profundidad en el eje correspondiente.

de los elementos que allanó el diálogo entre el gobierno y la FEB, con mayoría de afiliados entre los maestros primarios<sup>111</sup>.

En cuanto a la implementación de la nueva estructura en las zonas rurales, el esquema adoptado por Buenos Aires se distanció del modelo de EGB3 Rural propuesto por Nación a las jurisdicciones a través del proyecto 7 del Plan Social Educativo. Las autoridades educativas de la provincia privilegiaron la conformación de terceros ciclos situados en las ciudades que nuclearan a los alumnos de las escuelas rurales circundantes, a los que el gobierno provincial se comprometía a trasladar y hasta alojar en algunos casos.

La segunda etapa importante de la reforma -la correspondiente a la implementación del Polimodal- se puso en marcha en 1999 y desde el discurso gubernamental se presentó como igualmente asociada al objetivo de la inclusión propuesto por las autoridades provinciales durante la primera etapa de la transformación. En este sentido, la intención de Duhalde había sido la de incluir la obligatoriedad del Polimodal en la Ley Provincial de Educación. Teniendo en cuenta que esta iniciativa no prosperó en la Legislatura<sup>112</sup>, la implementación de esta nueva estructura se propuso en estrecha concatenación con un programa de becas sostenido con fondos provinciales que pretendía asegurar a todos los jóvenes bonaerense igualdad de oportunidades tanto en el acceso como en la permanencia dentro del nivel<sup>113</sup>.

Para la definición de las modalidades a adoptar por cada institución se llevaron adelante trabajos de mapeo y análisis de las ofertas, aunque la decisión final pareció estar más bien asociada en muchos de los casos a los recursos humanos con los que las instituciones contaban en sus plantas orgánico-funcionales. Tal como sucedió en el resto del país, la modalidad más expandida resultó la de Economía y Gestión de las Organizaciones, seguida en segundo lugar por la de Humanidades y Ciencias Sociales.

Si la implementación del tercer ciclo había generado profundas resistencias -y aún cuando SUTEBA continuaba sosteniendo una firme oposición a la reforma- la puesta en marcha del Polimodal resultó menos problemática que la etapa anterior<sup>114</sup>.

## **10.2 LA POLÍTICA DE LA REFORMA EDUCATIVA**

Como todo proceso de política pública, la implementación de la nueva estructura dispuesta por la Ley Federal de Educación supuso en su desarrollo la interacción entre diferentes actores y la materialización de diversas dinámicas políticas en su relación.

En primer término, es posible destacar que, a pesar del denso entramado burocrático a partir del cual se estructura la Dirección General de Cultura y Educación -y de la existencia

---

<sup>111</sup> Ver el eje "Política laborales" para ver las implicancias de esta decisión sobre cuestiones ligadas al salario docente.

<sup>112</sup> Entrevista con Néstor Ribet, Jefe de Gabinete de la Dirección General de Cultura y Educación, realizada en agosto 2002.

<sup>113</sup> El desarrollo de este programa (con sus discontinuidades y problemáticas) se describe de manera más detallada en el apartado correspondiente al eje "Políticas Sociales y Desigualdades Educativas."

<sup>114</sup> Aunque no puede establecerse una causalidad directa, es necesario tener en cuenta que en 2000 se llevó adelante una titularización masiva de docentes de educación media que permitió a los mismos asegurarse una mayor estabilidad laboral.

de un órgano consultivo como el Consejo General de Educación en su seno-, el poder de decisión en relación con los temas fundamentales de la reforma resultó monopolizado por la directora general y un grupo limitado de sus colaboradores<sup>115</sup>. En palabras de quien fuera uno de los pilares de este conjunto, el proceso “...fue como una epopeya, la reforma la hicimos entre 4 o 5 personas y fue algo fundamentalmente artesanal”<sup>116</sup>. Esta aseveración resulta por demás llamativa si se tienen en cuenta las dimensiones del sistema a transformar. En el ámbito de la DGCyE se creó, sin embargo, una “Comisión de Transformación” (integrada por funcionarios del área y también algunos representantes del sector privado) encargada de hacer el seguimiento de la reforma y de la definición de algunos de los marcos para su instrumentación.

De manera similar a las percepciones que fundamentaron la decisión de darle un carácter masivo a los cambios, la centralización de las decisiones y el poco margen de participación concedido a otros actores de la comunidad educativa pareció ser el resultado de una decisión gubernamental asentada en la noción de que una apertura en la discusión, que incluyera por ejemplo al cuerpo de inspectores, generaría dinámicas que culminarían empantanando -o incluso frustrando- cualquier proyecto reformista<sup>117</sup>.

La estrategia de relación del núcleo decisorio con las diferentes instancias del sistema (inspectores, directores, consejeros escolares) pareció asentarse más en la existencia de vinculaciones personales y partidarias antes que en la utilización de los canales formales. La dinámica adquirida por la implementación de la Ley consolidó, sin embargo, algunos roles asumidos por otros actores, tanto pertenecientes al sistema educativo como externos al mismo.

Así, por ejemplo, y a pesar de las reticencias hacia el cuerpo experimentadas desde el nivel central, los inspectores ganaron autonomía en los distritos a partir del control en la definición de cuestiones operativas, que -como en el caso de las articulaciones- terminaron adquiriendo significativa importancia y pusieron en evidencia la imposibilidad de las autoridades educativas provinciales de ejercer el control sobre la operacionalización a nivel local de las directivas emanadas desde La Plata.

---

<sup>115</sup> Si bien algunos miembros del Consejo General de Educación tuvieron un rol significativo en el proceso de definición e implementación de la reforma, su participación debe entenderse más en términos personales que institucionales.

<sup>116</sup> Entrevista con Mario Carpinetti, Ex miembro del Consejo General de Educación de la DGCyE, realizada en agosto de 2002.

<sup>117</sup> La relación del nivel central con los inspectores por el tema de la reforma no dejó de tener cierto carácter paradójico. Si bien éstos eran vistos como posibles obstaculizadores u opositores a cualquier intento reformista, existía, al mismo tiempo, la sensación de que no podían ser dejados de lado de manera absoluta ya que representaban una pata del accionar de la DGCyE en el territorio. En general, parecen haber existido posturas diferentes en el cuerpo, desde los que acompañaron hasta los que se oponían pero sabían que eran parte del sistema -y por lo tanto tenían que de alguna manera respetar la cadena de mandos-, y los que directamente se resistían a “bajar” a las escuelas las líneas de acción impulsadas desde el nivel central. La decisión de la conducción política de fortalecer el accionar de las Secretarías de Inspección, responsables de dar forma a la dimensión administrativa de la puesta en marcha de la reforma, parece haber sido el resultado de cierta “desconfianza” respecto del accionar de los inspectores.

A nivel de los distritos fueron las Secretarías de Inspección -creadas a partir de la Ley Provincial de Educación<sup>118</sup>- las que se constituyeron en órganos clave durante el proceso ya que desde su seno se llevaron adelante todas las adecuaciones administrativas (creación de horas, traslados y nombramientos de docentes, etc.) requeridas para desarrollar la nueva estructura. Según palabras de quien fuera uno de los artífices de la reforma en el provincia, "...las secretarías de inspección eran como mis huestes, los soldaditos de la transformación"<sup>119</sup>.

Igualmente localizados en el ámbito distrital, los Consejos Escolares tuvieron por el contrario un rol menos significativo durante este período. Como consecuencia de la limitación establecida en sus funciones a partir de la Ley Provincial de Educación, estos órganos sólo parecieron adquirir presencia en algunos municipios en los que la mayoría estaba detentada por la oposición política al gobierno provincial (Ej: General Pueyrredón, Mar del Plata, Bahía Blanca) y en donde se convirtieron en articuladores de las resistencias a la implementación de la Ley Federal.

Para los poderes políticos locales (intendentes, diputados, concejos deliberantes), la reforma apareció mayormente conceptualizada en relación directa con los recursos que, asociados a la misma, el gobierno provincial decidió dedicar al desarrollo infraestructural.

La etapa de mayor cantidad de fondos volcados a la inversión en la construcción y ampliación de escuelas (período 1995-1999) fortaleció la presión de estos actores –en combinación en muchos casos con miembros del propio sistema educativo, como supervisores y directores- para que sus distritos se vieran beneficiados en el proceso de reparto de los recursos, incentivando la consolidación de canales informales de llegada a los tomadores de decisión en estos temas. Diversos entrevistados han señalado el peso que en estas cuestiones tuvieron las particulares lógicas consolidadas en el manejo de la política bonaerense, principalmente en el conurbano. Tal como afirmaba quien en ese momento era inspectora: "en la definición de dónde se construía o no una escuela jugaban un papel fundamental las lógicas clientelares, el peso que tenían los punteros como para 'conseguir' una escuela"<sup>120</sup>.

Dos cuestiones deben tenerse en cuenta en relación con esta dinámica de relación entre los poderes locales y el nivel central. En primer lugar, es central entender que, si bien en términos formales los municipios de Buenos Aires cuentan con una autonomía muy limitada en relación con lo que ocurre en otras provincias, el papel de los intendentes –especialmente los del conurbano- ha sido central en la estrategia de acumulación política -cuya característica central parece ser la "territorialización" (Andrenacci, 2001)- construida por el peronismo provincial. Esta característica ha determinado en gran medida el tipo de vínculo tejido entre los poderes locales y las autoridades centrales en relación con los diferentes aspectos de la dinámica gubernamental, inclusive el educativo. Tal como señala Badia (2001): "...el gobierno

---

<sup>118</sup> Un análisis más detallado acerca del surgimiento y funcionamiento de estas instancias administrativas se realiza en el eje correspondiente a la Administración Central.

<sup>119</sup> Entrevista con Mario Carpinetti, ex-consejero general, Consejo General de Cultura y Educación, realizada en agosto 2002

<sup>120</sup> Entrevista con Cristina Ruiz, ex inspectora y actual Directora de Capacitación y Curriculum de la DGCE, realizada en agosto de 2002. Para analizar este punto en más profundidad habría que analizar con mayor detalle el peso de lo partidario en la relación entre el gobierno provincial y los distritos. En este sentido, no resulta demasiado claro el rol que jugó el color político de los intendentes en la cantidad de recursos que recibió cada distrito pero sería interesante retomar esta cuestión en futuras indagaciones.

provincial necesitó siempre de los votos del Conurbano y los líderes de este último supieron aprovecharlo bien”.

En segundo término, el reparto de recursos públicos –en especial los que van al conurbano- ha estado en general atravesado por esta lógica discrecional. De acuerdo con lo analizado por Badía (2001), los municipios del Gran Buenos Aires se ven “perjudicados” por el sistema de coparticipación provincial, situación que ha intentado ser recompensada por el gobierno central a partir de la utilización de “transferencias discrecionales”. Sin embargo, “... la dinámica de las mismas responde a las formas de acumulación política vigentes y refuerzan la relación radial entre los municipios y el centro provincial” (Badía 2001).

Volviendo a la implementación de la reforma, entender su dinámica política implica destacar, por último, el papel jugado por otros actores claves en la vida de la comunidad educativa provincial: los gremios docentes<sup>121</sup>. La relación tejida entre las autoridades políticas provinciales y la conducción de la FEB, y el consecuente apoyo prestado por esta organización gremial a la reforma, fue clave para permitir que las etapas estipuladas por el gobierno provincial pudiesen cumplirse. En palabras de quien fuera miembro del Consejo General de Educación: “...hubo un entendimiento básico con la FEB que permitió que pudiésemos avanzar en la reforma. El que el 3er ciclo se sumara a la EGB ellos lo vieron como una ganancia porque es un gremio con mayoría de afiliados en la escuela primaria.”<sup>122</sup>.

En síntesis, el proceso de discusión e implementación de la reforma educativa parece haberse sostenido en base a la combinación de dos lógicas: la centralización en la negociación y toma de decisiones, por un lado; y una suerte de descentralización de hecho en la implementación de las medidas. El margen de acción de los actores locales en el proceso de implementación puede sin embargo ser caracterizada como una autonomía relativa. Si la presencia de la administración central parece no haberse notado en los casos en los que el proceso no presentó puntos críticos, la intervención fue directa en aquellos distritos en donde se registraron niveles de conflicto importantes<sup>123</sup>.

Esta visión parece avalada por la percepción asumida por los actores locales, quienes incluso parecieron en muchos casos utilizar estos márgenes de maniobra para conseguir sacar ciertos provechos. Tal como relataba una entrevistada, “.....todo dependía de cómo nos movíamos, y cuan organizada estaba la comunidad. Los funcionarios de La Plata no querían incendios y por lo tanto, cuando veían los más mínimos indicios de protesta, bajaban y resolvían todo”<sup>124</sup>. En este sentido, el papel de las comunidades y los diferentes funcionarios locales del sistema

---

<sup>121</sup> La relación entre el gobierno y los gremios se desarrolla con más detalle en el apartado correspondiente al eje de las políticas laborales.

<sup>122</sup> Entrevista con Susana Massobrio, Ex miembro del Consejo General de Educación, realizada en agosto del 2002.

<sup>123</sup> Tal como señalaba uno de los artífices de la reforma desde el nivel central: “...en Bahía Blanca tuvimos muchos problemas y lo mismo pensábamos que iba a pasar en Mar del Plata, los dos distritos radicales, así que fuimos y nos instalamos ahí y hablamos con todos hasta dejar la situación más o menos encaminada”. (Entrevista con Mario Carpinetti, 29/07/2002). Según lo surgido en otra entrevista, fue la propia Giannettasio la que viajó a Bahía Blanca para firmar convenios con las cooperadoras de las escuelas y terminó de desactivar algunas oposiciones de parte de las comunidades educativas de estos establecimientos. Entrevista con Carlos Cebey, miembro del Consejo General de Educación, realizada en agosto de 2002.

<sup>124</sup> Entrevista con Patricia Redondo, Investigadora de SUTEBA, realizada en agosto 2002

(inspectores, directores) en su relación con las instancias políticas y los actores con capacidad de toma de decisión parece haber influido en los resultados alcanzados por la reforma en cada distrito.

### Box Nro 1. Los datos de la reforma

Dada la centralidad otorgada por el discurso gubernamental a la cuestión de la inclusión, las cifras que confirmarían el aumento de la matrícula durante los años de implementación de la reforma se constituyeron en argumentos fundamentales utilizados por las autoridades educativas para legitimar el proceso. En un informe presentado por la DGCyE en 2001 se señalaba como uno de los principales logros de la política educativa provincial desarrollada durante los años anteriores, el haber llevado la cantidad de alumnos del sistema educativo bonaerense a casi **"...cuatro millones y medio de estudiantes, un millón más que antes de la transformación educativa. La gran mayoría niños y jóvenes de hogares pobres e indigentes que estaban excluidos de la escuela."** (Informe presentado por la D.G.C.yE. ante la Legislatura provincial). Un informe elaborado por la Dirección de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa de la misma D.G.C.yE. en 2000 fijó el crecimiento de la cantidad de alumnos en 650 mil, pasando la matrícula total de 3.269.502 en 1995 a 3.943.215 en 2000 –un 20,6% más-.

Si nos concentramos particularmente en el EGB3 los datos muestran una singular evolución, haciendo visible un crecimiento en los años 1997 y 1998 en la cantidad de alumnos y un posterior descenso en los años siguientes.

#### Evolución de la matrícula del tercer ciclo de E.G.B o grados / años equivalentes de la estructura anterior

| AÑOS | ESTATAL Y PRIVADA                        |                    |                    | Crecimiento 1995 - 1999 |                        |                        |
|------|--|--------------------|--------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
|      | Total del 3er. Ciclo o Años Equivalentes | 7mo EGB / Primaria | 8vo EGB / 1º Media | 9no EGB / 2º Media      | Índice – Año base 1995 | % de crecimiento anual |
| 1995 | <b>484.076</b>                           | 172.369            | 181.295            | 130.412                 | 100                    | -                      |
| 1996 | <b>506.477</b>                           | 172.151            | 191.126            | 143.200                 | 105                    | 4,6                    |
| 1997 | <b>557.594</b>                           | 169.181            | 237.063            | 151.350                 | 115                    | 10,1                   |
| 1998 | <b>592.593</b>                           | 178.852            | 200.779            | 212.962                 | 122                    | 6,3                    |
| 1999 | <b>560.693</b>                           | 186.079            | 201.815            | 172.799                 | 116                    | -5,4                   |

Fuente: Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa.

Cruzando dichas cifras con los datos que surgen de las sucesivas Encuestas Permanente de Hogares –que señalan un incremento significativo en las tasas de asistencia escolar entre Octubre de 1995 y Mayo de 2000 para los diferentes grupos de edad, en especial de los deciles de menores ingresos dicho informe establece una relación entre el incremento de la asistencia escolar y la extensión de la obligatoriedad, remarcando el **"..efecto de equidad que surge de la política de la transformación educativa"**.

Si bien los incrementos mencionados parecen resultar reconocidos incluso por quienes siempre se mostraron reticentes a la reforma, la incorporación de otras variables parece relativizar el éxito proclamado. Datos presentados por SUTEBA en sucesivos trabajos de investigación ponen en evidencia el aumento sostenido del desgranamiento y la repitencia en el tercer ciclo (esta última ubicada en un 7,8% en el 2000, muy por sobre el 3,8% del nivel Polimodal), y además destacan que el aumento de la matrícula del nivel medio resultaba una tendencia ya constatada en décadas anteriores.

El siguiente cuadro, tomado del informe "Desigualdad y Exclusión Educativa en el Tercer Ciclo de la Provincia de Buenos Aires" sirve para visualizar el impacto de las variables referidas a desgranamiento y repitencia en una cohorte en particular.

| <b>OCTAVO AÑO 1997</b>                  | <i>Alumnos</i> | <i>Porcentajes</i>             |
|---|----------------|--------------------------------|
| Matrícula inicial                       | 242.276        |                                |
| No terminaron 8vo año                   | 18.786         | 9,2% de la matrícula inicial   |
| Terminaron                              | 223.680        |                                |
| Sobre los que terminaron no promovieron | 14.069         | 6,3% de los que terminaron     |
| Promovidos                              | 209.611        |                                |
| O no terminaron o no promovieron        | 32.855         | 13,55% de la matrícula inicial |

| <b>NOVENO AÑO 1998</b>                  | <i>Alumnos</i> | <i>Porcentajes</i>             |
|---|----------------|--------------------------------|
| Matrícula inicial                       | 215.378        |                                |
| No terminaron 9no año                   | 14.538         | 8,69% de la matrícula inicial  |
| Terminaron                              | 200.840        |                                |
| Sobre los que terminaron no promovieron | 12.169         | 5,65% de los que terminaron    |
| Promovidos                              | 188.671        |                                |
| O no terminaron o no promovieron        | 26.707         | 13,41% de la matrícula inicial |

Fuente: Balduzzi (2001) "Desigualdad y Exclusión Educativa en el Tercer Ciclo de la Provincia de Buenos Aires" Cuadernos e Informes e Investigación. Secretaría de Educación y Cultura. Departamento de Investigación. SUTEBA.

Tal como señala el informe mencionado, los datos llevan a tomar conciencia de que uno de cada cinco alumnos que comenzó el octavo año en 1997 no terminó noveno en 1998. La conclusión más significativa, sin embargo, parece la expresada en el párrafo que señala que "...Si bien el desgranamiento en el Tercer Ciclo resulta inferior a la tasa de pasaje de séptimo grado de primaria a primer año de la secundaria y al desgranamiento que se daba en media antes de la reforma, las cifras de desgranamiento que estamos analizando resultan muy significativas si recordamos que ahora el octavo y noveno año son obligatorios [...] Desde esta perspectiva este desgranamiento es más grave [...] pues aún desde el mismo parámetro oficial, quien no completa la EGB es un excluido educativo, que no tiene ninguna certificación".

