

"Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013".

El gobierno de la educación pública bonaerense entre 1983 y 2010: momentos, actores y tensiones.

Sergio Agoff, sagoff@ungs.edu.ar (UNGS)

Julián Bertranou, jbertran@ungs.edu.ar (UNGS)

Carolina Foglia, cfoglia@ungs.edu.ar (UNGS)

Área Temática: Área Estado, Administración y Políticas Públicas

Subáreas temáticas:

Opción 1: Políticas públicas y Educación

Opción 2: La implementación de políticas públicas y la gestión de las relaciones intergubernamentales

El gobierno de la educación pública bonaerense entre 1983 y 2010: momentos, actores y tensiones.

Sergio Agoff, sagoff@ungs.edu.ar (UNGS)

Julián Bertranou, jbertran@ungs.edu.ar (UNGS)

Carolina Foglia, cfoglia@ungs.edu.ar (UNGS)

Resumen

El trabajo aborda los momentos y desafíos que ha tenido el gobierno de la educación pública en la provincia de Buenos Aires desde 1983. Diversos factores externos (relación con la Nación) e internos (arreglos institucionales para la toma de decisiones, capacidades de gestión, negociación sindical y regulaciones laborales) afectaron ese gobierno de distintas maneras. El proceso de otorgar dirección y sentido a una compleja educación pública bonaerense es el resultado, imperfecto y frecuentemente conflictivo, de la incidencia interdependiente de todos estos factores, donde pueden visualizarse trayectorias propias del sistema educativo en tensión con factores externos de carácter político e institucional.

1. Introducción

Este documento representa un estado de avance preliminar del componente educativo de un proyecto de investigación que aborda las lógicas de formulación e implementación de políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires (PBA) entre los años 1983 y 2010, y que se lleva adelante en el Instituto del Conurbano de la UNGS¹. En este avance preliminar, nuestro interés se enfoca en la exploración de los factores que inciden en el gobierno del sistema educativo bonaerense. En efecto, este ámbito de política pública, además de sus componentes políticos y simbólicos, contiene a una de las organizaciones públicas más complejas de la Argentina: la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE). La complejidad política y organizacional de este campo de política, en un contexto de creciente tensión en la relación entre la Nación y la Provincia, actualiza el debate acerca de cómo se gobierna esta complejidad y qué factores son los que ejercen mayor influencia.

¹ Proyecto PICT “La dinámica socio-política y administrativa de la formulación de políticas estratégicas de la Provincia de Bs. As. y su implementación en el nivel local de gobierno”. Una versión preliminar y más acotada de este documento fue presentada en el Congreso de la Red Estrado, en Santiago de Chile, julio de 2012.

En la respuesta a esta pregunta, el trabajo discutirá y definirá el concepto de gobierno de la educación, así como recorrerá el espinal de factores que afectan este gobierno, identificando evidencias que muestren las condiciones a partir de las cuales es posible que éste sea ejercido. Estos factores son tanto externos a la Provincia (relación con la Nación) como internos (arreglos institucionales para la toma de decisiones, capacidades de gestión, negociación sindical y regulaciones laborales). El proceso de otorgar dirección y sentido a una compleja educación pública bonaerense es el resultado, imperfecto y frecuentemente conflictivo, de la incidencia interdependiente de todos estos factores, donde pueden visualizarse trayectorias propias del sistema educativo en tensión con factores externos de carácter político e institucional.

El documento está organizado de la siguiente manera: en el apartado 2 se hará una rápida caracterización del sistema educativo bonaerense y de sus períodos recientes; en el apartado 3 se analizará el concepto de gobierno a la luz de la bibliografía especializada; en el apartado 4 se dará cuenta de las relaciones entre la Nación y la Provincia en el gobierno educativo; en el apartado 5 se analizarán los factores internos que inciden en este gobierno; y en el apartado 6 se intentará una reflexión general sobre el período democrático en la educación bonaerense y las posibilidades de ejercer el gobierno del sistema educativo.

2. Caracterización del sistema educativo bonaerense

La gestión educativa de la PBA tiene una antigüedad que data de fines del siglo XIX cuando se crea la actual Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) y el Consejo General de Educación (CGE), y cuando se sanciona el ordenamiento jurídico que fue precursor de las leyes de otras jurisdicciones y que le aporta a la Provincia su propia identidad en materia educativa, con un desarrollo impactante en la historia de la escuela pública (Katz, 1996).

El sistema educativo de la PBA es el más extenso y complejo del país y uno de los más vastos de América Latina. Concentra 3.880.256 de alumnos, 195.169 docentes y 17.074 unidades educativas lo que representa el 37% de los alumnos, el 31% de los cargos

docentes y el 45% de las unidades educativas de todo el país, considerando sólo los datos referidos a la educación común² (DINIECE, 2010).

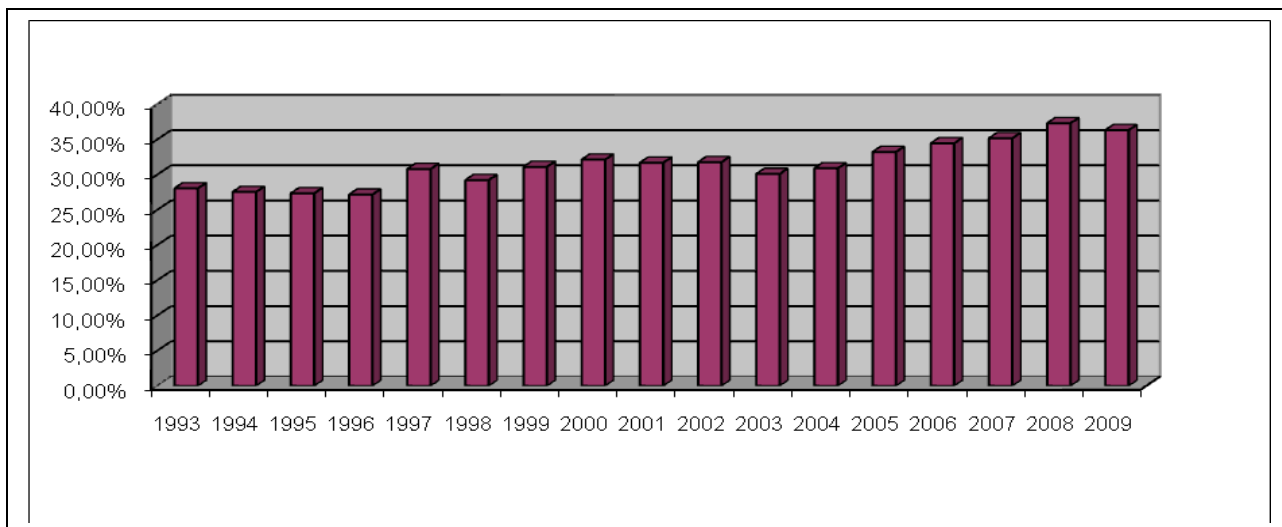
El gasto que la Provincia realiza en educación, ciencia y tecnología, en términos porcentuales, es el más alto entre las provincias argentinas. En 2009 ese gasto representó el 36,32% del gasto público provincial, habiendo partido en el año 1993 de un 28% y alcanzado en el 2008 un pico de 37,30% (Gráfico 1).

Si bien la proporción del gasto destinado a educación es alta, la provincia no está exenta de conflictos. El gasto está compuesto en su mayor parte (más del 80%) por remuneraciones al personal, en su mayoría docente. Si bien, el salario docente se incrementó en los últimos años, es uno de los más bajos en la comparación interprovincial (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012), lo cual constituye un elemento de tensión permanente que pone en cuestionamiento su propia gobernabilidad.

Para el análisis del sistema educativo bonaerense esta investigación ha avanzando en la subdivisión del período de estudio (1983-2010) en distintos momentos de política educativa. Cualquier proceso de periodización conlleva la identificación del criterio y la utilidad de la subdivisión, estableciendo las variables que deben ser consideradas a la hora de establecer el marco identitario de cada período. Uno de los criterios más utilizados en el análisis de políticas públicas es el de los períodos de gobierno. Más allá de que esta variable institucional es de gran relevancia, la misma debe ser complementada con otras dimensiones o variables como son la dinámica política, la situación económica, el clima de ideas, las orientaciones de gestión o reforma del sector público -imperantes en ese momento- y las relaciones interinstitucionales.

² La educación común incluye a los niveles inicial, primario, secundario, y superior no universitario. No se considera la educación artística, la especial ni la de adultos.

Gráfico 1: Participación del Gasto Jurisdiccional en Educación, Ciencia y Tecnología en el Gasto Público Provincial, (1993-2009)



Elaboración propia. Fuente: Sec. De Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

Desde el punto de vista de esta investigación, un período en la política educativa bonaerense está caracterizado por la existencia de una orientación general explícita o implícita de gestión educativa y de gobierno del sistema, con sus correspondientes abordajes institucionales, políticos y económicos, y afectada por determinadas variables de contexto, tanto político como económico. La existencia de una orientación básica no soslaya la existencia de tensiones o de otras derivaciones contradictorias de esta orientación; simplemente afirma un sentido general del gobierno educativo que trasciende en muchos casos los cambios de gobierno. El paso de un período a otro no queda reflejado en un acto discreto, sino en la reorientación gradual de las relaciones políticas, institucionales y de gestión educativa, que van conformando crecientemente un nuevo patrón de vinculación entre todos los actores participantes. Desde el advenimiento de la democracia hasta la actualidad es posible identificar tres períodos distintos, con las características que se explicitarán a renglón seguido.

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

Este período estuvo caracterizado por una orientación democratizadora del sistema educativo en su conjunto a partir de una transformación de las normativas, estructuras y contenidos educativos. Se convocó al Congreso Pedagógico Nacional como un espacio multiactoral para la reflexión sobre la reforma educativa en la democracia, proceso que abarcó la gobernación de Armendáriz y gran parte de la de Cafiero. La Nación todavía

gestionaba establecimientos educativos del nivel secundario. Se observaron algunos intentos de transformación educativa, tanto a nivel federal como provincial pero, debido a la crisis política y económica que abarcó hasta los comienzos de la gestión Menem en el nivel nacional y toda la gestión Caffero, no se lograron concretar cambios sustantivos y perdurables.

1992 – 2003 Reforma educativa de los 90.

Este período se empalma con el despliegue de los principales instrumentos de reforma del estado en el nivel nacional, iniciado a principios de los años 90, entre los cuales se destaca el proceso de descentralización educativa a partir del cual se transfirieron a las provincias los establecimientos nacionales de nivel secundario y terciario. Se firmaron los Pactos Fiscales y el Pacto Federal Educativo, como instrumentos nacionales de búsqueda de compensación de las fragilidades financieras provinciales agravadas a partir de la transferencia de los servicios. Se redefinieron las responsabilidades de los niveles de gobierno, quedando el Ministerio Nacional a cargo del establecimiento de los contenidos básicos comunes, con una activa participación de expertos en didáctica y curriculum y de diversos organismos internacionales. Por otro lado, se sanciona la Ley Federal de Educación (LFE) que transforma la estructura de niveles y modalidades: el antiguo nivel primario se convierte en EGB (Educación General Básica) extendiéndose la cantidad de años de escolaridad obligatoria desde 1° al 9° grado, y sumándose a la obligatoriedad el último año del nivel inicial. La educación secundaria pasa a denominarse Polimodal, con una duración de tres años. La PBA sanciona durante la gestión del Gobernador Duhalde una nueva normativa educativa (N° 11.612), transforma su estructura en función de lo establecido en la ley Federal y, establece un nuevo diseño curricular a partir de los lineamientos comunes nacionales con un modelo abierto y flexible que debía ser contextualizado y concretizado en cada escuela dando un lugar central a los proyectos pedagógicos institucionales (PEIs) de cada institución educativa (Ziegler, 2001). La gestión de Ruckauf-Bordón no produce modificaciones de fondo aunque comienza a desplegar instrumentos más descentralizados, en un contexto de fuerte retracción financiera y crisis política.