## 11. LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM

### 11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO PEDAGÓGICAS DEL ESTADO

Las políticas pedagógicas y curriculares instrumentadas en la provincia de Buenos Aires durante el período en estudio no pueden analizarse sin plantear su vinculación con el proceso de la reforma. La “transformación” educativa, tal como se desarrolló en el apartado correspondiente al Eje sobre la Reforma Educativa, pareció responder más que nada a objetivos de política social, presentándose discursivamente como el camino para lograr incluir en el sistema educativo a niños y jóvenes de sectores marginados en un contexto de creciente desempleo y exclusión social. Fue en torno a esta prioridad que se tejió el discurso oficial de la reforma, que, en muchos casos, se autolegitimó en una lógica inclusiva aún en detrimento del nivel de aprendizaje de los alumnos.

La débil atención prestada por la cartera educativa a los factores más vinculados con la “calidad” se refleja en la limitada cantidad de acciones con fines exclusivamente pedagógicos desarrolladas desde el nivel central<sup>125</sup>. La falta de atención a estas cuestiones fue uno de los aspectos constantemente criticados tanto por la oposición y por los equipos técnicos de Nación como por algunos de los actores más ligados a las escuelas. Así, mientras la ausencia de políticas pedagógicas sistemáticas resultó percibida desde los sectores oficiales como un objetivo secundario frente a la necesidad de integrar a las poblaciones más vulnerables a la escuela, desde sectores más críticos se entendió como la expresión más clara de un proceso de reforma que se ajustó a los tiempos y las necesidades políticas antes que al logro de cambios en las prácticas metodológicas y conceptuales de los procesos de aprendizaje de los alumnos.

Fue esta polarización discursiva -que enfrentó, por un lado, la noción sostenida por los representantes de la cartera educativa de “inclusión como objetivo primario” y, por el otro, la interpretación opositora acerca de la reforma como un proceso de “inclusión a cualquier precio” y preocupada simplemente por las mejoras estadísticas- la que enmarcó las interpretaciones que los distintos actores tendieron a realizar de las acciones técnico-pedagógicas desarrolladas por los organismos centrales de la provincia. El hecho de que la reforma haya sido una de las banderas de la gestión política de la provincia enfatizó los enfrentamientos entre estas dos posiciones, generando una discusión particular -y diferente a la generada en otras provincias- en torno a las cuestiones relacionadas con la “calidad de la educación”<sup>126</sup>. En los siguientes párrafos haremos mención de algunas de las políticas pedagógicas desarrolladas en la provincia que se han inscripto en el contexto referido.

Una de las políticas más controvertidas fue la que giró en torno a la definición de mecanismos de evaluación, calificación y promoción de los alumnos. Impulsadas desde el Consejo General de Educación, estas líneas de acción se cristalizaron en resoluciones según las cuales los alumnos que no aprobaran el año al final de cada ciclo lectivo tendrían diferentes etapas de recuperación o compensación a cargo de sus docentes para alcanzar el

---

<sup>125</sup> Otro aspecto que hay que considerar al analizar las capacidades técnico pedagógicas de la provincia de Buenos Aires es que dada la extensión de la provincia, desarrollar acciones pedagógicas masivas implica importantes dificultades tanto en términos organizativos, como de recursos humanos y presupuestarios.

<sup>126</sup> En este punto también hay que tener en cuenta que muchos de los sectores que se definieron como opositores al modo en que se implementó la reforma en la provincia eran especialistas de la educación que favorecieron el debate en torno a cuestiones pedagógicas.

nivel requerido para aprobar el año<sup>127</sup>. En documentos oficiales se explicita que “después de dar cuenta socialmente del proceso de enseñanza y aprendizaje a través de tres informaciones y una información final integral, la institución deberá implementar, para aquellos alumnos que no promovieron en el mes de diciembre, alternativas organizativas y metodológicas que planteen nuevas experiencias de aprendizaje (...)”<sup>128</sup>.

Desde los representantes de la Dirección General de Escuelas este tipo de medidas se interpretaron como fundamentales para asegurar la equidad del sistema educativo al brindar más posibilidades de recuperación a los alumnos más necesitados, permitiéndoles así continuar con sus estudios; en cambio, desde otros sectores fue percibida como una herramienta que, si bien intentaba reducir las tasas de abandono y repitencia, lo hacía en claro perjuicio de la calidad de la formación. A propósito de este tema, una investigadora entrevistada argumentaba que los mecanismos de compensación instalados en la provincia sirvieron para incentivar, en el fondo, el pasaje indiscriminado de los alumnos de un año a otro. Los mecanismos para reprobar a un alumno resultaban tan engorrosos que los profesores terminaban apoyando implícitamente la promoción. Tal como detallaba la entrevistada, “el profesor tenía que justificar detalladamente la reprobación de cada alumno. Al comienzo cumplían con la norma y argumentaban las causas de la compensación pero después se dieron cuenta que era una trampa para ellos que tenían que acompañar a los alumnos a fin de año, en febrero y en marzo. Así, se construyó una lógica de la evaluación donde los mismos profesores empezaron a modificar los criterios de las notas en función de no tener que después desarrollar toda esta actividad”<sup>129</sup>.

En el intento por enumerar las políticas pedagógicas promovidas por el gobierno provincial también puede mencionarse a la capacitación por módulos<sup>130</sup>, ya que desde lo discursivo se hizo hincapié en que dicho proceso constituiría uno de los pilares para la modificación de las prácticas docentes. En efecto, en el segundo de los módulos se explicita la importancia de la capacitación “no sólo para elevar la preparación y conocimientos de los docentes (...) sino también para construir una escuela diferente, adecuada a los tiempos que vivimos, orientada a crear competencias que los jóvenes necesitan en un mundo complejo y tecnificado”<sup>131</sup>. Sin embargo, la mayor parte de los entrevistados coinciden en afirmar que en los hechos se trató de una acción desarrollada más bien para que los docentes comenzaran a interiorizarse sobre los aspectos fundamentales de la reforma (la Ley Federal de Educación, la Ley de Educación de la Provincia, la nueva estructura escolar, los contenidos básicos comunes, etc.) antes que un material que pudiese ser utilizado como guía para desarrollar nuevas formas de encarar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Si bien estos cuadernillos abordaban temas ligados a los nuevos contenidos curriculares, su carácter masivo y homogéneo (se entregaron los mismos cuadernillos para todos los docentes del sistema desde el nivel inicial hasta superior) y la modalidad en que fueron administrados y evaluados no parecen haber promovido un

---

<sup>127</sup> Resolución Nro. 7574/98

<sup>128</sup> Comunicación Nro. 30/97, Objeto: Algunas consideraciones acerca de la calificación de las planillas de calificación anual y boletín de calificaciones del alumno, Poder Ejecutivo, Provincia de Buenos Aires.

<sup>129</sup> Entrevista a Patricia Redondo, investigadora de SUTEBA, realizada en agosto del 2002.

<sup>130</sup> Esto resulta analizado con mayor detalle en el apartado correspondiente a la capacitación docente, que forma parte del Eje “Políticas Laborales”.

<sup>131</sup> Módulo 2, Capacitación docente 1995, Desarrollo de los Temas de los Contenidos Básicos Comunes, Dirección General de Cultura y educación de la Provincia de Buenos Aires, pág. 11.

análisis crítico ni de las transformaciones propuestas a partir de la nueva ley ni de los procesos pedagógicos que regían las aulas<sup>132</sup>.

Otra línea de acción desarrollada en la provincia que intentó asumir un componente pedagógico fue el “Programa de Evaluación de la Calidad Educativa”, que consistió en el desarrollo de un modelo de evaluación alternativo al propuesto por la Nación. De acuerdo con la DGCyE, uno de los objetivos centrales de las pruebas que comenzaron a desarrollarse en una muestra de escuelas en el año 1999 fue “brindar información sobre de los alumnos y las secciones identificados de manera específica, tomando en consideración su origen económico, en dos momentos distintos para poder ponderar la contribución que realiza el sistema educativo a sus conocimientos”<sup>133</sup>. Sin embargo, tal como se desarrolla en el apartado correspondiente al Eje “Políticas de Supervisión, Control y Evaluación del Sistema”, la profundización de la crisis presupuestaria provincial durante el 2001 puso en serio riesgo la continuidad de este programa que se encuentra paralizado en la actualidad.

Paralelamente a las acciones de capacitación y evaluación desarrolladas desde el nivel central de la administración, se instrumentaron otras acciones focalizadas en determinadas poblaciones con fines ligados a lo educativo. Por ejemplo, el programa P.I.B.E.S (Programa Infantil Bonaerense Educativo Solidario) que constaba de viajes de una semana a ciudades costeras de la provincia para jóvenes de séptimo grado de escuelas oficiales para “desarrollar conductas de ayuda mutua, cooperación y solidaridad, vínculos de convivencia y reconocimiento del docente y los adultos en general como personas que colaboran en la formación de los pre-adolescentes”<sup>134</sup>. Más allá de sus objetivos, esta experiencia recibió profundas críticas que apuntaban al uso clientelar de la experiencia en algunos distritos y a la falta de objetivos y evaluaciones serias de la misma.

Cabe destacar asimismo que la provincia de Buenos Aires es la única que cuenta, desde el año 1956, con una Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar cuya tarea debería aparecer en los hechos ligada al apoyo pedagógico a las escuelas. Los objetivos de esta rama, definidos en el artículo 14 de la Ley Provincial de Educación, son: “a) prevenir y asistir desde lo psicopedagógico social, las dificultades y/o situaciones que dificulten el aprendizaje y la adaptación escolar, b) garantizar igualdad de oportunidades y posibilidades, y c) completar la acción de la escuela previendo ámbitos específicos que aseguren el principio de equidad”<sup>135</sup>. El personal de esta dirección se desempeña tanto en las unidades educativas propias (los Centros Educativos Complementarios: C.E.C.) como en las unidades educativas dependientes del resto de los niveles de enseñanza, a través de los Equipos de Orientación Escolar (E.O.E.). Si bien varios programas se coordinan desde este ámbito y varios entrevistados han mencionado a los E.O.E como una particularidad de la provincia, resulta difícil precisar en qué sentido las acciones desarrolladas desde esta dirección han impactado sobre los aspectos pedagógicos de la educación.

---

<sup>132</sup> La modalidad de evaluación de los cuadernillos –basada en respuestas de “multiple choice”- fue definida por varios entrevistados como mecánica y poco reflexiva.

<sup>133</sup> Informe 2000-2001. Logros, Metas y Desafíos, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>134</sup> 1996. Año de la Transformación Educativa. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires.

<sup>135</sup> Artículo 14, Capítulo 1, Ley Provincial de Educación.

Por último, es interesante destacar que en la provincia no parece existir un área específicamente destinada a realizar tareas relacionadas con la planificación de tareas educativas de largo plazo. Si bien existe una Dirección Provincial de Planeamiento, sus funciones se ha visto en general más vinculadas al relevamiento y procesamiento de estadísticas que a la investigación y planificación de diagnósticos y propuestas de las necesidades ligadas a los aspectos pedagógicos del sistema. En efecto, durante la gestión de Giannettasio las escasas políticas desarrolladas en esta línea surgieron y se instrumentaron o bien desde el Consejo General -como, por ejemplo, el proceso de diseño curricular y de los regímenes de promoción- o desde equipos de asesores muy ligados a la directora general de escuelas -como el caso de los cuadernillos elaborados para la capacitación docente masiva al iniciarse el proceso de reforma.

## **11.2 LAS POLÍTICAS CURRICULARES**

En la provincia de Buenos Aires las reformas curriculares de los niveles de educación básica no se desarrollaron en las escuelas al compás de la implementación de la reforma, sino una vez completada la incorporación de la nueva organización por ciclos y niveles en todas las instituciones educativas.

La decisión de implementar la reforma educativa de forma masiva y gradual a partir del año 1996 se correspondió, en el campo curricular, con la de proponer el uso los Contenidos Básicos Comunes nacionales en las escuelas de la provincia. Sin embargo, ese mismo año se creó en el seno del Consejo General de Educación la Comisión Curricular con el objetivo de elaborar los lineamientos curriculares jurisdiccionales para todos los niveles educativos. A diferencia de lo acontecido en otras provincias -en donde los diseños curriculares para cada nivel se desarrollaron desde comisiones diferentes y, en la mayoría de los casos, con escaso contacto entre sí- en Buenos Aires se llevaron adelante desde un área técnico-política unificada para asegurar, en palabras de su director, "*la coherencia ideológica entre los diseños de todos los niveles*"<sup>136</sup>. Si bien éste era el objetivo, es importante destacar que desde dicha comisión se instrumentaron, en la práctica, únicamente los diseños de nivel inicial, EGB y los planes de estudio para las carreras de formación docente.

El atraso de la elaboración curricular definitiva con respecto a la implementación de la reforma podría explicarse a partir de las prioridades definidas por la provincia en este ámbito, focalizadas más en la incorporación de los alumnos en el sistema educativo que en transformaciones profundas en la práctica pedagógica cotidiana (un punto desarrollado con más profundidad en el apartado anterior). Por otra parte, la relativa independencia de la jurisdicción en relación con los tiempos propuestos y perseguidos desde Nación para la elaboración de los diseños, puede ser considerada como una expresión más de la autonomía demostrada por la provincia al llevar adelante el proceso de reforma.

Los puntos fundamentales de los nuevos diseños jurisdiccionales para los niveles inicial y EGB fueron tomando forma de manera progresiva y resultaron plasmados en varios documentos de difusión y fundamentación teórico-pedagógica que se distribuyeron en las escuelas desde el primer año de implementación de la reforma. Los textos definitivos se

---

<sup>136</sup> Entrevista a Mario Carpinetti, ex Consejero Escolar y director de la Comisión Curricular, realizada en agosto de 2002.

aprobaron, sin embargo, recién en 1999 y su difusión en las instituciones no se llevó adelante de forma sistemática sino hasta comienzos del año 2002. Con respecto a este proceso, un supervisor entrevistado explicaba que “...recién en el 2002 las instituciones recibieron los diseños. Durante los años anteriores se abandonó mucho a las escuelas en el aspecto curricular. Los contenidos de lengua, matemática y sociales que se enseñaban en las escuelas dependían de cada institución. La adhesión a los materiales curriculares fue totalmente voluntaria. Algunas escuelas no tenían los diseños y otras los habían bajado de forma incompleta de Internet. Fue muy difícil para las escuelas que, en general, se sintieron muy abandonadas”<sup>137</sup>. Así, pareciera que -durante la década en estudio- la fundamentación, los contenidos, las recomendaciones metodológicas y la bibliografía utilizada por los docentes en las aulas no fue determinada por documentos elaborados a nivel central, sino más bien por los distintos textos que circulan en las escuelas, especialmente manuales y revistas didácticas destinadas a maestros<sup>138</sup>.

La poca participación de las bases del sistema (docentes, directivos, supervisores) en el proceso de construcción curricular, a la que hicieron referencia varios de los entrevistados, se podría considerar como un inconveniente más para la puesta en práctica de los fundamentos y contenidos elaborados por la provincia. Al igual que otras transformaciones instrumentadas desde el Consejo General, la reforma curricular dejó a los actores más ligados a las instituciones escolares sin demasiadas herramientas para abordar y acompañar los cambios conceptuales y metodológicos propuestos por el nivel central.

A diferencia de lo ocurrido en los procesos de elaboración y definición curricular para los niveles inicial y EGB, los planes de estudio de las carreras de formación docente (para estos niveles y para los cuatro profesorados básicos) se concluyeron en 1997 y descansaron sobre los resultados de una experiencia piloto realizada en once institutos de la provincia a partir de 1994.

En cuanto a los diseños del nivel polimodal y de las distintas modalidades de enseñanza (educación de adultos y especial), éstos se encontraban en proceso de elaboración en el momento en que realizamos el trabajo de campo en la provincia. Durante la implementación de la reforma no parecen haber existido intentos de desarrollar estos marcos conceptuales y recién con la creación de la Dirección de Capacitación y Curriculum en el año 2002 se organizó su proceso de construcción. En efecto, al comenzar la implementación del nivel Polimodal en la provincia una de las principales críticas de SUTEBA fue la falta de información y preparación en relación con los contenidos de los docentes que, según representantes del gremio, “sólo conocían el nombre de la materia que darían”<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> Entrevista a un supervisor de EGB realizada en agosto del 2002.

<sup>138</sup> En su estudio sobre las políticas curriculares y las resignificaciones de los docentes en la provincia de Buenos Aires, Ziegler concluye que las reformas que se formularon mediante documentos curriculares presentaron “escasa potencialidad para generar otras formas de funcionamiento institucional, para producir un quiebre en las reglas del juego que configuran la tarea de enseñar y de aprender que se despliegan cotidianamente en las instituciones” (Ziegler; 2001; 130)

<sup>139</sup> “Arranca el polimodal en la provincia”, Diario El Día, 15 de marzo de 1999.

## 12. POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS

En el presente apartado intentaremos dar cuenta de las políticas específicas desarrolladas desde la Dirección General de Cultura y Educación con objetivos que de alguna manera trascienden lo meramente pedagógico. Es decir que, si en el eje sobre Políticas Pedagógicas y Curriculares nos centramos en aquellas acciones orientadas al cambio de las prácticas relacionadas con los procesos de enseñanza y aprendizaje de la población escolar, en este punto analizaremos las acciones que -si bien con impacto sobre las condiciones de aprendizaje efectivas de los alumnos- han pretendido abordar problemáticas de tipo social, especialmente aquellas vinculadas con las desigualdades educativas.

Durante el período en estudio podemos observar ciertas acciones instrumentadas en este sentido. Sin embargo, no parecen haberse diseñado de forma continua y en función de estudios sistemáticos y pormenorizados de las diferencias educativas en el interior de la provincia, sino más bien como respuestas a distintas cuestiones de tipo estructural que ponían en jaque la posibilidad de las escuelas de brindar servicios educativos (tales como, por ejemplo, la pobreza, las problemáticas nutricionales, la falta de acceso de la población escolar a servicios educativos, etc.). En efecto -y tal como se señaló en el apartado correspondiente al eje sobre las Políticas Pedagógicas y Curriculares- si bien se han elaborado informes de situación del sistema desde la Dirección de Planeamiento Educativo, éstos no han tenido sistematicidad y la mencionada Dirección no ha sido la responsable de planificar ni determinar las acciones a seguir durante la década. En realidad, estas políticas parecieran haber surgido de modo disperso, a cargo de distintos ministerios o desde ámbitos diferentes de la Dirección de Escuelas, con el objetivo de asegurar las condiciones de educabilidad y, en muchos casos, con poca o ninguna garantía de continuidad.

Una de las acciones desarrollada en la provincia con el objetivo de abordar las desigualdades educativas entre distintas zonas tiene que ver con el pago de adicionales salariales diferenciales con el objetivo de promover el trabajo docente en aquellas instituciones educativas atravesadas por condiciones más desfavorables. El origen histórico del pago de un plus salarial por este concepto data de fines de la década del cincuenta y fue implementado con el fin de cubrir las plantas orgánicas funcionales de los establecimientos geográficamente más alejados. En un comienzo, dicho pago diferencial se definía principalmente en relación con la ubicación geográfica (urbana o rural) del establecimiento<sup>140</sup>. Ya en los ochenta, dicha categorización pasó a ser construida en base al concepto de “desfavorabilidad” que tiene en cuenta, además de la localización geográfica, variables socioeconómicas de la matrícula. Dichos criterios quedaron definidos en el artículo 10 del Estatuto del Docente, en donde se expresa que “la Dirección General de Escuelas y Cultura clasificará los establecimientos de enseñanza: a) Por niveles, modalidades y especialidades. b) Por el número de alumnos, grupos escolares, grados, secciones, ciclos, divisiones, cursos, especialidades o carreras y c) Por su ubicación, dificultades de acceso, dificultades en la cobertura de la planta orgánico funcional, características del alumnado” y por su último Decreto Reglamentario (2485/92) y su

---

<sup>140</sup> Los parámetros para la diferenciación entre una región urbana y una rural, tal como la reglamenta la DGCE, se vinculan con la cantidad de población según lo establecido por las normas nacionales en la materia. Así, rurales son aquellos establecimientos ubicados en concentraciones poblacionales que tienen menos de 2000 habitantes y población dispersa y urbanos son aquellos establecimientos ubicados en centros poblacionales que exceden esa cifra, más allá de grado de complejidad de las funciones que esa aglomeración tenga.

modificatorio (441/95). Sin duda, la incorporación de estas definiciones en la mencionada normativa aseguró a esta política una mayor continuidad, extendiendo su instrumentación durante un número significativo de años.