2004 – Actualidad – Reordenamiento pedagógico y financiero de la educación

Este período comienza luego de la normalización institucional y financiera del país, advirtiéndose una orientación nacional tendiente a revertir algunos efectos no deseados

de la reforma de los 90'. Se modifica el andamiaje jurídico educativo sancionando una nueva regulación de educación técnico-profesional, una ley de financiamiento educativo que coloca en manos de la Nación una responsabilidad que la política de descentralización había traspasado a las provincias y, finalmente en el año 2006, se promulga la nueva Ley de Educación Nacional (LEN), la cual se basa en dos documentos del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) que planteaban la necesidad de reconstruir la unidad del sistema educativo recuperando la centralidad de la función de enseñar de la escuela para superar las inequidades existentes en materia educativa. En este proceso, se identifican núcleos de aprendizajes prioritarios (NAP) para todos los niveles de enseñanza en todo el territorio nacional y se retoma la estructura de niveles previa a la LFE, estableciéndose la obligatoriedad de la educación secundaria y, universalizándose la sala de cuatro años del nivel inicial. Si bien, la nueva ley no innova demasiado respecto a la distribución de atribuciones entre el nivel nacional y el provincial reglamentadas en la LFE, la Nación diseña e implementa una diversidad de programas y mecanismos que se llevan adelante en las jurisdicciones, marcando no sólo los lineamientos de política sino también gobernando concurrentemente con la provincia en la elaboración, gestión y financiamiento de estos dispositivos.

De manera consecuente, la PBA sanciona una nueva normativa (N° 13.688), en consonancia con lo establecido a nivel nacional, que se gesta durante la gestión Puiggrós y se sanciona e implementa durante la de Oporto. La misma buscó dotar de una mayor preeminencia y unidad al sistema educativo central provincial en lo referente a las definiciones curriculares y devolver centralidad a los aspectos pedagógicos en las instituciones educativas. Durante las gestiones Solá y Scioli se generan nuevas estrategias de negociación sindical y nuevos instrumentos de gobierno educativo tendientes a lograr un mayor espacio para la gestión territorial.

3. El gobierno de la educación

Una de las cuestiones importantes a resolver antes de seguir avanzando con el trabajo, tiene que ver con la definición de lo que es y de lo que implica la noción del gobierno de una política pública, en este caso, de la política educativa de la PBA. Conviene hacer un repaso de lo que la bibliografía comparada entiende por este u otros conceptos asimilables.

Una primera dimensión tiene que ver con las características del ámbito (institucional, simbólico) que debe o puede ser gobernado. Emilio Tenti (2004) afirma que para ser gobernada, el área educativa debe representar un sistema, es decir, “un conjunto de partes relativamente interdependientes, esto es, relativamente cohesionadas e integradas” (p. 47). Nada de esto debe darse por descontado, de hecho, y aludiendo a los procesos de descentralización hacia las provincias, el sector educativo se parece cada vez menos a un sistema,...”no tiene un centro....los protagonistas son cada vez más numerosos y el juego que mantienen (alianzas, obstáculos) es cada vez más complicado y en muchos casos más polarizado” (p. 48). Feijóo (2004) discute también que la asunción del concepto de gobierno (como el de gobernabilidad o gobernanza), asume acríticamente la existencia de un sistema educativo, como inequívocamente reconocible por los actores que lo integran. Para Feijóo, “el sistema como conjunto de partes interconectadas en el que la intervención sobre uno de sus elementos produce cambios en los otros, parece resultar inadecuada para caracterizar la percepción que se registra de la vida en las escuelas”. En efecto, las manifestaciones observables de este sistema son diversas (actos simbólicos, carrera docente, las normas curriculares, la inspección, las expectativas de los padres, entre otros), pero lo más importante, no son percibidas de manera uniforme por todos los actores. Carlos Acuña (2007) admite la existencia de un sistema educativo y se pregunta efectivamente sobre su gobierno. En efecto, la función de gobierno es de las más importantes para el logro de cierta integración sistémica. Esa función de gobierno es esencialmente cumplida por el subsistema específico de *gobierno*, como subsistema de los sistemas educativos, que es el conjunto de instituciones y actores que estructuran la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos que componen el sistema.

Sobre este punto, este trabajo entiende que es posible distinguir analítica y empíricamente un ámbito de política educativa, en el que se legitima la intervención de ciertos y determinados actores. La posibilidad de que este ámbito opere o no como un sistema, no descarta el hecho de que exista una frontera entre el interior y el exterior. Lo que pertenece a este ámbito educativo reconoce ciertos actores y sus modos de intervención, así como reconoce una serie de reglas que rigen las relaciones, competencias y obligaciones de los mismos, más allá de las discrepancias que pueden suscitarse a la hora de la interpretación de estas normas.

La segunda dimensión involucrada es la del gobierno propiamente. ¿Qué significa este concepto y esta función? ¿Cómo es tratado por la bibliografía comparada? Para Tenti (2004), la idea de gobierno está asociada a la necesidad de dar dirección y sentido al sistema educativo o al conjunto de partes de este sistema, así como incluye el requisito de articular a este ámbito con otros de política pública, como la salud y el desarrollo social. Para Acuña (2007), la gobernabilidad apunta a la capacidad de implementar una política educativa que sea sustentable intertemporalmente. Leiras (2007) sostiene que el término gobernabilidad designa la capacidad de tomar e imponer decisiones de cumplimiento obligatorio para todos los miembros de un sistema; en este caso, de los sistemas educativos. Asimismo, afirma que “la gobernabilidad es un requisito de la eficacia de las políticas educativas, una condición que debe cumplirse para que las medidas de las autoridades ejecutivas alcancen los resultados que persiguen” (Pág.77). La gobernabilidad, en consecuencia, resulta de la combinación de relaciones de coordinación y conflicto entre subsistemas y actores.

En otra línea de reflexión encontramos los trabajos de Rivas (2009) y Giovine (2012). Para el primero de estos autores, el gobierno implica la capacidad de control y conducción sobre una serie de sujetos, discursos, regulaciones, recursos, prácticas e instituciones que pueden o no estar dentro de la esfera del Estado. El gobierno es una relación, una forma de ejercicio del poder, que puede atravesar vínculos sociales más allá del principio de legalidad del uso de la fuerza física. Pero también alude al Gobierno en tanto actor con dispositivos tecnológicos que son irreductibles al Estado. Rivas cita a Dean (1999) cuando advierte que “el gobierno abarca cualquier actividad más o menos calculada y racional, llevada adelante por una multiplicidad de agencias y autoridades, que emplean una variedad de tecnologías y formas de conocimiento, intentando moldear las conductas al trabajar sobre nuestros deseos, aspiraciones, intereses y creencias, para definidos pero cambiantes fines, y con una diversidad de relativamente impredecibles consecuencias, efectos y resultados” (Pág.74). Existen para Rivas dos aspectos constitutivos de esta función de gobierno: las racionalidades políticas y las tecnologías de poder. El estudio del gobierno de la educación debe ocuparse de seguir las trayectorias mutuamente determinadas e inevitablemente ligadas de estos dos aspectos: las racionalidades políticas, como dominio discursivo y simbólico

que atraviesa a los actores y agencias de poder, y las tecnologías de poder, como materializaciones concretas de esas racionalidades.

En un sentido paralelo, Giovine entiende el gobierno en un doble sentido: de dominación burocrática a través del cual se organizan determinados *andamiajes jurídico-institucionales*, como en su sentido político de regulación y control sobre una población a ser gobernada y su dependencia con las formas de saber a través de *andamiajes simbólicos* que interpelan de diferentes modos a los individuos, a la sociedad, al Estado, a la escuela y que van dando lugar a formas naturalizadas de pensar y sentir la realidad.

Para los intereses de este trabajo, la noción más sugerente es la de gobierno de la educación, en tanto una función política, simbólica e instrumental, ejercida por una autoridad legal a través de una serie de dispositivos normativos y tecnológicos, sobre un ámbito de política pública (en este caso, educativa) en el cual existe un reconocimiento general acerca de los actores, normas y símbolos que integran este ámbito. La función de gobierno tiene que ver con darle dirección y sentido a este ámbito, y cumplir tres funciones principales:

- La fijación de metas colectivas (en distintos niveles) y provisión de medios para alcanzarlas.
- El establecimiento y aplicación de las reglas que rigen las relaciones entre los distintos actores que participan de este sector o ámbito (sistema) y contribuyen al cumplimiento de metas.
- El mantenimiento o producción de legitimidad (fines y procesos) y el establecimiento de reglas para el procesamiento de conflictos.

En lo referido al gobierno de la educación en la Provincia de Buenos Aires, es preciso preguntarse cuáles son los factores que afectan, condicionan o explican la posibilidad de ejercer esta función. Para este trabajo, pueden distinguirse entre los factores externos y los internos a la Provincia, en función de la autonomía o la capacidad de este ámbito jurisdiccional para manipular estos factores.

Los factores externos que afectan el gobierno educativo bonaerense pueden subdividirse en dos: el ambiente político, social y económico que circunda y afecta la gestión

educativa provincial y, la relación que la Provincia tiene con la Nación. En cuanto a los factores internos, los principales son: las capacidades de gestión que tiene el aparato administrativo e institucional provincial, las características de los arreglos institucionales y organizacionales de toma de decisiones (por ejemplo, el grado de mayor centralización o descentralización de las decisiones), la dinámica y los resultados de la negociación sindical, los rasgos del marco regulatorio laboral y los contenidos que en términos de autoridad y legitimidad tienen las normas de producción pedagógica. En los siguientes apartados se analizarán estos factores, la dinámica de cambios observados en los mismos en los años de la democracia y su influencia en el gobierno educativo.

4. La dimensión externa preponderante: la relación con la Nación

4.1 Elementos estructurales y marcos teóricos en el análisis de la relación Nación-Provincia

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

Para el caso de la política educativa, la normativa constitucional responsabiliza a las provincias a impartir educación primaria (Art. 5º). A pesar de esto, la centralización constituye un dato estructural de la organización del sistema educativo. Por un lado, la propia Constitución establece potestades federales facultando al Congreso Nacional a proveer lo conducente al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria. Por otra parte, diversos instrumentos generan facultades superpuestas: la ley 1.420 que establece la obligatoriedad, laicidad y gratuidad de la educación, la creación del Consejo Nacional de Educación y la sanción de la llamada Ley Láinez en 1905 que institucionaliza la concurrencia del Estado nacional para garantizar la oferta de educación básica. En lo que respecta a la enseñanza secundaria

no existió una ley que regulara su estructura y funcionamiento, diversificándose la oferta entre 1884 y 1916 a través de la creación de las llamadas Escuelas Nacionales.

Desde los años 60' hasta los 90' se realizaron diversos intentos de transferencia de servicios a las provincias, los cuales fueron presentados como solución a este centralismo que había conspirado contra la posibilidad de que los estados provinciales desarrollaran una capacidad autónoma –técnica y financiera- de decisión e implementación de políticas (Tecco, 1996). En el año 1978 se produjo el traspaso de las escuelas primarias y pre-primarias nacionales a las provincias, apelando al artículo 5° de la Constitución Nacional. En los años 90' también se transfirieron los establecimientos educativos nacionales del nivel secundario y terciario. En este contexto, los problemas de coordinación y articulación de políticas entre diferentes niveles de gobierno, asumieron una importancia fundamental ya que si bien la Nación transfirió funciones a las Provincias no se despojó de responsabilidades de política pública, en la medida en que asumió funciones cualitativamente distintas relacionadas con la planificación, la evaluación y el financiamiento.