Los efectos generados por esta línea de acción parecen haber sido diversos, con algunas consecuencias no previstas. Si por un lado permitió cubrir las plantas funcionales de los establecimientos de la provincia al garantizar mayores beneficios salariales para las escuelas más perjudicadas –en un contexto de deterioro sostenido de las condiciones sociales y con los salarios del sector deprimidos-, por el otro generó incentivos no deseados para que muchos docentes en edad de jubilarse eligieran las escuelas calificadas con niveles más altos de desfavorabilidad como último destino, ya que el mayor salario percibido durante los últimos años de labor se traduce en un mayor haber jubilatorio. En términos institucionales, estas dinámicas han generado en las escuelas con estas características efectos contrarios a los buscados, determinando dificultades para constituir cuerpos docentes estables, más que necesarios para sostener proyectos pedagógicos comprometidos con contextos socioeconómicos tan desfavorables.

Durante la gestión de Oporto (2002) esta política resultó modificada atendiendo más a urgencias presupuestarias que a fines sociales o pedagógicos. Dicha reformulación supuso –antes que el replanteo del criterio de zonificación con el objetivo de hacerlo más equitativo en relación con las necesidades de las distintas áreas de la provincia- una transformación de los criterios de clasificación, suprimiendo los referidos a la dificultad en la cobertura de la planta funcional y a las características de la matrícula. El propio gobernador expresó que estas modificaciones respondieron a "la situación de emergencia"<sup>141</sup> por la que atravesaba la provincia. La reclasificación operada en base a estas nuevas categorías sustentó el recorte presupuestario que el área educativa experimentó en el 2002 y representó, según un medio provincial, caídas del 30 al 120 por ciento en los salarios de los docentes que atienden alumnos de bajos recursos o de la rama Especial<sup>142</sup>.

Otra de las acciones de larga data en la provincia -que con el avance de la pobreza y la exclusión social fue tomando mayor centralidad- es la relacionada con las acciones en torno a los comedores escolares. En los últimos años el suministro de alimentación en las escuelas (almuerzos, copas de leche, refrigerios y cenas) se ha convertido –particularmente en los distritos más pobres del conurbano- en un elemento clave para asegurar la continuidad de alumnos en el sistema. Si bien el presupuesto destinado a los refuerzos nutricionales en las escuelas proviene del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano, es la Dirección General de Escuelas la responsable de su administración a través de los consejos escolares. Mientras en algunos distritos son estos mismos cuerpos los responsables del manejo de los recursos (reconocimiento de proveedores, compra, distribución, control), en otros el servicio se encuentra descentralizado, siendo directamente las cooperadoras escolares las encargadas de gestionar los fondos para cubrir los servicios alimentarios de la institución. Según datos oficiales, el servicio alimentario está presente en todos los distritos de la provincia, en un total

---

<sup>141</sup> "Preocupa en el gobierno la reacción de los docentes". Diario El Día, 20 de mayo de 2002, [www.eldia.com](http://www.eldia.com), 15 de enero del 2003.

<sup>142</sup> "Queja de docentes por la desfavorabilidad". Diario El Día, 17 de mayo de 2002, [www.eldia.com](http://www.eldia.com), 15 de enero del 2003.

de 6.750 escuelas bonaerenses. En el año 2000, se distribuyeron 1.787.784 raciones diarias: 510.294 raciones de comedor; 437.170 copas de leche reforzada y 840.320 copas de leche. Este servicio se extiende también durante los meses de verano<sup>143</sup>.

Además de las acciones anteriormente mencionadas, durante los últimos años se desarrollaron también políticas más vinculadas con la implementación de la reforma educativa. En este punto es importante tener en cuenta que en el caso de Buenos Aires -a diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de las provincias- el Plan Social Educativo tuvo un desarrollo acotado y por lo tanto su impacto en la realidad educativa provincial resultó limitado<sup>144</sup>. Sin embargo, la provincia utilizó tanto fondos propios como nacionales para implementar una serie de medidas que apuntaron a cumplir con el objetivo central que se le asignó a la transformación: la inclusión.

En primer lugar, la decisión de localizar al tercer ciclo en las ex escuelas primarias se apoyó, tal como fue desarrollado en el Eje correspondiente a la Reforma Educativa, en la convicción de que este modelo permitiría asegurar mayores índices de retención, especialmente en los sectores más marginados de la población. A su vez, la provincia optó por modelos institucionales diferentes para implementar la nueva estructura: la articulación se propuso principalmente para zonas urbanas más desarrolladas; la construcción de EGB puras para las zonas marginales y periféricas; y, por último, para las áreas rurales se estableció un sistema de transportes para trasladar a los alumnos a la ciudad para cursar el tercer ciclo de la EGB<sup>145</sup>. Así, estos modelos diferenciados intentaron aparecer como una política que permitiera lidiar con algunas de las desigualdades presentes en el sistema.

En segundo lugar, el Programa de Becas del Nivel Polimodal instrumentado a partir de 1999 con el objetivo de "...garantizar la inclusión y la permanencia de los alumnos en el sistema hasta la obtención del título de Educación Polimodal", parece haber tenido un fuerte impacto sobre las tasas de escolarización de dicho nivel, siendo además el programa provincial de becas más importante en nuestro país<sup>146</sup>. Según datos oficiales, durante el primer año de implementación se entregaron 95.979 becas de \$100 mensuales a alumnos tanto de escuelas estatales como privadas. Así, de los casi 250.000 jóvenes que comenzaron el ciclo un 38% fueron becados. Al año siguiente, el programa continuó más allá del cambio de gestión provincial e incorporó también a los alumnos de 2do. año del nivel. Fueron otorgadas un total de 170.000 becas que representaron un 44% de la matrícula del nivel<sup>147</sup>. Sin embargo,

---

<sup>143</sup> "Informe 2000-2001. Logros, Metas y Desafíos". Dirección general de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Provincia de Buenos Aires.

<sup>144</sup> Esta cuestión se desarrolla con más detalle en el apartado correspondiente al eje sobre las Relaciones entre la Nación y la provincia.

<sup>145</sup> En el espacio rural también se instrumentó un proyecto para el nivel medio que, inspirado en la metodología de la alternancia, propuso un modelo pedagógico e institucional para la orientación agrotécnica. Sin embargo, más allá de sus resultados, cabe mencionar que el proyecto de los Centros Educativos para la Producción Total (CEPT) sólo se aplicó en 7 instituciones provinciales.

<sup>146</sup> Respecto al impacto de esta política social, según informes de gestión de la provincia, al evaluar los porcentajes de incremento de cobertura en el grupo de 16 a 18 años, las tasas promedio de asistencia escolar para los jóvenes pobres e indigentes aumentaron más de 10 puntos porcentuales entre 1998 y 2000" (Informe 200-2001 Logros, Metas y Desafíos. Dirección General de Cultura y educación de la Provincia de Buenos Aires)

<sup>147</sup> "Informe 200-2001 Logros, Metas y Desafíos" Dirección General de Cultura y educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, pág.24.

durante el 2001 las estrecheces fiscales mostraron los límites de esta propuesta. En primera instancia, el monto asignado por las becas disminuyó de \$100 a \$60, ya que según el propio Director de Escuelas, la situación fiscal de la provincia no permitía el ingreso al programa de los nuevos alumnos del ciclo, siendo “una acto de discriminación con los nuevos estudiantes y con un costo político muy alto” <sup>148</sup>. Con el correr del ciclo lectivo, el pago del beneficio resultó finalmente discontinuado hasta suspenderse por completo.

En el 2002, la posibilidad de participar en el Programa de Becas Nacional permitió a la provincia retomar esta línea, evitando tener que dar de baja la totalidad de las asignaciones. Durante dicho año, fueron 107.790 los alumnos bonaerenses beneficiados por el programa que supone la asignación de 400 pesos anuales<sup>149</sup>, cifra que representa menos de la mitad de la propuesta originalmente en 1999.

Finalmente, cabe enumerar también algunas acciones desarrolladas durante la gestión del Lic. Bordón que apuntaron a las desigualdades educativas aunque de un modo más focalizado e intentado poner el énfasis no tanto en el acceso a la educación –tal como lo había hecho la gestión antecesora que parecía estar “asegurado” por la reforma-, sino en lo referido a la calidad de la enseñanza. Por un lado, con el fin de “...mejorar las oportunidades para alumnos provenientes de sectores desfavorecidos, variando la calidad y cantidad de ofertas educativas..” se instrumentó el Programa de Jornada Completa en la Educación General Básica que se llevó a cabo en 110 escuelas de la provincia en el año 2000 y en 15 más en el 2001. Paralelamente, el Programa Recreativo Escuelas de Verano, desarrollado durante los meses de receso en 1342 escuelas de la provincia surgió en el año 2000 para “brindar actividades pedagógicas y recreativas a los niños que asisten a los comedores escolares” <sup>150</sup>.

Por último, el Programa de Mejores Egresados de la Escuelas Media a la Docencia (PROMESbA) otorgó 351 becas a egresados de la escuela media con excelentes promedios y provenientes de hogares con necesidades básicas insatisfechas, para que puedan continuar sus estudios en la docencia para EGB 1 y EGB 2. Como ya ha sido tratado en el eje referido a la formación de los docentes, la prolongación de la experiencia quedó sujeta a la situación presupuestaria de la provincia y dos años más tarde, en el 2002, se dejaron de abonar las becas y se decidió suspender el programa.

### **13. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO**

La educación privada tiene en la provincia de Buenos Aires una significativa importancia, representando casi un 35% del total de unidades educativas de Educación Común de la provincia y atendiendo a cerca del 30% de la matrícula. De la totalidad de los establecimientos privados bonaerenses, un 28% son confesionales y el resto son laicos (Datos de la DGCyE para el año 2002). En relación con el porcentaje de establecimientos de carácter

---

<sup>148</sup> Nota: “Bajarían de \$100 a \$60 las becas de polimodal”, *Diario El Día*, 3 de diciembre del 2000.

<sup>149</sup> Ministerio de Educación de la Nación, *Becas estudiantiles. Informe al 23/12/02*, <http://www.prensa.me.gov.ar/becas.html>, 17 de enero de 2003.

<sup>150</sup> “Informe 200-2001 Logros, Metas y Desafíos” Dirección General de Cultura y educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, pág. 31.

confesional, la provincia se ubica entre las cuatro jurisdicciones del país que presentan los valores más bajos de establecimientos de este tipo (junto a Neuquén, Chubut y Santa Cruz).

Para concluir con este primer acercamiento es posible destacar que un 63 % de estas escuelas privadas (lo que representa un total de 3400 si consideramos todos los niveles y modalidades) reciben aportes del Estado, atendiendo a un 73% de la matrícula del sector. De estas escuelas, 1945 (57%) reciben el total de la subvención, 991 (29%) un 80% de subvención y 410 (12%) entre 70% y 60% de subvención. (DGCyE. Informe 2000-2001. Logros, Metas y Desafíos). La cantidad de escuelas subvencionadas explica por qué la provincia se ubica entre las 6 jurisdicciones que destinan mayores porcentajes del gasto educativo a las transferencias para el sector privado (13.6% frente a una media nacional de 8%).

Si durante la pasada década la evolución del sector parece haber estado fundamentalmente asociada a los vaivenes de la realidad económica nacional y provincial - registrando una etapa de crecimiento casi explosivo durante los primeros años de los '90 y sufriendo el impacto de la crisis que, desde mediados de la década, afectó con mayor fuerza a los sectores medios- el proceso de transferencia iniciado en enero de 1994 constituye un evento que marca un punto de inflexión en dicho período. En efecto, a partir de ese momento la provincia debió hacerse cargo de casi 800 instituciones privadas<sup>151</sup> que antes se encontraban bajo la órbita nacional, determinando que la cantidad de escuelas del sector bajo dependencia provincial casi se duplicara como consecuencia de esa medida. Esto se refleja, entre otras cuestiones, en el aumento del porcentaje del gasto educativo que se otorgó en 1995 a las transferencias al sector privado, que pasaron de representar un 11.3% en 1994 a un 15.5% en 1995 (ver cuadro 19).

El histórico peso detentado por el sector en la provincia parece haberlo dotado de una cierta autonomía en su funcionamiento, al tiempo que ha posicionado a sus representantes como referentes sustanciales en la discusión y la toma de decisiones sobre las medidas gubernamentales propias del área educativa. Las voces de las instituciones privadas adquieren expresión política a partir del accionar de las organizaciones que las nuclean, entre las que pueden identificarse tres de significativa importancia. Por un lado, el Consejo de Educación Católica (CEC)<sup>152</sup>, agrupa a los 1582 establecimientos católicos asentados en la provincia -tanto los que dependen de las diócesis (19 en toda la provincia) como aquellos que pertenecen a las congregaciones. A su vez, dos importantes organismos reúnen a las instituciones laicas: por un lado, la Asociación de Instituciones de Educación Privada de Buenos Aires (AIEPBA), que tiene como asociadas a algo más de 700 instituciones privadas de la provincia, y la Asociación de Escuelas de Educación Privada de la República Argentina (ADEEPRA), una organización nacional pero con predominancia de escuelas de la provincia de Buenos Aires<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Fuente: *Servicios Educativos Nacionales en las Provincias. Información básica sobre aspectos financieros y edilicios. Ministerio de Cultura y Educación; CFI, Agosto 1991*

<sup>152</sup> *Por cada diócesis existen Juntas Regionales de Educación Católica, que representan localmente al CEC y son las que tienen peso en la toma de decisiones a nivel distrital. Entrevista con la Hermana Dora Luchini, Secretaria General del CEC. Agosto 2002*

<sup>153</sup> *Algunos entrevistados han señalado la existencia de diferencias en el perfil de las escuelas asociadas como uno de los puntos de diferenciación entre ambos organismos. En el primero de los casos podemos hablar de*

Esta importancia del sector parece adquirir expresión a través de una serie de cuestiones. En primer lugar, a partir del reconocimiento otorgado al sector privado en la normativa que regula el funcionamiento del sistema educativo provincial. La influencia del sector parece encontrar su mayor expresión en la Ley Provincial de Educación (N° 11.612) que, al hablar de un sistema público con dos gestiones (una estatal y otra privada), pone en el mismo rango de reconocimiento oficial a establecimientos estatales y privados, retomando una histórica reivindicación del sector<sup>154</sup>. La mencionada normativa cuenta con un capítulo (el décimo) dedicado a la educación privada, cuya redacción -según lo expresado por algunos entrevistados que participaron directamente del proceso- fue casi potestad directa de los representantes del sector.

En segundo lugar, la impronta de los actores ligados a la educación privada se plasma en la organización del gobierno del sector. Tal como ya ha sido mencionado en el eje correspondiente a la Administración Central, dentro del entramado del gobierno de la educación provincial existe una estructura administrativa particularmente encargada del sector de educación de gestión privada: la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada (DIPREGEP)<sup>155</sup>. Entre sus funciones fundamentales, la DIPREGEP tiene a su cargo la supervisión de los establecimientos privados al tiempo que administra los aportes financieros que el estado provincial realiza para su sostenimiento. Para llevar adelante dichas tareas, la dirección cuenta con un nutrido cuerpo de inspectores que supervisan exclusivamente a las escuelas del sector<sup>156</sup>. Desde un punto de vista formal, la presencia de los representantes del ámbito privado dentro de este entramado burocrático adquiere expresión a partir del funcionamiento -de acuerdo con lo pautado por la Ley provincial de Educación- de un Consejo Consultivo cuya función principal es la de asesorar al Director de Educación Privada en la toma de decisiones<sup>157</sup>. Entre los miembros de este organismo se encuentra, además de las cámaras de propietarios ya mencionadas, el sindicato de los docentes privados (SADOP).

Más allá de esta presencia institucional, diferentes actores reconocen la influencia informal que los propietarios (en especial la Iglesia Católica) ejercen en relación con la designación de las máximas autoridades educativas, tanto en relación con el funcionario a

---

*un tipo de escuelas de clase media “de barrio”, mientras que las instituciones nucleadas en la segunda parecen responder a un perfil más exclusivo, con un alumnado mayormente de clase media o media-alta.*

<sup>154</sup> Como se describe en el apartado dedicado al eje de Administración Central, en el plano organizativo esto se plasmó durante la gestión de Bordón en la equiparación de la importancia de las Direcciones a cargo de ambos sectores.

<sup>155</sup> El antecedente histórico más importante de este organismo fue la Dirección de Educación No Oficial (DENO), que hasta la finalización del proceso de transferencias tenía a su cargo establecimientos privados, principalmente de educación primaria. Es a partir de 1994, una vez firmado el convenio de traspaso, que ésta asume responsabilidades sobre los establecimientos privados que -aun estando en territorio provincial- dependían de la SNEP, pasando a denominarse Dirección de Educación de Gestión Privada (DIEGEP). La última reforma sustantiva en la estructura del área data de la gestión Bordón quien -al asumir su cargo al frente de la DGCyE- la convierte en Dirección Provincial, equiparando su rango con la -también creada- Dirección Provincial de Educación de Gestión Estatal.

<sup>156</sup> Para ver este tema en mayor detalle ver apartado correspondiente al Eje Políticas de Supervisión, evaluación y control.

<sup>157</sup> Dicha estructura existía por Ley desde mediados de la década del 70, pero su conformación efectiva tuvo lugar recién en 1991 cuando estaba concluyendo el gobierno de Cafiero.

cargo del área dedicada al sector privado –que en la mayoría de los casos registran pasos previos por instituciones educativas privadas- como al propio Director de Cultura y Educación.

En tercer lugar, la capacidad de presión de los representantes privados –en especial los ligados al sector confesional<sup>158</sup>- adquiere materialidad en el proceso de otorgamiento de subvenciones estatales a instituciones del sector, que insumen casi un 15% del gasto educativo de la provincia<sup>159</sup>. En efecto, de acuerdo con la propia Ley de Educación –tal como lo establece su artículo 112- y con los compromisos asumidos por el gobierno bonaerense a partir de la firma del convenio de transferencia, el Estado provincial asume la responsabilidad de contribuir con aportes monetarios al funcionamiento de las instituciones educativas de gestión privada. De manera similar a lo que ocurre en la mayoría de las jurisdicciones, dicha contribución aparece destinada a financiar el pago de un porcentaje variable (que puede llegar al 100%) de los salarios de los docentes que componen la planta funcional de las instituciones reconocida por la DGCyE, tal como queda establecido en el artículo 112 de la Ley 11.612. En general parece existir la percepción de que la concesión de dichas subvenciones ha estado tradicionalmente vinculada a decisiones políticas y relaciones informales antes que a los criterios establecidos por la normativa<sup>160</sup>. Sin duda, el hecho de que el propio marco normativo que regula la dinámica de esta política determine que el otorgamiento se sustentó en base a un margen importante de discrecionalidad –ya que la decisión final queda en manos del Director General de Educación en base a propuestas e informes de la DIPREGEP- presta elementos para que esta presión pueda ejercerse de modo más efectivo.