En los últimos años se verificó cierta concentración de poder económico y fiscal en la Nación, resultando este elemento fundamental para comprender la compleja relación entre ésta y la PBA. Los procesos de transferencia modificaron el patrón de gasto público reduciéndose la participación de la Nación y, aumentando las erogaciones de las provincias y los municipios pero en una proporción menor que el incremento de los ingresos recibidos. En 1984 la Nación recaudaba el 68% de los recursos tributarios y no tributarios gastando en una proporción bastante similar, mientras que, en 1993, con posterioridad a las transferencias educativas y sanitarias, recaudaba casi el 76% gastando sólo un 52% (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

La Provincia de Buenos Aires concentra el 38,9% de la población del país (34% de los habitantes del país con Necesidades Básicas Insatisfechas), genera el 36% del PBI nacional y alberga el 48% de la producción industrial. Sin embargo, recibe solamente el 21,7% del total de los recursos que la Nación envía a las provincias y el 19,7% de los recursos coparticipables. (Ministerio de Economía-PBA, 2012)

Estos elementos de juicio constituyen un telón de fondo estructural en las relaciones Nación-Provincia. Es necesario introducir, sin embargo, otros ingredientes políticos e institucionales para clarificar mejor el escenario en el cual se desarrolla esta trama compleja de relaciones. Para ello, conviene revisar la bibliografía que recientemente ha estudiado los factores que inciden en las relaciones interjurisdiccionales en un país federal como la Argentina. Algunos autores (Gibson y Calvo, 2001; Remmer y Wibbels, 2000), analizan la dinámica subnacional para dar cuenta de la viabilidad política de los procesos de reformas económicas, remarcando la importancia de las provincias periféricas: aquellas económicamente poco desarrolladas, que concentran un reducido porcentaje de la población nacional pero que ostentan una representación institucional superior a su densidad poblacional. Estas provincias son denominadas *low maintenance constituencies*, ya que a los Presidentes les resulta más “barato” comprar el apoyo de éstas que el de las provincias ubicadas en las zonas urbanizadas.

Algunos trabajos enfatizan la relación entre democracia y federalismo fiscal mostrando que, a mayor nivel de ingresos recibidos vía el sistema de coparticipación federal, menos democráticos resultan estos regímenes, describiéndolos como unidades subnacionales de carácter rentístico (Gervasoni, 2011). Otros trabajos muestran que muchos de estos regímenes poco democráticos persisten porque sirven a las necesidades estratégicas de los Presidentes. Giraudy (2009 y 2010) considera que los Presidentes transfieren más recursos federales a aquellas provincias cuyos gobernadores tienen un fuerte control sobre sus partidos, monopolizan la autoridad política, comandan una extensa red clientelar y controlan a las agencias estatales, garantizando sólidas mayorías electorales a los presidentes.

A pesar de la abundante literatura existente sobre el tema, los análisis y resultados obtenidos no dan cuenta totalmente de la particular dinámica que se observa en el caso de la Provincia de Buenos Aires. El análisis efectuado por Benes y Moscovich (2012) afirma que los procesos políticos que suceden dentro de las fronteras de la Provincia de Buenos Aires son más difíciles de aislar de las dinámicas políticas nacionales. Los gobernadores presentan menor autonomía que sus pares de otras provincias en términos del control de la agenda y del sistema de partidos, del manejo de las carreras políticas de los legisladores o intendentes, de la posibilidad de evitar la emergencia de competidores con buenas chances de disputarles la gobernación y de la capacidad para cohesionar a la

elite provincial y a los intendentes. Asimismo, los fenómenos políticos que acontecen en esta provincia tienen una alta visibilidad en los medios nacionales por lo que los gobernadores de la PBA tienen un alto grado de exposición y, consecuentemente, un mayor desgaste de su imagen. Por otro lado, el Gobernador debe afrontar la gestión de cuestiones que no dependen exclusivamente de su jurisdicción, como el caso del transporte, el tratamiento de residuos o la inseguridad, fenómenos que requieren de un abordaje de carácter metropolitano pero que carecen de un gobierno específico para su tratamiento. Retomando el concepto de imbricación de Matilde Ollier (2006) para analizar la relación que se establece entre la Provincia y la Nación, los anteriores autores sostienen que si bien hay una interdependencia entre ambas al producirse impactos nacionalizadores sobre la provincia e impactos provincializadores sobre la política nacional, la interdependencia, en virtud de lo mencionado precedentemente, tiene un carácter asimétrico.

En resumidas cuentas, la PBA no se comporta como la mayoría de las provincias en términos de su poder político relativo. En un contexto de arenas políticas provincializadas, la capacidad de incidencia nacional en la estructuración política provincial es mucho mayor que en las provincias más chicas, reduciendo la fortaleza de sus gobernadores para ofrecer una representación en bloque de la jurisdicción.

4.2 La relación Nación-Provincia en la política educativa

Los vínculos entre la Nación y la Provincia en materia educativa, desde el año 1983 en adelante, pueden analizarse tomando como referencia la periodización presentada anteriormente. En el primer período, se identifican tres líneas directrices por parte de la Nación: la democratización del sistema educativo (eliminación del examen de ingreso en la escuela media, levantamiento de las cesantías a docentes, libre agremiación de los centros de estudiantes, reconocimiento total o parcial de los estudios cursados en el extranjero para los hijos de los exiliados, entre otras); la búsqueda de reducción de los índices de analfabetismo funcional a partir del Plan Nacional de Alfabetización; y la convocatoria al Congreso Pedagógico a fin de establecer los consensos básicos para una ley educativa. Estos tres lineamientos pueden ser considerados en términos de la conceptualización de Ollier, como impactos ‘nacionalizadores’ que generaron que las Provincias se constituyeran en una red de difusión de las políticas implementadas a nivel nacional. La PBA no escapó a este marco, particularmente hasta el año 1987, pero

tampoco se limitó a la reproducción de las iniciativas nacionales. A partir del año 1988, cuando asume Antonio Cafiero, de signo opositor al gobierno nacional, se generan una serie de medidas que tienen una impronta jurisdiccional. Entre estas podemos destacar la creación del ‘gabinete itinerante’ para acercar la gestión educativa a las localidades; la ‘nuclearización’ que buscaba generar redes de escuelas que compartieran igual marco geográfico, socioeconómico y cultural; la creación de los Consejos de Escuela como instancias de democratización de la gestión educativa; entre otras. Sin embargo, estas políticas se discontinúan cuando culmina la gestión y el alcance es sólo provincial, no teniendo las mismas ningún efecto ‘provincializador’ sobre la política nacional.