En el siguiente cuadro puede observarse, entre otras cuestiones, la evolución de los fondos destinados a financiar las subvenciones durante la mayor parte de la década. Ha sido la crisis fiscal de la provincia la que, sin embargo, ha impuesto importantes limitaciones al desarrollo de esta política durante los últimos años. Las mismas se han expresado, por ejemplo, en el hecho de que no se hayan otorgado nuevas subvenciones desde 2001, o que se haya pensado en aplicar una reducción a los aportes percibidos por las instituciones subvencionadas. De hecho, la Ley 12867 dispuso a inicios del 2002 que no se generasen partidas para atender nuevos aportes.

---

<sup>158</sup> *La capacidad de influencia que la Iglesia detenta en relación con el otorgamiento de los aportes se hace evidente si se considera que sólo 6 de las 1582 escuelas católicas que existen en la provincia no reciben ningún tipo de aporte financiero del Estado. Entrevista con la Hermana Dora Luchini, Secretaria General del CEC de la provincia de Buenos Aires. Agosto 2002*

<sup>159</sup> *En año 2000 el monto de transferencias al sector privado implicó un poco más de \$511 millones.*

<sup>160</sup> *En efecto, el artículo 112 de la Ley de Educación Provincial establece que “los servicios educativos que demuestren la imposibilidad de cumplir con los salarios y demás cargas establecidas en el artículo 111 y que hubieren sido oportunamente reconocidos podrán acceder al otorgamiento del aporte estatal necesario con ese destino, el que puede alcanzar hasta el ciento por ciento de dicho pagos” pero no establece los criterios bajo los cuales se obtendrá dicho beneficio explicitando únicamente que “para obtenerlo y mantenerlo, los servicios educativos deberán cumplir con las obligaciones impuestas por la presente ley y la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo. La asignación del aporte se basará en criterios objetivos de acuerdo al principio de justicia distributivas en el marco de la justicia social y teniendo en cuenta, entre otros aspectos; la función comunitaria que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento y la cuota que se percibe”.*

**Cuadro 20 - Evolución del sector privado**

|      | Porcentaje de alumnos en el sector privado |         |            | Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial) |         |            | Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público |         |            |
|------|--|---------|------------|---|---------|------------|---|---------|------------|
|      | Media Región                               |         |            | Media Región  |         |            | Media Región  |         |            |
|      | Buenos Aires                               | Central | Total País | Buenos Aires  | Central | Total País | Buenos Aires  | Central | Total País |
| 1993 | s/d  | s/d     | s/d        | 11,3  | 14,5    | 10,5       | s/d   | s/d     | s/d        |
| 1994 | 30,5                                       | 30,8    | 24,4       | 11,3  | 15,1    | 11,3       | 0,29  | 0,40    | 0,39       |
| 1995 | s/d  | s/d     | s/d        | 15,5  | 16,5    | 12,4       | s/d   | s/d     | s/d        |
| 1996 | 29,1                                       | 30,4    | 23,9       | 14,4  | 16,4    | 12,8       | 0,41  | 0,45    | 0,47       |
| 1997 | 28,0                                       | 29,4    | 23,5       | 12,7  | 15,5    | 12,5       | 0,37  | 0,44    | 0,47       |
| 1998 | 27,9                                       | 29,6    | 23,7       | 13,6  | 15,7    | 12,8       | 0,41  | 0,44    | 0,47       |
| 1999 | 26,9                                       | 29,0    | 23,2       | 13,6  | 15,8    | 13,1       | 0,43  | 0,46    | 0,50       |
| 2000 | 28,0                                       | 29,6    | 23,7       | 13,6  | 15,8    | 13,2       | 0,41  | 0,45    | 0,49       |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; y en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

Por último, el peso del sector privado también se hace sentir en la definición de medidas concretas ligadas al campo de la política educativa. En relación con este punto, el rol jugado por los representantes del sector en el proceso de implementación de la Ley Federal constituye una expresión acabada de estas dinámicas. Además del ya mencionado papel que el Consejo Consultivo del sector asumió en la adecuación del marco normativo provincial, la presencia de los actores del sector privado se vio a su vez fortalecida durante el proceso de implementación a través de la presencia de sus representantes -junto con funcionarios del sector estatal- en la creada Comisión de Seguimiento de la Reforma Educativa. En este marco, la voz del sector tuvo peso en la definición de algunas cuestiones ligadas a la operacionalización de la reforma como por ejemplo la política de articulación entre instituciones de ambos tipos de gestión para la puesta en marcha del tercer ciclo<sup>161</sup> y del modelo de escuelas conveniadas cuando se implementó el Polimodal (ver recuadro).

### Box Nro. 2

#### Las Escuelas Conveniadas

La política de escuelas conveniadas, una de las medidas que acompañaron a la implementación masiva del Polimodal en la jurisdicción, sirve para ilustrar la incidencia de los representantes del sector privado en el último de los planos destacados, el de las medidas concretas. Esta línea de acción tenía como objetivo explícito el de salvar limitaciones que la falta de vacantes en los establecimientos estatales imponía a la puesta en marcha de esta etapa de la reforma, en la que las finanzas provinciales no aparecían como suficientes para sostener una política de desarrollo de la infraestructura similar a la llevada adelante en los años anteriores. La solución sugerida, gestada en el seno de la Comisión de Seguimiento de la Reforma a propuesta de los representantes del sector privado y teniendo como antecedente la política de articulación entre escuelas públicas y privadas en

<sup>161</sup> Según Perpetuo Lentijo, secretario general de ADEEPRA, existieron 97 casos de articulación entre escuelas públicas y privadas en la implementación del Tercer Ciclo. Entrevista realizada en agosto de 2002.

relación con el 3er ciclo, apuntó entonces a utilizar la "capacidad ociosa" existente en muchas instituciones privadas. El mecanismo propuesto establecía que el gobierno provincial suscribía convenios con escuelas privadas que se comprometían a atender a alumnos que no tenían espacios en las escuelas estatales, asegurando el respeto a la universalidad en el acceso y la gratuidad. Al mismo tiempo el gobierno provincial reconocía la subvención para los cargos docentes necesarios para atender a las secciones creadas al efecto, al tiempo que se comprometía a destinar a las escuelas una cuota de \$ 29,15 por cada alumno "conveniado". Las escuelas participantes de esta experiencia llegaron a ser un total de 70 -en su mayoría laicas (57) y que no reciben subvenciones para el resto de sus secciones (39)-.

De acuerdo con lo expresado por algunos de nuestros entrevistados, la posición de los diferentes organismos que agrupan a las escuelas privadas tendió a ser variable: mientras ADEEPRA se comprometió profundamente con esta política, tanto el CEC como AIEPBA no alentaron a sus instituciones a participar de estos acuerdos.

Desde una postura crítica a esta política se señala que la misma fue utilizada primordialmente como tabla de salvataje para instituciones en una situación financiera endeble antes que como un modelo para asegurar la igualdad de oportunidades<sup>162</sup>.

## **14. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA**

### **14.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN BONAERENSE**

Dadas las dimensiones del sistema de supervisión bonaerense, tanto en términos de su extensión territorial como en relación con la cantidad de agentes a los que agrupa, resulta complejo establecer generalizaciones con respecto a su funcionamiento. Diferentes distritos parecen poseer características particulares, cuya comparación merece una investigación específica. Teniendo en cuenta estas condiciones, en este trabajo nos concentraremos más en una descripción de la estructura de supervisión provincial y en la percepción que ciertos actores importantes parecen poseer sobre el mismo.

Una primera cuestión a destacar es que en la provincia existen sistemas de supervisión propios y con culturas bien diferenciadas para cada uno de los niveles de enseñanza (educación inicial, educación general básica, polimodal y trayectos técnicos profesionales y superior); para las ofertas especiales según segmentos de edad o problemáticas particulares (educación de adultos, especial y psicología y asistencia social escolar); para las orientaciones (educación física y artística) y para las escuelas del sector privado.

A diferencia de otras provincias, en donde el seguimiento de dos o más niveles o modalidades de enseñanza aparece organizado en torno a una misma dependencia, en la provincia de Buenos Aires cada dirección maneja su propio sistema de supervisión

---

<sup>162</sup> Para un análisis más detallado de la implementación de esta política ver Cicioni, A.; Rivas, A.; Palacio, S. y Tissera, J. (2001) "Las Escuelas Conveniadas: una senda hacia la disolución de la frontera público-privado". CIPPEC ; IIDEAR, Buenos Aires, abril.

desarrollando dicha tarea con autonomía e independencia respecto de las otras ramas<sup>163</sup>. Varios entrevistados afirman que esta organización del sistema no resulta la más apropiada para llevar adelante la administración cotidiana de las escuelas ya que, por ejemplo, en muchas instituciones se superponen las visitas de inspectores de distintas ramas, y adjudican la continuidad de esta organización a la influencia de los cuerpos de supervisores para mantener la estructura actual del sistema<sup>164</sup>.

Con respecto a la cantidad de inspectores, tal como se puede observar en el cuadro siguiente, la provincia de Buenos Aires cuenta con un total de 1117 cargos, de los cuales un 80% trabaja en el sector público y un 20% en el sector privado. La cantidad de supervisores por unidad educativa varía de una rama a otra, principalmente, porque algunos niveles o modalidades supervisan tanto las instituciones que administran y gestionan como las de los otros niveles educativos donde sus docentes desarrollan actividades (este es el caso, por ejemplo, de la rama de Psicología y Asistencia Social, de Educación Física y de Educación Artística).

**Cuadro 21 – Cantidad de Supervisores por rama. Provincia de Buenos Aires**

| Nivel                          | Cantidad    | %          | Cantidad de unidades educativas por supervisor |
|--------------------------------|-------------|------------|--|
| Inicial                        | 120         | 10         | 20   |
| EGB                            | 270         | 23         | 32   |
| Polimodal                      | 107         | 9          | 9  |
| Superior                       | 38          | 3          | 5  |
| DIPREGEP                       | 242         | 21         | 27*  |
| Psicología y Asistencia Social | 101         | 9          | 1**  |
| Educación Física               | 121         | 10         | 112***   |
| Educación Artística            | 64          | 5          | 171****  |
| Adultos                        | 57          | 5          | 24   |
| Educación Especial             | 57          | 5          | 10   |
| <i>Total</i>                   | <i>1177</i> | <i>100</i> | <i>-</i>                                       |

<sup>163</sup> Un análisis sobre la independencia de las distintas ramas puede encontrarse en el eje referido a la Administración Central en la provincia.

<sup>164</sup> Varios entrevistados han mencionado como último antecedente de reforma del sistema de supervisión al intento llevado a cabo durante la gestión de la Prof. Farías de Castro. Esta política planteó la reorganización de su estructura en 48 regiones educativas en lugar de las 16 existentes, priorizando a las ramas de inicial, primaria y media, y subsumiendo a las demás al rol de “ramas de apoyo”. Hay quienes creen que la resistencia de los cuerpos de supervisores a esta medida fue uno de los factores que apuraron la caída de la directora.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Educación de la Dirección General de Cultura y Educación, provincia de Buenos Aires

\* Se contemplan los supervisores de todos los niveles educativos.

\*\* Se divide sólo por la cantidad de instituciones dependientes de esta dirección (Centro de Educación Complementaria), aunque los supervisores también supervisan aquellas instituciones de nivel inicial, EGB, polimodal y adultos donde hay E.O.E (Equipos de Orientación Escolar).

\*\*\* Se divide por la cantidad de Centros de Educación Física e instituciones de nivel inicial, EGB, polimodal y de modalidad especial.

\*\*\*\* Se divide por la cantidad de establecimientos dependientes de la propia dirección y por las instituciones de nivel inicial y EGB.

Si la atención se concentra en la organización de la supervisión en las diferentes ramas, en el interior de cada una puede observarse una estructura similar en cuanto a su bajada territorial. Encabezadas por el Director de rama, las Direcciones de nivel tienen a cargo 16 Jefaturas de Inspección, una por cada región educativa. De cada una de estas jefaturas dependen, a su vez, las Sedes de Inspección locales que, en las ramas numéricamente más importantes, se ubican en todos los distritos y tienen su asiento en escuelas cabecera. Es importante destacar entonces que en cada región educativa conviven Jefaturas de Inspección para cada rama y esto mismo se manifiesta a nivel distrital, donde cohabitan supervisores de cada una de las 9 modalidades.

En el cuadro Nro. 22 se pueden observar las 16 regiones educativas en las que se organiza la estructura supervisiva de la provincia y los municipios que las conforman. Llama la atención el hecho de que las regiones educativas no se correspondan con otras divisiones político-territoriales (tales como las regiones sanitarias, las electorales o los propios distritos). Al respecto, un entrevistado explicaba que esta zonificación *"provoca serias dificultades a la hora de coordinar tareas con las regiones sanitarias y entre los distritos. Así, el éxito de las tareas de coordinación terminan dependiendo más bien de las personas que asumen como responsables de cada región"*<sup>165</sup>.

---

<sup>165</sup> Entrevista realizada a un Jefe de Supervisores de una de las regiones educativas en agosto del 2002.

**Cuadro 22 Provincia de Buenos Aires. Municipios y regiones educativas.**

| Regiones Educativas                   | Municipios que la componen   |
|---------------------------------------|--|
| N° 1 (Predominantemente No Conurbano) | La Plata, Brandsen, Chascomús, Florencio Varela, General Belgrano, General Paz, Magdalena, Monte, Pila, San Vicente, Berisso, Ensenada, Berazategui, Pte.Perón, Punta Indio          |
| N° 2 (Conurbano)                      | Almte. Brown, Avellaneda, Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús.   |
| N° 3 (Predominantemente Conurbano)    | Cañuelas, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza.  |
| N° 4 (Predominantemente Conurbano)    | Las Heras, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Hurlingham, Ituzaingo.  |
| N° 5 (Predominantemente Conurbano)    | Exaltación de la Cruz, General San Martín, Pilar, Escobar, Tres de Febrero, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas.  |
| N° 6 (Predominantemente Conurbano)    | Baradero, Campana, Zárate, Tigre, San Fernando, San Isidro, San Pedro, Vicente López   |
| N° 7 (No Conurbano)                   | Arrecifes, Colón, Salto, Pergamino, Ramallo, Rojas, San Nicolás.   |
| N° 8 (No Conurbano)                   | Bragado, Chacabuco, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, Junín, L.N. Alem, Lincoln, F. Ameghino  |
| N° 9 (No Conurbano)                   | Alberti, Carmen de Areco, Chivilcoy, General Rodríguez, Luján, Mercedes, S. A. de Giles, S. A. de Areco, Suipacha, Capitán Sarmiento.  |
| N° 10 (No Conurbano)                  | Adolfo Alsina, General Villegas, Guaminí, Pellegrini, Rivadavia, Trenque Lauquen, Salliqueló, Tres Lomas   |
| N° 11 (No Conurbano)                  | Carlos Casares, Carlos Tejedor, Daireaux, Nueve de Julio, Pehuajó, H. Yrigoyen   |
| N° 12 (No Conurbano)                  | General Alvear, Las Flores, Lobos, Navarro, Roque Pérez, Saladillo, 25 de Mayo   |
| N° 13 (No Conurbano)                  | Azul, Bolivar, General Lamadrid, Laprida, Olavarría, Rauch, Tapalqué   |
| N° 14 (No Conurbano)                  | Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, Patagones, Puan, Saavedra, Tornquist, Villarino, Coronel Rosales, Monte Hermoso                                     |
| N° 15 (No Conurbano)                  | Ayachucho, González Cháves, Benito Juárez, Lobería, Necochea, Tandil, Tres Arroyos, San Cayetano   |
| N° 16 (No Conurbano)                  | Balcarse, Castelli, Dolores, General Alvarado, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Pueyrredon, Maipú, Mar Chiquita, Tordillo, La Costa, Pinamar, Villa Gesell |

Fuente: Cuadernos de Economía Nro. 62, ¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires?, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1991, Pág. 70.

En cuanto a lo supervisivo, la interconexión distrital entre las diferentes ramas parece descansar en instancias de intercambio materializadas mayormente a través de “reuniones interrrama”. La regularidad y la participación en estos encuentros de nivel local varía significativamente entre una región y otra, dependiendo en gran medida de la voluntad de los actores para organizarlas y encontrarse. En este sentido, uno de los inspectores entrevistados, se refirió a estos encuentros como “totalmente autogestionados”<sup>166</sup>. Mientras en algunos distritos las diferentes ramas rara vez trabajan en conjunto, en otros se encuentran periódicamente para articular tareas y definir estrategias a nivel distrital. Una inspectora de EGB, por ejemplo, comentaba que “la interrrama de inspectores es un cuerpo que toma decisiones a nivel distrital (...) Hay decisiones que son sustanciosas; con Educación Especial, todo el tema de la integración y la derivación; con Psicología todo lo que es el trabajo en conjunto del equipo escolar básico; con Polimodal las decisiones en torno a la articulación y las formas de hacerlo; con Inicial, que es nuestro semillero, cuáles son las decisiones pedagógicas y curriculares para que las podamos abordar en el primer ciclo de EGB (...). En las reuniones mensuales se van haciendo acuerdos de trabajo. A veces tomamos la decisión de hacer supervisión conjunta. Significa que vamos a una escuela, vamos todas, con un problema técnico o una decisión curricular y cada una lo trabaja en su nivel. Es importante poder armar un buen cuerpo de inspectores interrrama”<sup>167</sup>.

Más allá de los vínculos entre las distintas ramas de enseñanza, es interesante mencionar algunas cuestiones con respecto a las relaciones entre el cuerpo de inspectores y la conducción política de la Dirección General de Escuelas. Desde el punto de vista de los funcionarios políticos, la relación con los inspectores parece plantearse de modo paradójico. Si por un lado no pueden prescindir de ellos porque son un engranaje esencial del funcionamiento del sistema y la principal vía de comunicación con las escuelas, al mismo tiempo los perciben como obstaculizadores de iniciativas emanadas de las autoridades centrales debido, principalmente, a la defensa incondicional del status quo de sus respectivos niveles o modalidades de enseñanza. En palabras de la ex directora de la rama de EGB, “se sabe que los inspectores son la posición intermedia y que permiten o no cualquier transformación del sistema”<sup>168</sup>.

Las tensiones en esta relación parecen plasmarse asimismo en la dinámica de decisión en el interior de las direcciones de cada rama. En este sentido, el poder de los supervisores se hace sentir en la propia pirámide de conducción ya que el Estatuto del Docente prevé que el vice director de las ramas, aún cuando es un funcionario político designado directamente por el Director de Escuelas, debe ser elegido entre los inspectores titulares del nivel. Al respecto, un entrevistado explicó que “el subdirector es la persona que pone el mismo sistema para controlar al director pero como no tiene origen político no puede tomar decisiones. Son bastante raros: en su discurso son apolíticos, actúan como si lo fueran en aquello que el sistema les demanda, excepto que

---

<sup>166</sup> Entrevista realizada a una supervisora de EGB en agosto del 2002.

<sup>167</sup> Entrevista a la Prof. Azpelicueta, inspectora de EGB del distrito de Vicente López, realizada en agosto del 2002

<sup>168</sup> Entrevista a Raquel Vereá, directora de la rama de EGB durante la implementación de la reforma y actual Directora de Gestión, realizada en agosto del 2002.

sean efectivamente punteros de la gestión por decirlo de alguna manera, pero eso no es común. Así, bajar líneas de política educativa es muy difícil"<sup>169</sup>.