El segundo período muestra una amplia interacción entre las dos jurisdicciones. Por un lado, la Nación ejerce un fuerte liderazgo institucional impulsando una reforma educativa que se consolida con la sanción de la Ley Federal de Educación. Durante este período se lleva a cabo el proceso de descentralización educativa, mencionado precedentemente, que implica, no sólo la transferencia de responsabilidades y atribuciones a unidades menores del sistema, sino que también requiere de un proceso complementario de articulación e integración de las partes al todo (Res. Min. N° 2165/90). Por esta razón, un actor central en este proceso va a ser Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE). Allí, no sólo la Nación fue protagonista. Tulia Falletti (2001:14), analizando las actas de las reuniones del Consejo encuentra que la Directora de Educación de la PBA, Graciela Giannettasio, junto con el representante de La Pampa, “frecuentemente funcionaron como diseñadores de la agenda de las reuniones y lograron consensos para sus mociones y propuestas”.

Adicionalmente, la firma del Pacto Federal Educativo en 1994 vino a alivianar las finanzas provinciales luego de la transferencia, comprometiendo a la Nación a realizar una inversión de 3.300 millones de pesos en cinco años para el cumplimiento de la Ley Federal de Educación. Para esto se diseñaron diversos programas que intervinieron sobre los escenarios provinciales: el Plan Social Educativo, el Programa Nueva Escuela, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, el Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo y el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educación. También en ese período se crea, mediante Ley N° 25.053, el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) con vigencia de 5 años para mejorar las retribuciones salariales de los docentes y disminuir la brecha salarial interjurisdiccional.

Por otro lado, la Provincia jugó un papel significativo frente al gobierno nacional, impulsada por distintos factores. En primer lugar, el gobierno de Eduardo Duhalde concentró un poder político interno y una capacidad de representación de todo el entramado político provincial, como no se había observado hasta ese momento. Logró la aprobación del Fondo de Reparación del Conurbano Bonaerense, con una asignación anual de 600 millones de dólares, lo cual le permitió, en lo que a educación refiere, financiar las nuevas funciones educativas provinciales, particularmente la construcción de establecimientos educativos para dar respuesta al aumento de los años de la obligatoriedad de la escolaridad y, en un plano más general, disciplinar a los intendentes y controlar el juego político. En función de su mayor poder relativo, Duhalde demoró la negociación con la Nación para la firma del Convenio de Transferencia de Servicios Educativos. Si bien la Provincia terminó haciéndose cargo de los servicios transferidos, el efecto nacionalizador no fue inmediato, contando la provincia con cierta capacidad de dilación y negociación para la implementación. En segundo lugar, Duhalde hizo de la política educativa y del liderazgo que tomó la PBA en el concierto reformador nacional, un eje de su posicionamiento para desplazar a Menem de la Presidencia de la Nación.

En el último período de análisis, la Nación renueva su liderazgo institucional pero en un marco de mayor holgura financiera y política, que le permite ser el principal árbitro de la negociación salarial e incluso, del financiamiento educativo bonaerense. Primeramente, es necesario destacar la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 en el año 2005. La ley no sólo fijó un meta de inversión del 6% del PBI en Educación, Ciencia y Tecnología para el año 2010, sino que estableció responsabilidades de inversión compartidas entre el Gobierno Nacional y las provincias pautando que el 60% del gasto consolidado en educación debía ser asumido por los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires y, el restante 40%, por el Gobierno Nacional. Hasta la sanción de la normativa, el gasto promedio provincial representaba en promedio el 73% y, apenas el 27% estaba en manos del gobierno nacional. A fin de garantizar que las provincias dispusieran de los recursos para cumplir con las metas fijadas, el Congreso Nacional estableció una asignación específica de recursos coparticipables determinado en función de criterios tendientes al logro de la equidad del sistema educativo nacional³. La injerencia del gobierno nacional también se observa en

3

La determinación del monto de la asignación específica según el artículo 8 de la ley 26.075 se realiza conforme a un índice que se construye en base a tres criterios: (a) distribución de matrícula (ponderación

el art. 12 de la mencionada normativa que establece que este tiene la facultad de retener, total o parcialmente, el porcentaje de la coparticipación destinado al financiamiento educativo ante ocasiones de incumplimiento por parte de las provincias. En segundo lugar, la Ley Nacional de Educación del año 2006 plantea nuevas orientaciones en materia educativa al reinstalar el tradicional sistema de primaria y secundaria e incrementar de 10 a 13 años el período de escolaridad obligatoria, sin embargo, no innova demasiado respecto a los órganos y la distribución de atribuciones entre la Nación y las provincias reglamentadas en la LFE.

Por otro lado, la misma ley establece en su art. 10 que es el Ministerio de Educación, junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) y los gremios docentes de representación nacional los que acuerdan un convenio marco donde se establecen condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo docente y carrera docente. La puesta en funcionamiento de las instituciones de negociación colectiva, la implementación de una política de salarios mínimos, la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente y la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (art.9), por parte del Gobierno Nacional, muestran una recentralización de la política salarial docente.