Por su parte, la relación entre los diferentes escalones del sistema de supervisión - dirección de rama, jefatura de inspección y sedes- es descrita por la mayor parte entrevistados como sumamente verticalista y con una fuerte impronta burocrática. La distancia que existe entre la administración central y el territorio hace que la normativa sea el principal nexo entre los diferentes niveles de conducción. Las leyes, resoluciones y disposiciones se "elevan" o se "bajan" de un nivel a otro. Los mismos inspectores definen su función como directamente vinculada con la normativa. En este sentido, por ejemplo, una inspectora entrevistada declaró: "nuestra función es guiar y acompañar al equipo directivo. La inspectora debe, dentro de la norma, imprimirle una direccionalidad a la supervisión. Hay libertad, dentro de la normativa, para tomar las decisiones académicas sobre los temas que se quieren trabajar con las escuelas"<sup>170</sup>.

A pesar de esta obligación de reportar a la autoridad política, la extensión y las distancias de la provincia dejan espacios de decisión a nivel local, donde la interpretación de las normas pasa a ser la herramienta primordial para imprimirle el tono propio a las instrucciones que llegan desde el nivel central. Durante la implementación de la reforma, por ejemplo, muchas de las formulaciones definidas en la DGCyE eran reinterpretadas por los cuerpos de inspectores, provocando situaciones dispares entre las escuelas de distintas zonas. Por ejemplo, la instrumentación de las pautas para la articulación entre los servicios educativos establecidas en la Resolución 1856/96, evidenciaron profundas diferencias entre distintos distritos e instituciones. Al respecto, una inspectora entrevistada comentaba que, si bien se bajó una norma desde el nivel central, "la articulación se resolvió de acuerdo a arreglos micro. Yo, por ejemplo, lo resolví en base a mi criterio, tal vez otro lo resolvió distinto"<sup>171</sup>.

Con respecto al perfil de los inspectores, varios entrevistados hicieron mención acerca de las diferencias existentes de acuerdo con las diversas ramas. La rama de primaria o "rama madre", ha sido el modelo organizativo del resto de las ramas pero, la propia trayectoria de cada una de ellas se ve reflejada en el perfil y el rol de los distintos inspectores. Si bien las entrevistas realizadas en la provincia no nos brindan suficientes elementos para desarrollar generalizaciones en este punto, pareciera que, desde los funcionarios políticos la percepción instalada es que se trata de "controladores" más que de acompañantes o guías de las instituciones y su personal directivo y docente. Así, por ejemplo, un asesor del actual director general, explicó que "hay que pasar de un sistema de funcionario de inspección a la de un especialista. Cuando uno dice inspector bien puede compararse a un inspector de la AFIP que viene a ver si se cumple correctamente con las normas que se han establecido. Es fundamentalmente un controlador. Hay que hacer esa tarea también, pero la tarea del supervisor debe ser la de un especialista en educación en condiciones de asesorar a los directivos y docentes del establecimiento y esto no se cumple lo suficiente porque: o bien no todos los inspectores tienen la especialización que demanda su rol; o bien es tal la carga de la tarea organizativa que tienen que postergan ante la urgencia las cosas más importantes"<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> Entrevista realizada en agosto del 2002.

<sup>170</sup> Entrevista a una inspectora de EGB realizada en agosto del 2002.

<sup>171</sup> Entrevista a una inspectora de EGB realizada en agosto del 2002

<sup>172</sup> Entrevista a Néstor Ribet, Asesor del Director General de Escuelas, realizada en agosto de 2002.

Por último, cabe destacar que, al igual que en otras provincias, los supervisores de los establecimientos del sector privado, que representan más del 20% de total de supervisores de la provincia, llegan a sus cargos por las mismas vías que los supervisores del sector estatal. De acuerdo con lo establecido normativamente, para alcanzar el puntaje y los requisitos para acceder al puesto han transitado por instituciones del sector público. Este parece ser un punto que suscita quejas por parte de los representantes del sector privado que consideran que al no haber trabajado en las escuelas privadas, los supervisores no conocen las particularidades del sector y además acarrean prejuicios y preconceptos. A propósito de este tema la anterior directora de la DIEGEP, Cecilia Plaza, comentaba que en la provincia “...quedó pendiente una transformación en los requisitos para el acceso a los cargos de los supervisores. Deberían trabajar al menos 10 años en escuelas privadas. Actualmente, muchos supervisores no cuentan con las herramientas para dialogar con los representantes legales de las escuelas (...) No conocen lo que es un obispo”<sup>173</sup>. La presión de diferentes representantes del sector por reformular las condiciones de acceso a los cargos existentes choca sin embargo con un significativo obstáculo: este cambio debería suponer la modificación del Estatuto del Docente. Es por eso que dentro del sector se ha propuesto realizar cambios a través de un decreto pero, tal como expresó la presidenta del Consejo de Educación Católica, “la resistencia está en un nivel superior y todavía no lo hemos logrado”<sup>174</sup>.

## **14.2 UNA PROPUESTA DE EVALUACIÓN ALTERNATIVA**

En la provincia de Buenos Aires se ha puesto en marcha, entre los años 2000 y 2001, un operativo provincial de evaluación de la calidad realizado a través de un convenio entre la provincia y la OREALC, UNESCO. Desde sus comienzos, estas pruebas se presentaron como una alternativa superadora de los Operativos Nacionales de Calidad, fuertemente criticados por las autoridades de la Dirección de Cultura y Educación. Según algunos entrevistados, el hecho de que la provincia haya propuesto una política de evaluación propia es una expresión más de las diferencias entabladas entre la nación y la jurisdicción.

Al referirse a las condiciones de origen del operativo provincial, Graciela Gil, una de las responsables de su aplicación, explicaba que en la provincia “había un grado de insatisfacción con los operativos nacionales (...) había varias objeciones que tenían que ver, primero, con la cuestión de resultados brutos, es decir, sin ningún tipo de tamiz, cruce o relacionamiento con las condiciones de las escuelas. Otra objeción muy seria fue el uso que se hizo de esa información (...) el ranqueo de escuelas a partir de puntajes brutos.(...) La última cuestión que generó mucha insatisfacción fue la falta de una devolución sostenida y fundada que permitiera aprovechar esos resultados. Es decir, era vivida, por lo menos por la provincia, como un proveer a los alumnos y a la escuela para ser objeto de una evaluación

---

<sup>173</sup> Entrevista realizada en agosto del 2002.

<sup>174</sup> Entrevista con la Hna. Dora Luchini, presidenta del Consejo de Educación Católica, realizada en agosto de 2002.

de la cual la escuela finalmente no podía apropiarse. Alimentaba una estadística pero sin una devolución a la escuela. Estos fueron las cuestiones a las cuales intentamos dar respuesta"<sup>175</sup>.

Así, las principales diferencias con respecto a los operativos nacionales se centraron, según los funcionarios que lo llevaron adelante, en abordar no sólo los resultados de las pruebas sino también las variables socio-económicas del alumnado, con el objetivo de cruzar ambos datos y hacer una devolución a las escuelas. Asimismo, según la Directora de Planeamiento, María del Carmen Feijoo, el programa apuntaba a la medición de resultados pero "generando un proceso participativo que involucra a los docentes y a la comunidades educativas, para obtener información que posibilite mejorar la calidad de la educación"<sup>176</sup>.

Si bien uno de los objetivos del programa fue desde un principio que los resultados sirvieran como fuente de insumo para formular propuestas, no aparece del todo claro de qué modo ésto haya logrado materializarse y cuál ha sido su impacto en términos de la calidad del sistema. Esta claro, sin embargo, que la restringida cobertura de las evaluaciones dificultan el diseño de políticas provinciales masivas<sup>177</sup>. No obstante, es posible que se hayan elaborado estrategias a nivel institucional o distrital a partir de los datos relevados en este operativo.

Por último, cabe subrayar que se trata de un proyecto que, si bien ha subsistido al cambio de gestión en 1999, en menos de tres años ya ha sido coordinado por tres organismos diferentes y ha modificado su fuente de financiamiento<sup>178</sup>. En este sentido, su sustentabilidad pareciera no estar asegurada. Es más, la idea original consistía en realizar las mismas pruebas en el año 2002, pero la crisis presupuestaria por la que atravesaba la provincia en dicho año dejó en suspenso el alcance de su aplicación.

## 15 REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo ha pretendido abordar las dinámicas que atravesaron al ciclo educativo en la provincia de Buenos Aires durante los noventa y entender su compleja vinculación con las variables económicas y políticas que le sirven de contexto. Si desde el sentido común parece ganar sustento la noción (muchas veces constatada en la realidad) que inevitablemente subordina el plano educativo a las imposiciones emanadas de otras esferas, nuestra intención ha sido develar las relaciones más complejas que los emparentan y destacar las condiciones históricas y contextuales como condición para entender el por qué de la preponderancia de uno por sobre los otros.

---

<sup>175</sup> Entrevista con Graciela Gil, ex directora de la Dirección de Calidad educativa, entrevista realizada en agosto del 2002.

<sup>176</sup> "Alumnos bonaerenses saben la mitad de los programas", Diario el Día, 30 de julio de 2001.

<sup>177</sup> Las pruebas efectuadas no fueron masivas, se concentraron en el tercer ciclo y se aplicaron únicamente a alumnos de 7mo. grado de algunos distritos de la provincia (44 distritos en 2000 y 94 en 2001).

<sup>178</sup> El proyecto surgió en la Dirección de Planificación Educativa, pasó luego a ser coordinado desde la nueva Dirección de Evaluación de la Calidad Educativa y, actualmente, depende directamente de la Subsecretaría de Educación. Por otra parte, el operativo que comenzó financiando el PRODYMES I con algunos aportes provinciales, pasó luego a tener financiamiento provincial exclusivamente.

Pensar en lo acontecido en la provincia de Buenos Aires durante los noventa supone inevitablemente referirse a la impronta que el duhaldismo impuso a la vida política de la provincia durante dichos años. Sin duda se trata de una manifestación política con múltiples y complejas facetas que en conjunto le imprimen un sello propio y lo diferencian como fenómeno político de las expresiones asumidas por el peronismo en otras provincias. La forma de hacer política duhaldista aparece articulada en torno a lógicas clientelares que responden a fórmulas específicas de acumulación política. De este modo, la territorialización de la actividad político partidaria (y político gubernamental) se constituye en el pilar fundamental en el que se asienta la construcción de poder. La presencia en el territorio se traduce en el desarrollo de redes a partir de las cuales se pretende ejercer un control político (que en última instancia busca traducirse en un resultado electoral positivo) en una región determinada. Si esta configuración otorga una importante presencia a la figura del líder, también supone un desarrollo de los poderes locales (piezas claves en esta lógica de acumulación política) bastante autónomos.

Es inevitable dejar explicitado que en la provincia de Buenos Aires este accionar no puede ser circunscripto al duhaldismo y ni siquiera al peronismo, ya que las demás fuerzas políticas también operan bajo las mismas lógicas. Sin embargo, la impronta adquirida por la empresa desde la llegada de Duhalde al poder plantea la distancia entre ésta y las demás manifestaciones de la "política territorializada", sentando las bases para la profundización de la simbiosis entre la política partidaria, la política gubernamental y la política estatal. Es en este esquema en donde adquieren centralidad por un lado la política social -desarrollada a partir de una vertiente asistencialista- y la obra pública.

Tampoco puede dejar de considerarse que el duhaldismo ha sido durante los noventa un proyecto con pretensiones de extenderse más allá del ámbito jurisdiccional, presentándose como alternativa dentro del peronismo al modelo menemista. La finalización del mandato de Duhalde en 1999 marca un quiebre que se imprime tanto en la vida política provincial como en la mayoría de la áreas de gobierno.

Entender estas cuestiones resulta central para poder comprender, por un lado, la manera en la cual estas lógicas se cuelan en el funcionamiento de un sistema educativo (que no puede escapar a las mismas); y, por el otro, la centralidad asumida por la cuestión educativa en la agenda del gobierno bonaerense a partir de la Ley Federal.

Ver que pasó durante los noventa en la educación de la provincia exige -a su vez- considerar la particularidad que durante esos años atravesó la relación entre las dinámicas que históricamente definieron al sistema educativo provincial, así como su articulación con la aparición los nuevos temas en la agenda del sector. En relación con el primero de los puntos, es posible argumentar que las dimensiones y la extensión territorial del sistema (ampliadas durante los noventa a partir de la transferencia de los servicios educativos nacionales) ha históricamente influenciado la forma de hacer política educativa y ha puesto condicionantes al tipo de políticas que se pueden desarrollar. Además ha elevado a la gestión administrativa (que se asienta sobre procesos que en muchos casos son complejos y engorrosos) como uno de los elementos centrales a partir de los cuales la vida del sistema cobra forma. La Dirección General de Cultura y Educación tiene a su cargo más de 15 mil servicios educativos extendidos en un territorio de algo más de 300 mil kilómetros cuadrados. Esta particular configuración determina que el control que desde el nivel central pueda ejercerse sobre lo que ocurre a nivel local se vea profundamente limitado, lo cual constituye uno de los

elementos ineludibles al entender las dinámicas adquiridas por las reformas y por las políticas del área.

En relación con el segundo punto, los noventa suponen la irrupción de la reforma educativa. Si muchos de los gobiernos provinciales parecen haber visto esta cuestión como una imposición emanada desde el gobierno central, Buenos Aires pareció apropiarse de la misma para insertarla en un discurso político propio. La provincia decidió embarcarse en hacer “su” reforma; una política que -como quizás en ninguna otra jurisdicción- pasó a ocupar un lugar central no sólo en la agenda del área educativa sino en la del gobierno provincial en su conjunto, movilizandando una importante cantidad de recursos. El discurso de la reforma bonaerense intentó construirse en relación con las banderas peronistas más tradicionales, priorizando por sobre todas las cosas la noción de inclusión. No puede soslayarse tampoco su entrelazamiento con el modo de construcción política del duhaldismo: la reforma fue también construcción e inauguración de escuelas, un accionar al que los diferentes componentes de la cadena de poderes políticos (desde el gobernador hasta los punteros políticos barriales, pasando sin duda por los intendentes y legisladores) intentaron sacar rédito.

En otras palabras, la cuestión de la reforma fue la que determinó el modo en el que se estructuraron las dinámicas que atraviesan las diferentes dimensiones del ámbito educativo durante la mayor parte de los noventa y el esfuerzo puesto por el gobierno en su implementación supuso relegar otras problemáticas. Sin duda, la conjunción de este momento con una situación general en la que existían recursos explican por qué esta política adquirió tal centralidad. En el plano presupuestario, el crecimiento de los fondos destinados a educación coincidió -en gran medida- con la implementación del EGB3, la etapa más costosa de la reforma. En relación con el eje administrativo, la reforma también fijó la agenda, ya que cualquier intento profundo de reformulación o modernización pareció resultar relegado en favor de poner todas las energías en la readecuación administrativa que la implantación de la nueva supuso.

En el ámbito gremial, el escenario también se construye durante los noventa en directa relación con la reforma, que marca el punto de central diferenciación en la postura de las organizaciones sindicales más importantes. El apoyo de la FEB al proceso resulta una de las condiciones claves para asegurar su éxito relativo, al tiempo que la oposición del SUTEBA a la implementación se entrelaza con críticas más abarcativas al gobierno duhaldista.

La reforma impacta asimismo en la relación del gobierno con el sector privado. Los representantes del sector consolidan su participación en espacios de decisión en los que definen los ejes de la implementación de la transformación.

En contraposición, resulta paradójico -o quizás esté explicando mucho- el lugar subalterno ocupado durante la transformación por las líneas de política ligadas a lo pedagógico. En este sentido, la reforma no aparece desde el imaginario de los actores que conforman la comunidad educativa como algo que haya marcado un antes y un después en la forma en la que se enseña en las escuelas de la provincia.

En esta etapa, el ciclo de la reforma y las dinámicas políticas parecen haberse impuesto al ciclo económico, una particular relación que tendría efectos a posteriori. El fin de la etapa más importante de la reforma coincide con la culminación del gobierno de Duhalde y con la

profundización del deterioro de las finanzas provinciales, proceso hasta ese momento silenciado pero que adquiere un carácter cada vez más público.

La concatenación de estas lógicas parece marcar un quiebre significativo en la vida política provincial, que tiene obviamente su expresión en el campo educativo e instala definitivamente un escenario de crisis. Este proceso encuentra su punto culmine a fines de 2001 y hace sentir sus efectos más profundos durante la primera parte del 2002.

Si los años de la segunda mitad de los noventa fueron los de la reforma, los primeros del nuevo siglo son los del ajuste, que pone en la agenda una serie de reformas administrativas orientadas a contener el gasto. Y así como la reforma había atravesado a las diferentes dimensiones durante los años anteriores, la crisis lo hace durante éstos.

En el aspecto presupuestario supone en un primer momento la desaceleración del gasto del sector y luego un recorte que afectó directamente su presupuesto. Si en la etapa anterior había sido la reforma la que fijó la agenda, este lugar para ahora a ser ocupado por la crisis fiscal, revitalizando el rol de la dimensión administrativa y las políticas orientadas a contener el gasto. Así como la reforma se llevó adelante de manera masiva y sólo reparando en los errores a posteriori, las políticas de ajuste se ponen en práctica de modo indiscriminado y sin los debidos recaudos. La reclasificación de los establecimientos escolares durante el 2002 parece poner en evidencia esta modalidad de acción.

Las relaciones gremiales también se reestructuran en función de este nuevo escenario. Más allá de los cambios que pudiesen haber acaecido en el interior de los gremios, es la modificación de la situación general de la provincia y su expresión en el campo educativo la que reedita una coincidencia de intereses entre los actores más significativos y el fortalecimiento progresivo de un frente gremial común.

El sector privado tampoco parece quedar al margen de esta redefinición. En primer lugar, por una pérdida de importancia de sus representantes en la toma de decisiones más importantes más allá de lo que compete propiamente a la Dirección de Educación Privada, y por otra parte, por las restricciones que se imponen al otorgamiento de nuevas subvenciones.

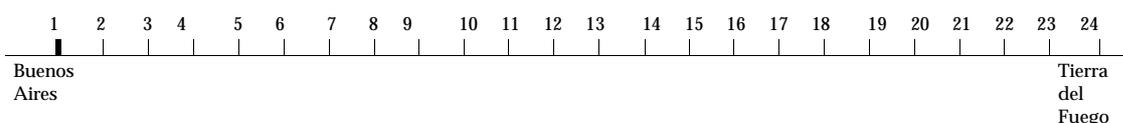
## 16 ANEXO: BUENOS AIRES EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición N°1 se otorga a la que representa el mayor valor y la N°24 a la que asume el menor en cada una de las variables. El objetivo de este anexo es sintetizar la situación de la provincia en el contexto nacional, ya que creemos que esto aporta una mirada global interesante para comprender algunas de las cuestiones que atraviesan este informe. De todas maneras remitimos a la lectura del mismo para la profundización y contextualización correspondiente de cada uno de los ejes de análisis.

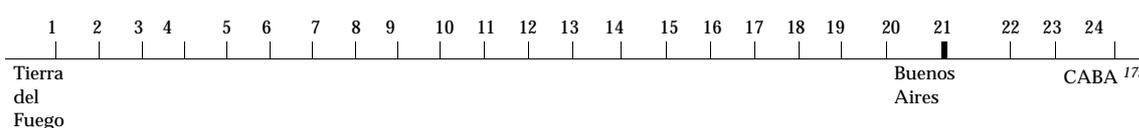
En algunos casos, los cuadros se encuentran sin la posición ocupada por la provincia de Buenos Aires. Esto se debe a que los datos del Censo Nacional 2001 correspondientes a la provincia se encontraban en proceso elaboración al momento de realizado este informe.