Por el lado de las influencias provinciales, las evidencias contrastan con la fortaleza del período anterior. Los Gobernadores Solá y Scioli se muestran más débiles que en su momento Duhalde, ya que por un lado, tienen un menor control del aparato político provincial, y por el otro, sufren un esquema gradual de desfinanciamiento presupuestario producto del crecimiento de los servicios públicos y sus costos y el estancamiento relativo de la recaudación de recursos propios. Estos factores volvieron a Scioli especialmente, muy dependiente de las negociaciones y disposiciones encaradas desde el gobierno nacional. Más allá de esto, la Provincia emprendió reformas e innovaciones en función de su propia agenda de política pública. En el año 2006 se sancionó la Ley de Paritaria Docente que proporcionó el marco legal para la discusión de las condiciones laborales de todos los docentes, buscando reducir la conflictividad laboral del sector. En efecto, entre 2005 y 2010 se observa un incremento del salario docente, que pasa de \$940 a \$2.639 marcando un esfuerzo por parte de la provincia que

80%), (b) incidencia de ruralidad (ponderación 10%) y (c) distribución de la población escolarizada (ponderación 10%).

superó en varios años el mínimo salarial de la Paritaria Nacional, pero que, sin embargo, sigue teniendo uno de los salarios más bajos del país (Bezem, Mezzadra y Rivas, 2012)⁴. En el mismo año se sanciona la Ley Provincial de Educación N° 13.688, adecuándose a la Ley Nacional, pero incluyendo innovaciones institucionales que se fueron produciendo a partir del 2003.

En resumen, la relación Provincia-Nación en materia educativa muestra, desde la perspectiva de la Provincia, dos facetas: una de carácter más estructural y otra más coyuntural. A través de la primera observamos que la relación entre estos actores tiene a la Provincia jugando un papel activo en la medida en que existe una capacidad de gestión, de reflexión y de innovación que data de muchos años y que se ve materializada en la cantidad de funcionarios especializados, en la difusión de materiales y estudios educativos en revistas y otros medios, y en la variedad de innovaciones institucionales implementadas en más de cien años. Es decir, la Provincia ofrece una capacidad de acción que antecede a la nacional y que se muestra en cada proceso de reforma que se despliega. Pero por otro lado, esta capacidad de influencia o esta relativa autonomía se ha desplegado de maneras diferentes. Aun participando de ambas reformas nacionales (1993 y 2006), la Provincia con las gobernaciones de Solá y Scioli, aquejada por una crisis de financiamiento de carácter estructural, ofrece menos márgenes de acción autónoma y menos protagonismo externo, en términos de una práctica de gestión educativa diferente. Aspectos como el control relativo del aparato político provincial por parte de Duhalde y, otros que serán mencionados luego como la vulnerabilidad fiscal provincial, le han restado a las últimas gobernaciones de márgenes de gobierno y autonomía para dirigir sus procesos educativos.

5. Las dimensiones internas del gobierno de la educación

Para garantizar el gobierno de la educación en la provincia, los distintos Gobiernos bonaerenses han echado mano a diversos instrumentos o dimensiones que se encuentran hasta cierto grado en el ámbito de sus competencias o influencias. Estos factores internos son: las capacidades de gestión que tiene el aparato administrativo e institucional provincial, las características de los arreglos institucionales y organizacionales de toma de decisiones (por ejemplo, el grado de mayor centralización

⁴ Corresponde al salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad. El pago de salarios se realiza mediante fondos provinciales y fondos nacionales provenientes del FONID.

o descentralización de las decisiones), y la dinámica y los resultados de la negociación sindical y los rasgos del marco regulatorio laboral. En este apartado abordaremos la actuación sobre estos factores.

5.1 Las capacidades de gestión

La capacidad estatal depende de un gran número de factores y debe analizarse siempre en función de la finalidad que debe ser cumplida por el organismo estudiado. En este caso, se circunscribirá el análisis a tres dimensiones centrales de la DGCyE para cumplir con sus fines educativos: las dotaciones de personal en el nivel central y de conducción, la disponibilidad de recursos financieros, y la disponibilidad y uso de tecnologías para la gestión.

La cuestión de las dotaciones de personal de dirección o coordinación es crucial pero no existe evidencia concluyente para emitir juicios claros sobre su incidencia. En efecto, el personal jerárquico reúne 502 cargos y 104 revisten como autoridades superiores, todo desde luego, actuando en el nivel central. Existen también cerca de 1.000 agentes en los segmentos profesional y técnico. En la medida en que se estima en 5.000 la cantidad de agentes en el nivel central (La Plata), unos 3.500 revisten entonces como docentes o como personal administrativo (Ley 10.430). En función de una dotación global de cerca de 300.000 agentes (docentes, servicios generales y administrativos) en toda la DGCyE, los datos no implican una evaluación negativa. Donde sí se han constatado limitaciones en la estructura operativa y de gestión es en el nuevo esquema de regionales y administraciones distritales de la inspección. Los recursos humanos destinados a las funciones de planificación local son insuficientes y generalmente se obtienen de resignaciones en los cargos docentes.

La disponibilidad financiera es sin dudas la más crítica, lo cual pone en evidencia, en estos últimos años, la fuerte vulnerabilidad de la PBA para afrontar los compromisos en materia educativa. Diversos elementos complementarios explican esta situación. Por un lado, el gasto educativo ha crecido a una tasa superior a los gastos totales. De un nivel 100 en 2002, los gastos totales se elevaron a 182 en 2008 y, específicamente en educación, a 207. El resultado, como ya se dijo, es que el gasto en Educación, cultura ciencia y tecnología representaba el 36,32% del gasto público total en 2009, y parece seguir creciendo. Cerca del 80% de este gasto educativo es en personal. Si bien el gasto

por alumno se ha mantenido hasta el 2010 en el promedio nacional, creció de manera significativa el número de establecimientos.