### 1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

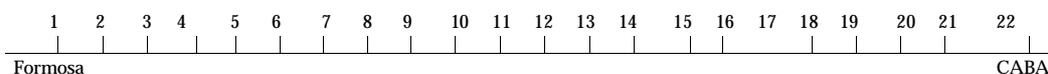
#### 1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



#### 1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.

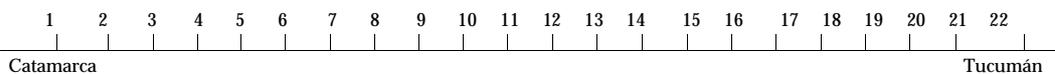


#### 1.3. Porcentaje de habitantes en edad escolar. Año 2001. (1)



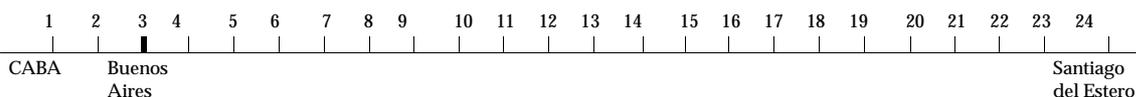
<sup>179</sup> Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**1.4. Tasa de variación porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001. (1)**

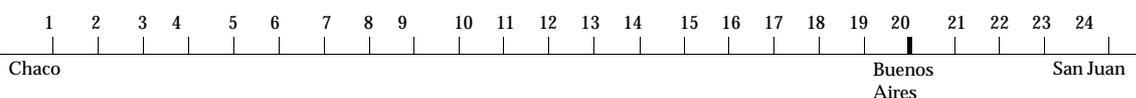


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

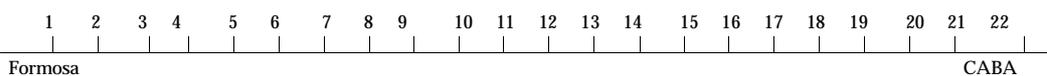
**1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.**



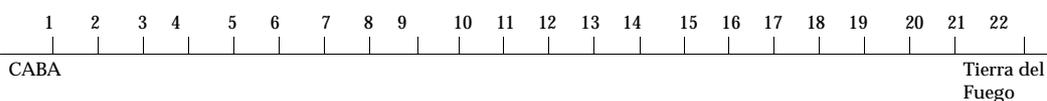
**1.6. Tasa de variación porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.**



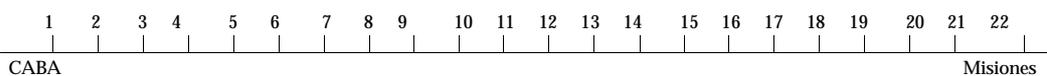
**1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001. (2)**



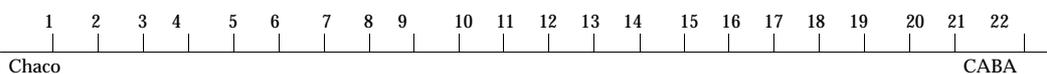
**1.8. Tasa de variación porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.(2)**



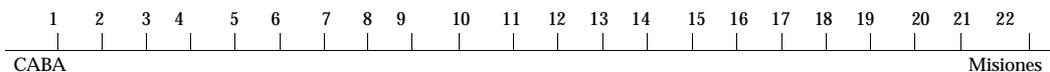
**1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001. (2)**



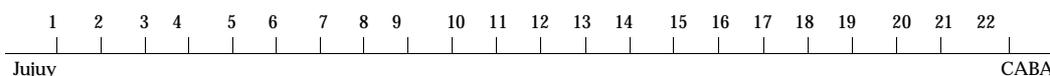
**1.10. Tasa de variación porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001. (2)**



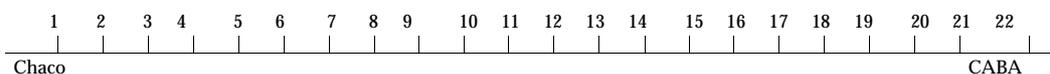
**1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001. (2)**



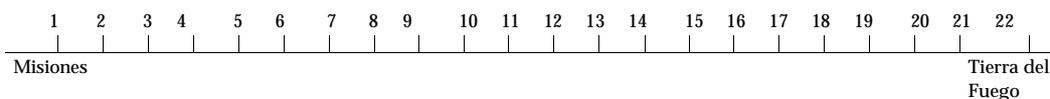
**1.12. Tasa de variación porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.(2)**



**1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001. (2)**



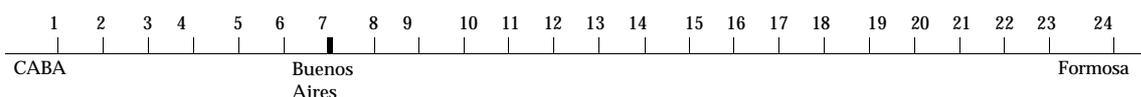
**1.14. Variación porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001. (2)**



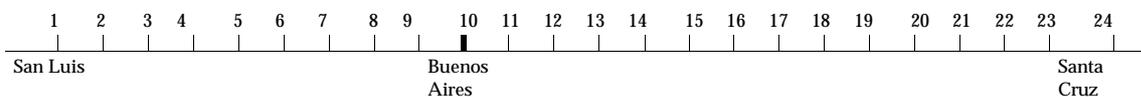
(2) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

Fuente 1.1 - 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

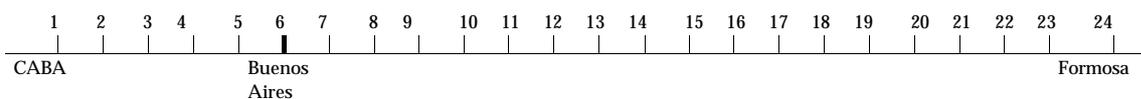
**1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.**



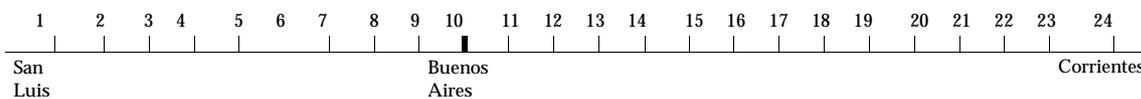
**1.16. Tasa de variación del IDH. Años 1995-2000.**



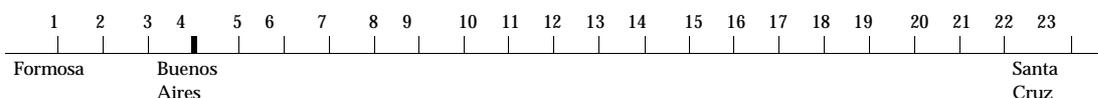
**1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.**



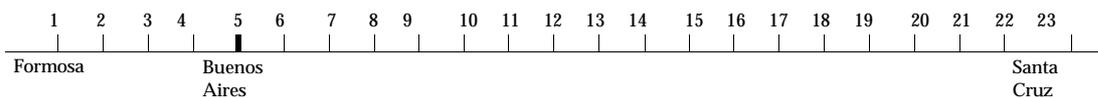
**1.18. Tasa de variación del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.**



**1.19. Brecha de Ingresos. Año 2002. (3)**

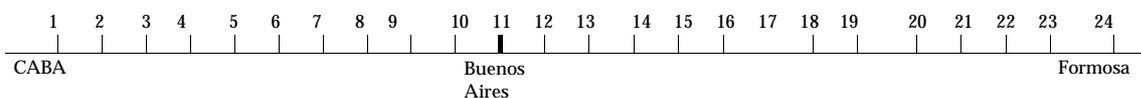


**1.20. Tasa de variación de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (3)**

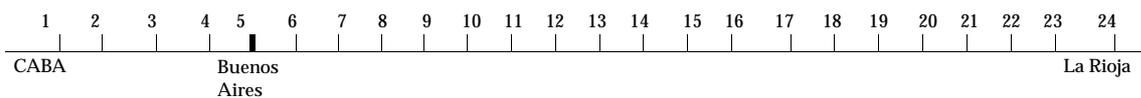


(3) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

**1.21. PBG per cápita. Año 2000.**

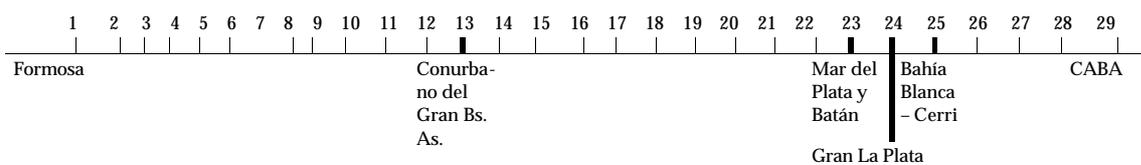


**1.22. Tasa de variación de PBG per cápita. Años 1993-2000.**

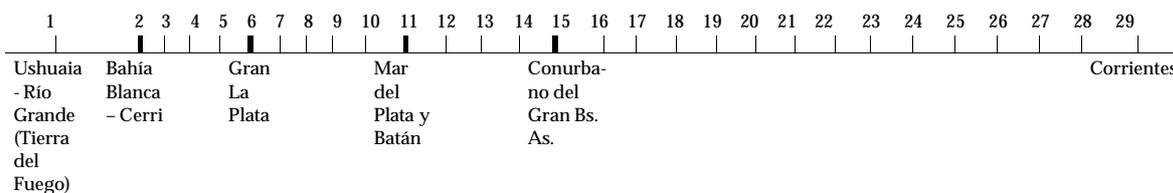


Fuente 1.15 - 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

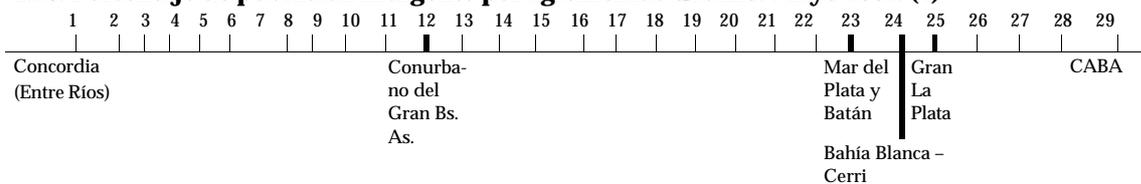
**1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)**



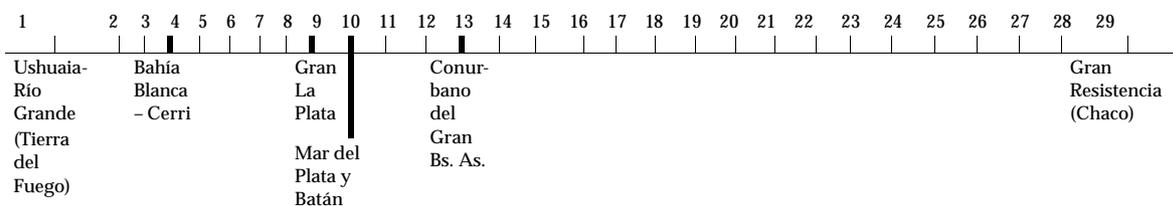
**1.24. Tasa de variación porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)**



**1.25. Porcentaje de población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)**



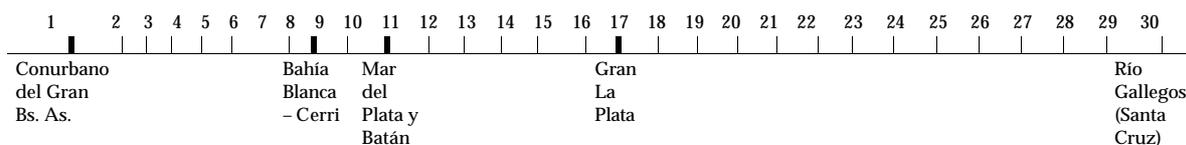
**1.26. Tasa de variación porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)**



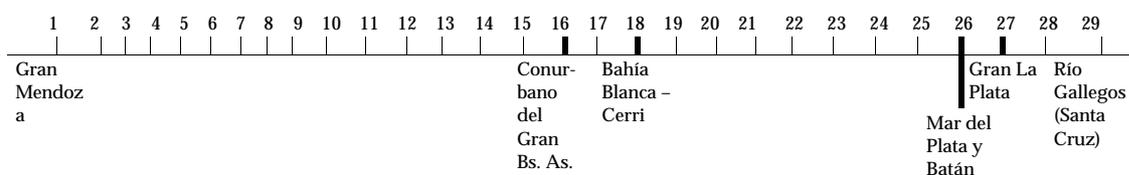
(4) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

Fuente 1.23 - 1.26: Elaboración propia en base a INDEC, "Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas, desde mayo 2001 en adelante", en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), junio de 2003.

**1.27. Tasa de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 2002.**



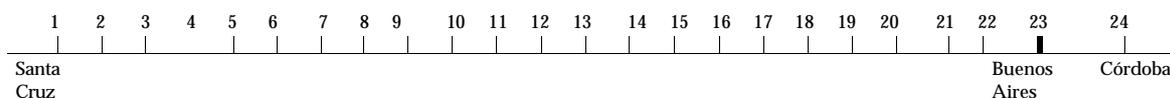
**1.28. Tasa de variación porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002.(5)**



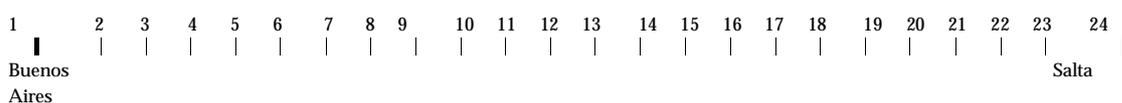
(5) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

Fuente 1.27 - 1.28: Elaboración propia en base a INDEC, "Tasa de desocupación por aglomerado desde 1974 en adelante", en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), junio de 2003.

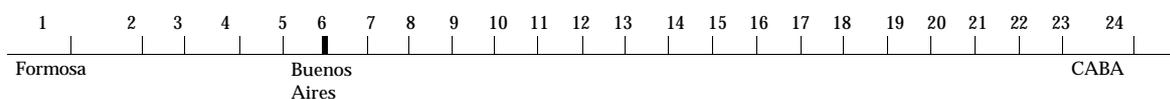
**1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.**



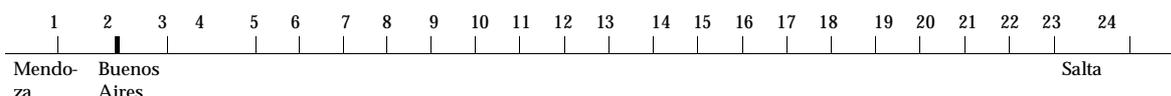
**1.30. Variación porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.**



**1.31. Empleados públicos cada 100 empleados privados. Año 2000.**



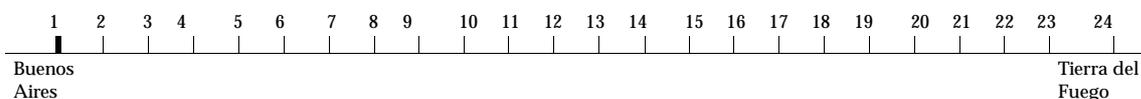
**1.32. Tasa de variación de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.**



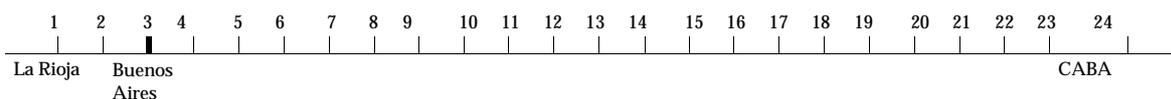
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>, abril de 2003.

## 2. CONTEXTO EDUCATIVO

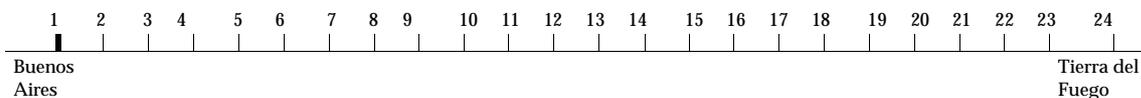
### 2.1. Cantidad de alumnos 2000



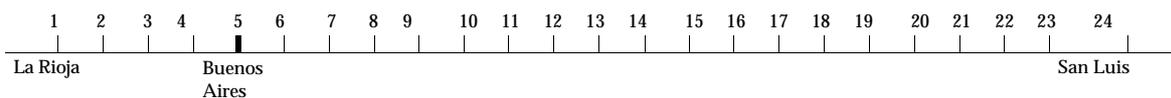
### 2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



### 2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.



### 2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.



Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar); abril de 2003.

### 2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001. (6)

| 1                | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21       | 22 |
|------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----------|----|
| Tierra del Fuego |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | Misiones |    |

**2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001. (6)**

| 1                | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21       | 22 |
|------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----------|----|
| Tierra del Fuego |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | Misiones |    |

**2.7. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001. (6)**

| 1     | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21       | 22 |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----------|----|
| Chaco |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | San Juan |    |

**2.8. Tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Año 2001. (6)**

| 1    | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21       | 22 |
|------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----------|----|
| CABA |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | Misiones |    |

**2.9. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001. (6)**

| 1        | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21         | 22 |
|----------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------------|----|
| Misiones |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    | Santa Cruz |    |

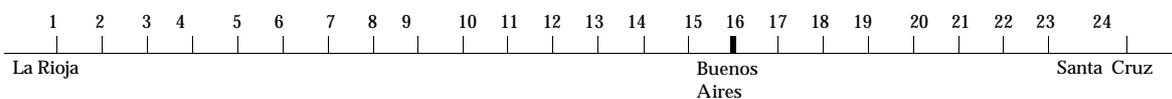
(6) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), abril de 2003.

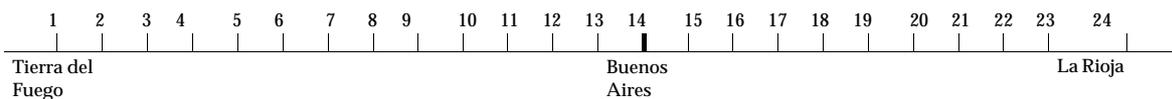
**2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.**

| 1        | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19           | 20 | 21         | 22 | 23 | 24 |
|----------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--------------|----|------------|----|----|----|
| Misiones |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |    |    |    | Buenos Aires |    | Santa Cruz |    |    |    |

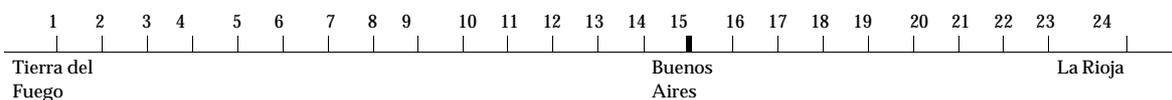
**2.11. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.**



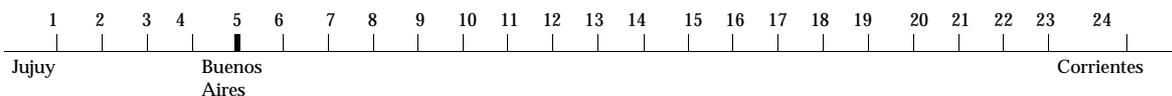
**2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.**



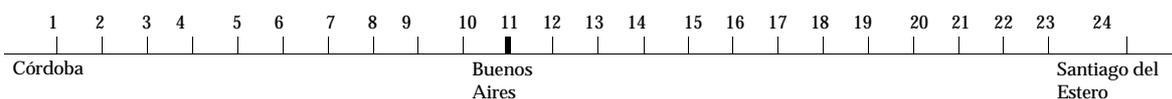
**2.13. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.**



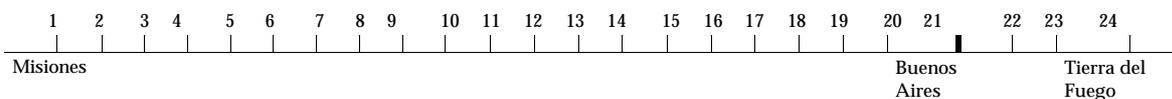
**2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.**



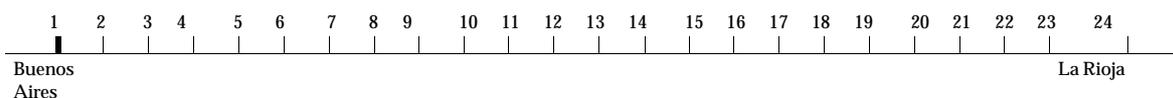
**2.15. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.**



**2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.**



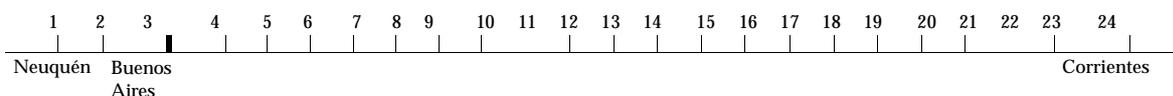
**2.17. Variación porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.**



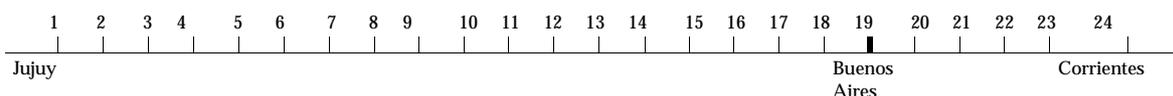
**2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.**



**2.19. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.**



**2.20. Tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Año 1999.**



**2.21. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.**

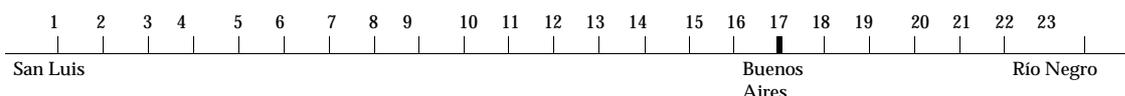


Fuente 2.10 - 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

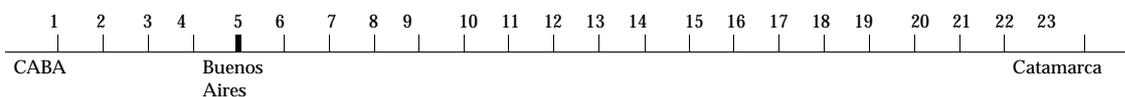
**2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000.(7)**



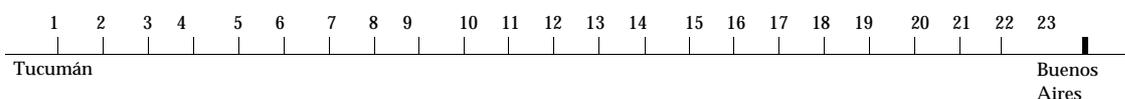
**2.23. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (7)**



**2.24. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Año 2000. (7)**



**2.25. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Años 1996-2000. (7)**

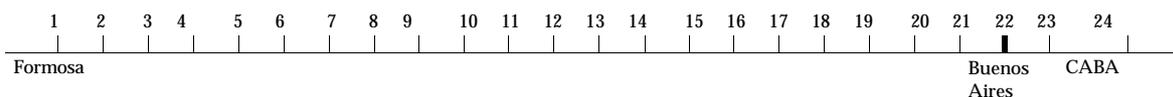


(7) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

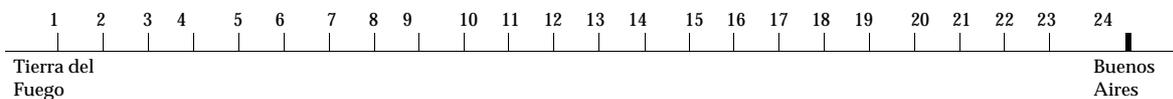
Fuente 2.22 - 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

**3 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN**

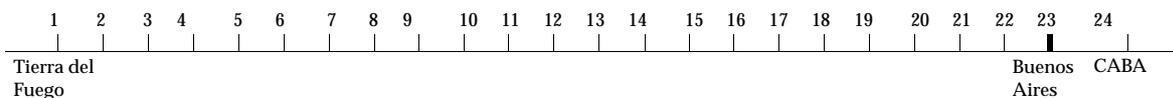
**3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.**



**3.2. Ingreso del Estado provincial por habitante. Año 2000.**

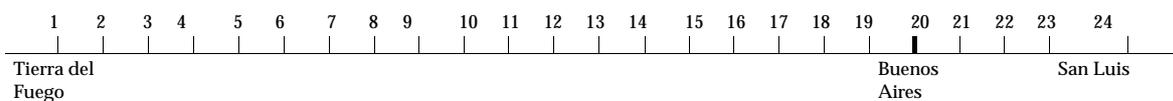


**3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.**

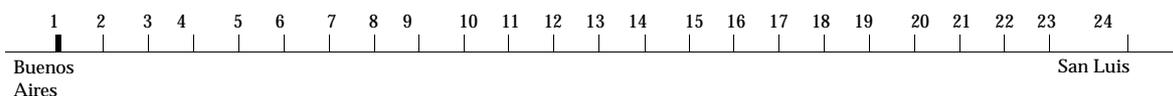


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003.

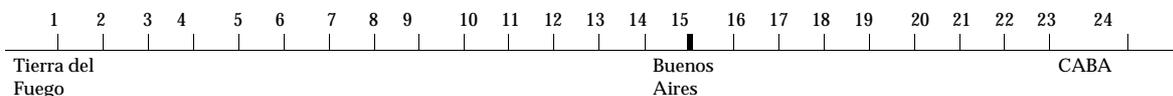
**3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.**



**3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.**

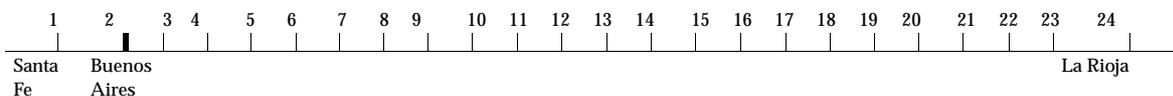


**3.6. Variación porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.**

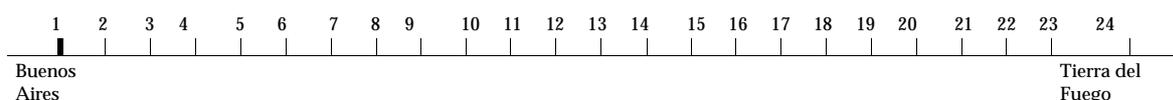


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial 2000; en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_ende.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_ende.htm), abril de 2003.

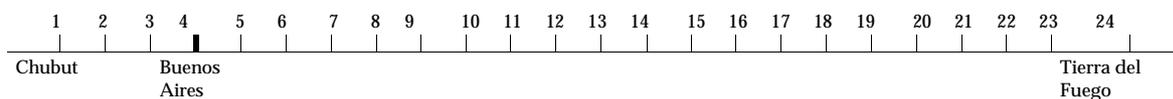
**3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.**



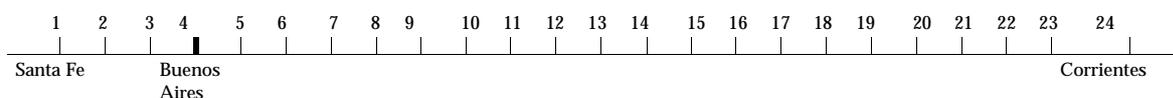
**3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.**



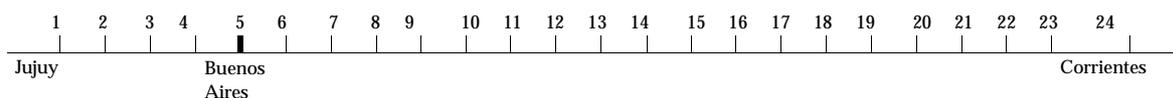
**3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.**



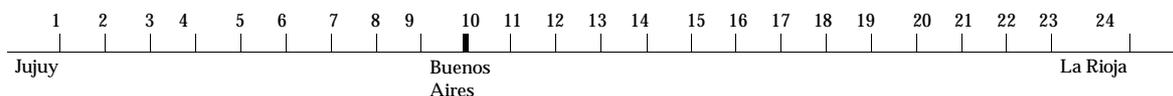
**3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.**



**3.11. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Año 2000.**

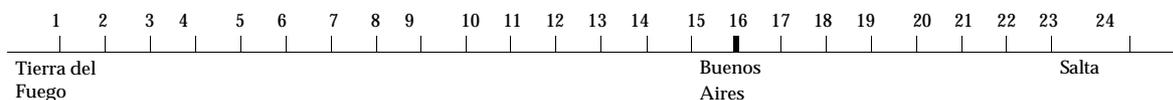


**3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.**

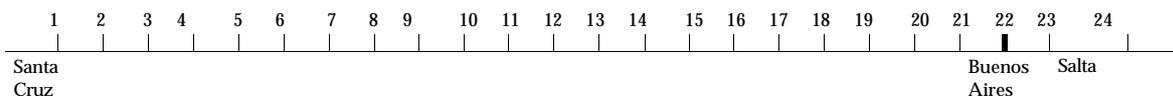


Fuente 3.7 - 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003.

**3.13. Gasto público por alumno del sector público. Promedio de los años 1994-2000.**

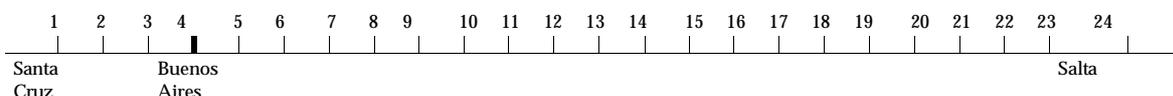


**3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.**



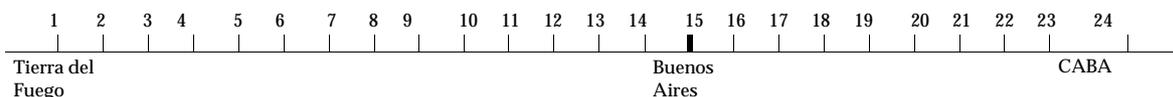
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo; y en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (1996), Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos '94 Resultados Definitivos, Serie A N° 1, Total país, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa, Dirección General Red de Federal de Información Educativa, Buenos Aires.

**3.15. Gasto público por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante. Promedio de los años 1994-2000.**



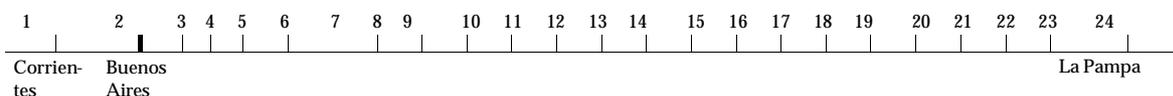
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en [http://www.meccon.gov.ar/hacienda/info\\_eje.htm](http://www.meccon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

**3.16. Matrícula como porcentaje de la población. Año 2001.**

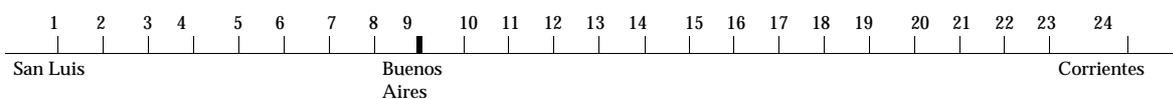


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003.

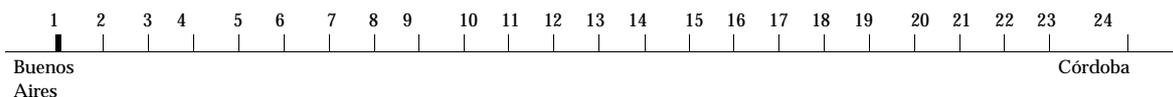
**3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.**



**3.18. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1991-1994.**



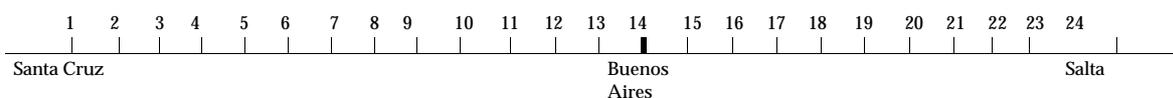
**3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.**



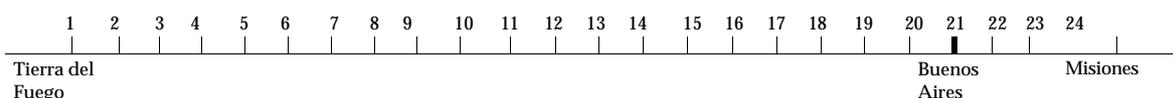
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

**4. POLÍTICAS LABORALES**

**4.1. Salario de bolsillo de maestro de grado jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.**

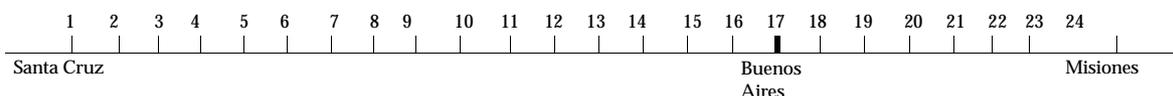


**4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.**

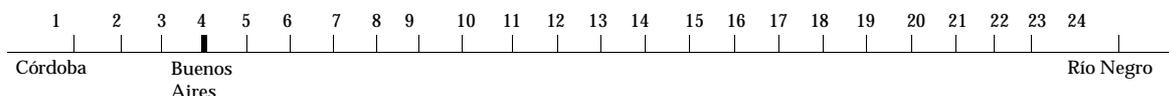


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

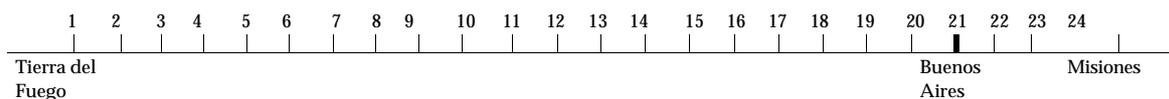
**4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.**



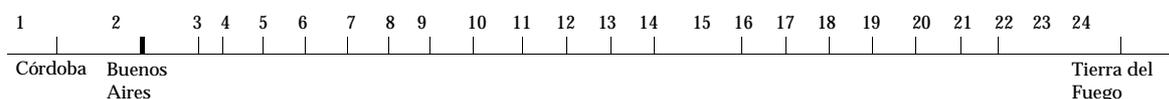
**4.4. Variación porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.**



**4.5. Salario de director de primaria frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.**

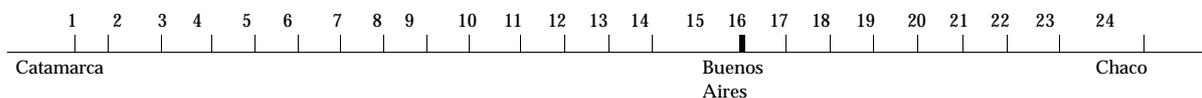


**4.6. Variación porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.**

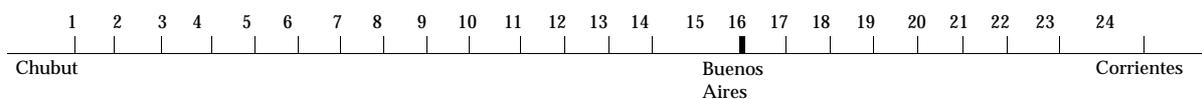


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

**4.7. Salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Año 2000.**



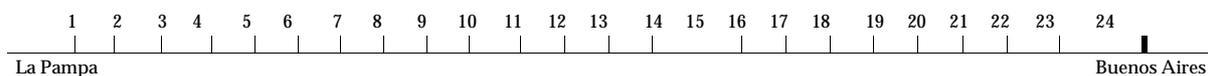
**4.8. Tasa de variación del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.**



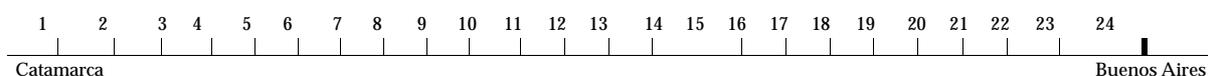
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial, en [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info\\_sal.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_sal.htm), abril de 2003.

## 5. RELACIONES CON NACIÓN

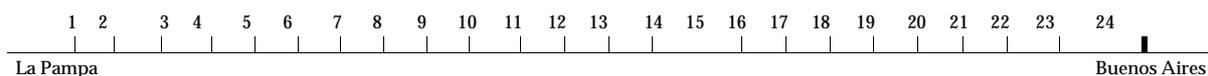
### 5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (8)



### 5.2. Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología por cantidad de alumnos. Año 2000. (8)



### 5.3. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-2000 por alumno del año 2000. (8)

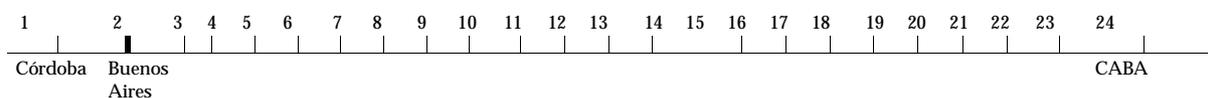


(8) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

Fuente 5.1 – 5.3: Elaboración propia en base a información Suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Programa del Proyecto de Costos; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003.

## 6. REFORMA EDUCATIVA

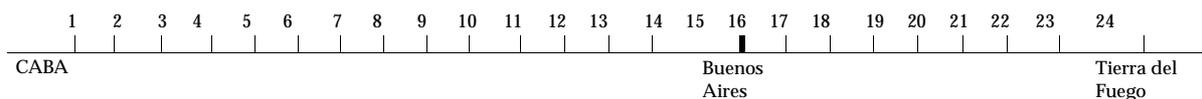
### 6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7<sup>mo</sup> grado y el ex 5<sup>to</sup> año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



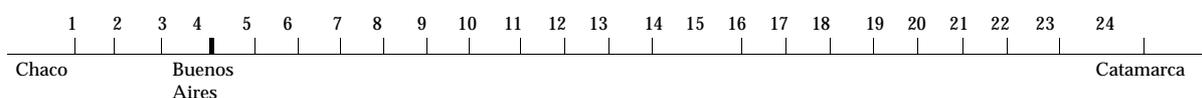
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

## 7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

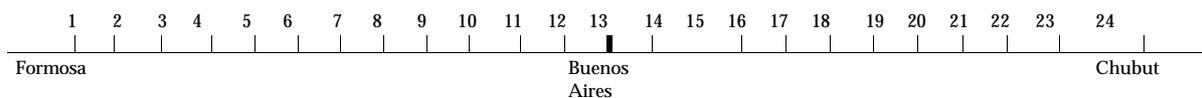
### 7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



### 7.2. Porcentaje de escuelas públicas con coperadoras. Año 2000.



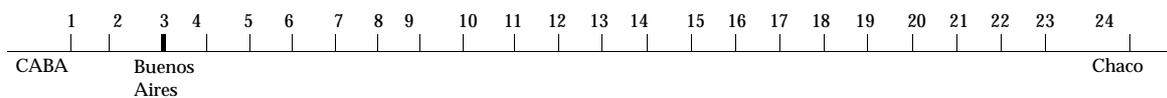
### 7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



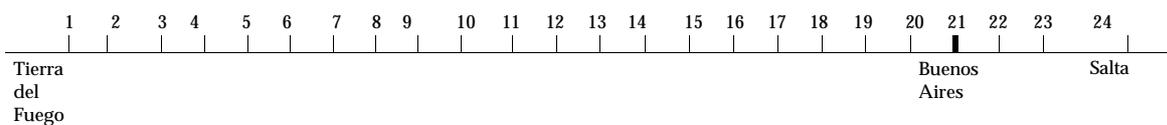
Fuente 7.1 - 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2002.

## 8. SECTOR PRIVADO

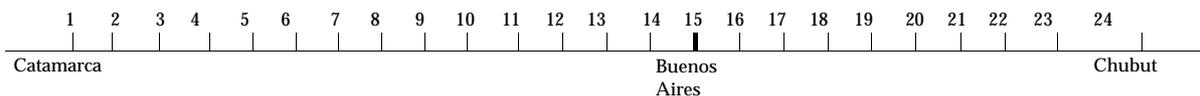
### 8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



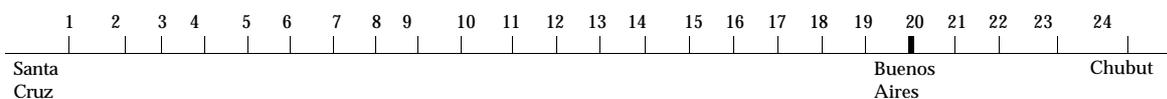
### 8.2. Variación porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



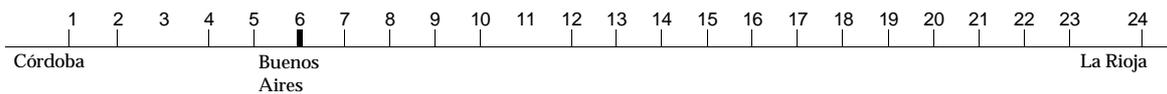
**8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.**



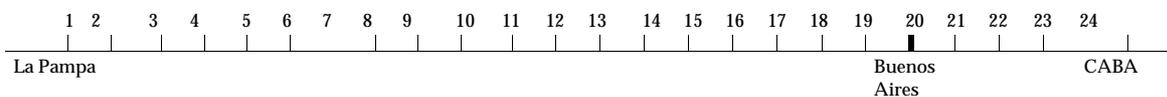
**8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.**



**8.5. Transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo. Año 2000.**



**8.6. Gasto público por alumno privado frente al gasto público por alumno estatal. Año 2000.**



Fuente 8.1 - 8.6: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 y 2000, en [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar), abril de 2003; y en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

## 17 BIBLIOGRAFÍA

- Amazán, S., Pantolini, V. (2002) *Situación de los comedores escolares 2002*. SUTEBA. Buenos Aires.
- Andrada, M. (2001) "¿Escuelas municipales= privatización de la educación?. Acerca de la importancia de no confundir conceptos". En: [www.educacionargentina.net/boletines](http://www.educacionargentina.net/boletines).
- Andrenacci, L. (2001) *La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires*. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Badía, G. (2001) *Tensiones en el proceso de formulación y ejecución de políticas en municipios de la región metropolitana de Buenos Aires*. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Balduzzi, J. (2002) *Desigualdad y exclusión educativa en el tercer ciclo de la provincia de Buenos Aires*. SUTEBA. Buenos Aires
- Banco de la Provincia de Buenos Aires. *Atlas de la provincia de Buenos Aires. Resumen Estadístico de las regiones del Banco de la Provincia de Buenos Aires*. Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses. La Plata
- Brenner, M.A. (2000) *Municipalización del sistema educativo*. Mimeo.
- Carrasco, S. (1998) *Impacto de la descentralización educativa en el contexto de la reforma educativa en la provincia de Buenos Aires (desde 1993 hasta la fecha)*. Documento de trabajo. IPPE-UNESCO.
- Cebey, C. Jalo, S. Lertora, L. Y Mariani, G. (2002) *¿La normativa que aplica la dirección general de cultura y educación para categorizar los establecimientos educativos tiene en cuenta los cambios territoriales?*. La Plata. Mimeo.
- Cebey, C. (2002) *La elaboración de políticas públicas en el estado bonaerense: la educación como caso emblemático y paradigmático (o antiparadigmático)*. Universidad Nacional de La Plata.
- Cicioni, Antonio, Rivas, Axel, Palacio, Sergio, Tissera, Jorge (2001), *Las Escuelas Conveniadas: Una senda hacia la disolución de la frontera público-privado*, CIPPEC-IIIDEAR, Buenos Aires.
- Diario El Día, 1991-2001.
- DIEGEP (2001) *Guía de trámite*. Buenos Aires.
- DIEGEP. *Planeamiento estratégico 2000-2003*. La Plata.
- Dirección General de Cultura y Educación (1999) *La transformación educativa en la Provincia de Buenos Aires*. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación (2000) *Educación y pobreza. Informe sobre la situación social y educativa de la población*. Estudio N°1. Dirección Provincial de Planeamiento y evaluación de la Calidad Educativa. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires. *Informe 2000-2001 Logros, Metas y Desafíos*. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires. *Informe D.G.C.y.E. 2001*. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires. (2002) *Abandono anual, variación de matrícula y transición interanual*. Reporte Estadístico. Dirección de Información y Planeamiento. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires.(2002) *Cobertura del sistema educativo y pobreza*. Reporte Estadístico. Dirección de Información y Planeamiento. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.(2002) *Fondo de descentralización de la gestión administrativa*. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.(2002) *Fondo de descentralización de la gestión administrativa. Proceso de contrataciones y manual de procedimientos*. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. *1996, Año de la transformación educativa*. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. *La evaluación de la producción escrita*. Documentos de Capacitación. Dirección Provincial de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa. La Plata.

Dirección General de Cultura y Educación. *Síntesis de la gestión del Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Lic. José Octavio Bordón. 15 de diciembre de 1999- 8 de noviembre de 2001*.La Plata.

Dirie, C. Riquelme, G. Razquin, P.(1993) *Diagnóstico de la situación educativa de la Provincia de Buenos Aires*. Documento de Trabajo, versión preliminar. Subsecretaría de Educación de la Dirección General de Escuelas y Cultura del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

Duro, L. (2000) *El sistema educativo bonaerense provincia de Buenos Aires Argentina*. Serie Monografías. IIPE-UNESCO. Buenos Aires.

Dussel, I.(2001) "Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990-2000): elementos para su análisis" en Proyecto: Alcance y Resultados de las Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID, Cooperación Técnica no reembolsable n° atn/sf-6250-rg.

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. Programa Buenos Aires. FLACSO. Buenos Aires.

Echart, M. (1998) *Proceso de reforma en educación, diseño, implementación y grupos de interés. Evaluación de la reforma Educativa de la Provincia de Buenos Aires, Argentina*. FIEL. Buenos Aires.

Falleti, T. (2001) Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de educación. En *Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los '90*. Boletín N° 9. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, (PREAL). Buenos Aires.

Feijoó, M. del C. (2002) *Argentina - Equidad social y educación en los años 90*, IPE-UNESCO. Buenos Aires.

Fiszbein, A. (1999) *Institutions, Service Delivery and Social Exclusion: A case Study of the Education Sector in Buenos Aires*. Paper Series N° 47. The World Bank. Latin America and the Caribbean Regional Office.

Giangreco, S. (2001) "La situación educativa en la provincia de Buenos Aires". En: [www.educacionargentina.net/boletines](http://www.educacionargentina.net/boletines).

Iardelevsky, A. (2002) *Una mirada sobre la historia de la educación argentina y bonaerense, los rasgos que perduran*. La Plata. Mimeo.

Katz, R. *Historia de la Educación en la Provincia de Buenos Aires*. Biblioteca educativa. Buenos Aires.

Milton, N. y Tombesi, G. E. (1997) *Reorganización institucional del tercer ciclo: Alternativas de construcción de la EGB en los servicios educativos de la Provincia de Buenos Aires*. Espacios en Blanco. Serie Indagaciones N° 5-6 – Junio (47-69). Buenos Aires.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. (1995) *La educación en la Provincia de Buenos Aires, aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector*. Cuadernos de Economía N° 9. La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. (2001) *Elementos para el diseño y evaluación de propuestas de descentralización del gasto en EGB*. Cuadernos de Economía N° 58. La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. (2001) *¿Por qué y cómo reformar el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires?* Cuadernos de Economía N° 62. La Plata.

Ministerio de Educación, *Características educativas de la población del aglomerado del Gran Buenos Aires: acceso y trayectorias en el sistema educativo*. Dirección Red Federal De Información Educativa. Buenos Aires.

Revista Novedades educativas. Año 12. N° 116. Buenos Aires.

Olmeda, J.C. (1998) *La política estatal de aportes a la educación privada*. Informe Preliminar de

Investigación. Fundación Gobierno y Sociedad/C.E.D.I. Mimeo.

Pineau, P.(1997) *La escolarización de la Provincia de Buenos Aires (1875-1930) Una versión posible*. UBA/FLACSO. Buenos Aires.

Revista FEB informa. Año 4. FEB, Abril 2002 N° 18. Buenos Aires.

Revista La Educación está en nuestras manos. SUTEBA. Año 10 N° 63. Buenos Aires.

Revista La Educación está en nuestras manos. SUTEBA, Año 10, N° 62. Buenos Aires.

Revista La Educación está en nuestras manos. SUTEBA, Año 10, N° 64. Buenos Aires.

Revista La Educación está en nuestras manos. SUTEBA, Año 11, N° 66. Buenos Aires.

Revista La Educación está en nuestras manos. SUTEBA, Año 9, N° 59. Buenos Aires.

Revista La Educación está en nuestras manos. SUTEBA, Año 9, N° 61. Buenos Aires.

Revista Vivencia Educativa, Año 17. N° 138. Buenos Aires.

SUTEBA *La importancia de la nutrición como variable directa del crecimiento y desarrollo del ser humano*. Buenos Aires. Dirección de Salud. Mimeo.

SUTEBA, Instituto de investigaciones M. Vilte, CTERA. *Implementación de la reforma educativa en la Provincia de Buenos Aires*. Primer informe. Programa de diagnóstico permanente de la educación argentina. Buenos Aires.

Tedesco, J.C. y Morduchowicz, A. (1999) *El sistema educativo en la ciudad de Campana: estructura, rendimiento y propuestas de reforma*. IIPE. Buenos Aires.

Tiramonti, G. (1992) *Nuevos modelos de gestión educativa: el caso de los consejos escolares en la Provincia de Buenos Aires*. Serie Documentos e informes de investigación N° 134. FLACSO/INAP. Buenos Aires.

UNESCO (1997) *Estudio de seguimiento y evaluación de la transformación educativa de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires.

Ziegler, S.(2001) *De las políticas curriculares a las resignificaciones de los docentes*. Tesis de maestría. FLACSO. Buenos Aires.

## 18 NORMATIVA

Circular informativa 9/97. Orientaciones relacionadas a la capacitación para maestros y profesores con desempeño en el tercer ciclo de la EGB. Poder Ejecutivo. Septiembre 1997.

Circular N°7. Pautas generales para la cumplimentación de los formularios de POFA de la rama EGB. Marzo 1997.

Circular técnica 1/99 para Institutos superiores. Práctica docente.

Comunicación 30/97. Consideraciones acerca de la cumplimentación de las planillas de la calificación anual y boletín de calificaciones del alumno. Poder Ejecutivo. Diciembre 1997

Comunicación conjunta 2/99. Inscripciones en Primer Año del nivel Polimodal, ciclo lectivo 2000. Septiembre 1999.

Comunicación conjunta 4/97. Alumnos de 16 años. Alternativas de inserción o reinserción en el sistema educativo en el ciclo 1997. Poder Ejecutivo. Marzo 1997.

Comunicación N° 4. Designación transitoria de vicedirectores como coordinadores de EGB 3. Poder Ejecutivo. Marzo 1997.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. *Ejecución presupuestaria 2001. Estados Comparativo Ejercicios 1991/2001*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Decreto N° 1013. Régimen de licencias. Poder Ejecutivo. Abril 2002.

Decreto N° 905. Reglamentación de la ley 12867. Poder Ejecutivo. Abril 2002.

Disposición N° 197. Instructivo sobre asignación de áreas en 7mo año de la EGB. Poder Ejecutivo. Octubre 1995.

Disposición N° 33. Reordenamiento de la cobertura del área artística. Poder Ejecutivo. Octubre de 1997.

Disposición N° 35. Área de educación artística para EGB 3. Poder Ejecutivo. Octubre 1997.

Disposición N° 524. Condiciones generales para quienes soliciten apertura de servicios educativos de gestión privada. Junio 1995.

Ley 12867. Reforma del estatuto. Poder Legislativo. Febrero 2002.

Ley Provincial de Educación.

Resolución N° 12424. Proyecto de capacitación para supervisores de educación inicial y EGB. Poder Ejecutivo. Septiembre 1997.

Resolución N° 2649/99. Nuevas pautas para servicios de jornada completa. D.G.C.yE. Abril 1998.

Resolución N°3907/96. Proyecto Global de Capacitación. Poder Ejecutivo. Marzo 1997.

Resolución N°4947/95. Implementación de la nueva estructura para 1, 4 y 7 años a partir del año 96. Poder Ejecutivo. Octubre 1995.

Resolución N°6745. Modificación de las pautas para la confección de listados para cargos docentes. Poder Ejecutivo. Noviembre 1998.

Resolución N°7534/98. Puntaje de los cursos de la red. D.G.C.yE. Diciembre 1998.

Resolución N°882/97 Articulación entre una escuela técnica y dos primarias. Poder Ejecutivo. Febrero 1997.

Resolución N° 4747/02. Noviembre 2002.

Resolución N° 1936. Cargos docentes provisionales 7mo año e inglés. Poder Ejecutivo. Marzo 1998.

Resolución N° 3207. Cabecera Jurisdiccional de la Red Federal de Formación docente Continua, requisitos para la presentación de proyectos, prioridades temáticas de la jurisdicción. Poder Ejecutivo. Julio 1995.

Resolución N° 3376.

Resolución N° 41/95 CFCyE. Acuerdo para la aplicación de la nueva estructura academica. C.F.C y E. Junio 1995.

Resolución N° 7321. Incompatibilidades por acumulación de cargos. D.G.C.yE. Julio 1999.

Resolución N° 76. Agrupamientos y/o articulaciones de las escuelas rurales de la Región de supervisión IV. Poder Ejecutivo. Enero 1999.

Resolución. Pautas de tratamiento de licencias. Poder Ejecutivo.

## **19 ENTREVISTAS REALIZADAS**

1. Roberto Hacha, vicepresidente, FEB (Federación de Educadores Bonaerenses), Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
2. Álvaro Aparicio, asesor en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
3. Eva Avellaneda, asesora de gabinete del director general de cultura y educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
4. Viviana Azpelicueta, inspectora de EGB distrito de Vicente López, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.

5. Prof. Marta Ballardini, ex consejera general (1992-1996), actualmente empleada en la Dirección de Capacitación, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
6. Miguel Babosa, presidente del Tribunal de Clasificación de EGB de la Región IV, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
7. Daniel Belinche, asesor, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
8. Lic. Carlos Bird, gerente, AIEPBA, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
9. Lic. José Octavio Bordón, ex director general de cultura y educación (1999-2001), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
10. Lic. Mónica Bordón, directora de la Dirección de Información y Planeamiento, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
11. Lic. Claudia Bracchi, subdirectora, Centro de Documentación e Información, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
12. Horacio Buss, secretario general, SADOP, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
13. Hector Callá, director de la Coordinación de Consejos Escolares, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
14. Prof. Mario Carpinetti, ex consejero general, Dirección General de Cultura y Educación. Actual Asesor de Ministra Giannettasio. Ministerio de Educación de la Nación, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
15. Dr. Carlos Cebey, consejero general, Consejo General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
16. Susana Chipda, bibliotecaria, Centro de Investigación Educativa, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
17. Ana Lía Coll, asesora de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.

18. Nicolás Dalesio, diputado, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
19. Osvaldo Devries, secretario, Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Educación de la Nación, Agosto 2002.
20. Graciela Devoto, subsecretaria de educación (1994-1999), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
21. Sra. Di Carlo, secretaria de inspección, Secretaría de Inspección, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
22. Prof. Raquel Director, supervisora de polimodal del distrito La Plata, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
23. Prof. Nora Cecilia Estrada, senadora, Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
24. Sr. Gustavo Fernández, responsable del departamento de Cooperadoras y Entidades escolares. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
25. Prof. Anibal Fernández, jefe de inspectores de polimodal de Región IV, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
26. Agrim. Norberto Fernandino, ex director general de cultura y educación, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
27. Dra. Marcela García, directora de asuntos legales (1993-1999), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
28. Dra. Graciela Giannettasio, ex directora general de cultura y educación (1992-1999), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
29. Graciela Gil, directora provincial de educación superior , Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
30. Silvia Gómez, supervisora de EGB del distrito La Plata , Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.

31. Lic. Graciela Guzner, directora, Instituto Superior de Formación Docente Nro. 17, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
32. Horacio Landreau, auditor general, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
33. Sra. María Elena Lanfranco, jefa de inspectores de EGB de la Región IV, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
34. Lic. Hilda Lanza, ex directora nacional de evaluación, Ministerio de Educación de la Nación, Agosto 2002.
35. Perpetuo Lentijo, secretario general, ADEEPRA (Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas), Agosto 2002.
36. Hna. Dora Lucchini, secretaria general, CEC (Consejo Educación Católica), Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
37. Hugo Domingo Maizano , ex secretario relator de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Agosto 2002.
38. María Esther Marco, miembro electo, Tribunal de Clasificación Descentralizado de EGB Región IV, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
39. Cristina Mandich, directora de cultura y educación de la Municipalidad de VL, Agosto 2002.
40. Susana Massobrio , asesora, Secretaría de Educación , Ministerio de Educación de la Nación, Agosto 2002.
41. Prof. Hugo Mazzola , subdirector de técnica, Dirección de Polimodal y de Trayectos Técnicos Profesionales, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
42. Prof. Mildon, jefe de supervisión Región I para polimodal, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
43. Juan Odriozola, director, Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
44. Lic. José Ignacio Ortiz Amaya, subsecretario de administración, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.

45. Raúl Palazzo, consejero general, Consejo General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
46. Susana Parodi, presidente, Consejo Escolar de Vicente López, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
47. Pablo Pineau, investigador, FLACSO y UBA, Agosto 2002.
48. Cecilia Plaza, ex directora de la DIEGEP, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
49. Prof. Perla Ragazzoni, jefa de supervisión de Región I para EGB, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
50. Sr. Luis Julio Ribera, consejero general, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
51. Patricia Redondo, investigadora, SUTEBA (Sindicato Unificado de Trabajadores para la Educación), Agosto 2002.
52. Nestor Ribet, jefe de gabinete, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
53. Lic. Elvira Isabel Romera, asesora de gabinete del director general de cultura y educación de la Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
54. Cristina Ruiz, directora, Dirección de Capacitación, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
55. María Semenza, presidenta Consejo Escolar de La Plata, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
56. Jorgelina Seminario, coordinadora pedagógica del Proyecto de Cédula Única y Mapa Escolar (Dirección de Información y Planeamiento), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
57. Mónica Serrallonga, empleada administrativa, Comisión de Educación, Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
58. Sra. Ana Stolar, jefe de despacho de la Subsecretaría Administrativa, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
59. Alicia Ester Tabarés de González Hueso, diputada, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
60. Prof. Tarantini, asesor del diputado Piemonte, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.

- 61.** Susana Tourn , secretaria, FEB (Federación de Educadores Bonaerenses), Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
- 62.** María Susana Valdéz , supervisora distrito La Plata para EGB, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
- 63.** Raquel Vereá, ex directora de la rama de EGB, Actual Directora de Gestión, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.
- 64.** Hugo Yaski, secretario general, SUTEBA (Sindicato Unificado de Trabajadores para la Educación), Provincia de Buenos Aires, Agosto 2002.