Por otro lado, entre 2003 y 2007, el incremento de ingresos y gastos permitió que la situación fiscal tuviera una mejoría muy importante con relación a la crisis de 2001/2002, e incluso, con relación al período anterior. Sin embargo, en 2008 y 2009 se observa un déficit presupuestario muy importante. El déficit primario sobre el PBG llega a ser en 2009 de 2,1%. El pago del servicio de la deuda pública pasó del 3,6% en 2002 al 9% en 2008. Asociado a esto se encuentra el debilitamiento de la estructura de financiamiento de la provincia. Desde el 2002, los recursos tributarios de origen nacional tuvieron un crecimiento superior al de otros recursos hasta el 2008. Luego cayeron al nivel de los demás en el 2009. Los recursos provinciales llegaron a su máximo en 2009: 57,7% del total. Adicionalmente, los recursos tributarios provinciales crecieron al ritmo del Impuesto a los Ingresos Brutos, el cual aumentó su incidencia en la masa total de la recaudación. El amesetamiento en la recaudación de este tributo luego de 2009, no ha sido compensado por los demás tributos (Automotor, Sellos, Inmobiliario), los que incluso redujeron su incidencia relativa. En suma, los servicios educativos crecieron proporcionalmente, y se encuentran hacia finales de los años 2000 y principios de 2010 con una provincia con marcados déficits y la dificultad para mantener las inversiones consolidadas. Este factor impone serias restricciones al gobierno del sistema.

En materia de tecnologías de la información, la situación de la DGCyE muestra muchas debilidades. El análisis realizado por Pando y Poggi (2011) revela que la gestión de información todavía no tiene el debido reconocimiento institucional; proliferan sistemas informáticos heterogéneos no interrelacionados; los sistemas son de tipo registral y no de apoyo a las funciones institucionales; hay ausencia de controles e inventarios digitales completos y únicos; así como no se observan experiencias de interoperabilidad.

En resumidas cuentas, las dotaciones de capacidad estatal son limitadas, teniendo una especial relevancia la disponibilidad de recursos financieros, pero habiendo dificultades en materia de tecnologías.

5.2 Los arreglos institucionales y organizacionales para la toma de decisiones

Las reglas de juego que establecen cómo se distribuye el poder para la toma de decisiones en una organización tan vasta y compleja como la DGCE, afectan consiguientemente el sentido y los resultados del gobierno educativo. Los cambios que se promueven en estas reglas institucionales y organizacionales están inspirados por estimaciones acerca de su efecto en el gobierno de este sector, y los resultados no siempre acompañan estas estimaciones. Las reformas promovidas en este entramado institucional se han encuadrado frecuentemente en algunas díadas en tensión, tal el caso del par Centralización-Descentralización, del par Apertura a otros actores-Endogamia, o también del par Especialidad-Integralidad. Analizaremos el derrotero de estas reglas a partir de las díadas mencionadas, reconociendo que estos pares están en estrecha relación entre sí.

a) Centralización-Descentralización (Desconcentración)

La gestión de la DGCE ha sido muy centralizada desde sus inicios. Pero más allá de los contextos dentro de los cuales se crearon las organizaciones, lo que aparece en todo momento en la política educativa es la necesidad de garantizar el control de los elementos y componentes cada vez más extensos de esta organización. El desafío del control en el sentido de asegurar que los objetivos organizacionales se cumplan a lo largo de todas las dimensiones y geografías de la organización, ha incentivado la adopción de mecanismos diversos en los que han primado los instrumentos vinculados a la centralización de las decisiones y de los dispositivos de control del cumplimiento de las normas. Este principio de centralización ha sido adoptado, tanto por los funcionarios políticos que circunstancialmente ejercen el gobierno educativo como por los agentes de carrera, en especial, las distintas jerarquías de la inspección y los cuadros de la administración central.

Durante el período de Graciela Giannettasio en la DGCyE (1992-1999), se reforzaron los instrumentos y normas centralizadoras, bajo el presupuesto de que era la única forma de garantizar el cumplimiento de las nuevas pautas de reforma educativa. Algunos ejemplos de este énfasis fueron los siguientes: el recorte de funciones a los Consejos Escolares, en especial los vinculados a la administración docente; la incorporación de un Secretario Técnico en cada Consejo, nombrado desde la DGCE (aunque en los hechos no se puso en marcha hasta el año 2006); la gestión centralizada,

a través de delegados específicos, de la infraestructura escolar, de gran importancia en todo el proceso de transformación.

La noción de asegurar gobierno en la política educativa, admite otras formas organizacionales, aunque la centralización haya sido la expresión administrativa más usada. En efecto, hay quienes han abogado por el despliegue de mayores autonomías o competencias, sobre todo en los niveles regionales y distritales como un mecanismo de asegurar que los objetivos trazados puedan cumplirse en su contenido y forma de manera más cabal en cada una de los territorios, en la medida en que se empoderan actores locales que permiten adaptaciones pertinentes y efectivas. Estas sugerencias de descentralización de ciertas decisiones comenzaron con la gestión de José Octavio Bordón, pero se afirmaron luego en las gestiones de Mario Oporto. Estas medidas tienen la vocación de asegurar mayor gobierno de la educación a través de una mejor distribución de las responsabilidades de gestión entre actores tanto centrales como locales. Las principales medidas en materia de descentralización adoptadas desde el año 2003 fueron las siguientes: creación de 25 Regiones educativas, poniendo a cargo de las mismas a Inspectores Regionales con la tarea de facilitar una mirada de conjunto de la región de la cual se desprenda una planificación con arreglo a las necesidades locales; jerarquización de los distritos escolares y en especial, de los inspectores jefes de distrito con tareas de planificación; leve fortalecimiento de los Consejos Escolares a través del restablecimiento de la dieta, la asignación de una nueva función vinculada a la gestión de asuntos no docentes, y una mayor asignación de fondos; redefinición de la función de inspección, imponiendo el criterio de supervisión por distrito y no por modalidad o rama, lo cual fortalece la mirada de conjunto y el rol planificador de los Inspectores Regionales y Distritales; creación de las Unidades Educativas de Gestión Local (UEGD), integrando a actores del sistema en el nivel local (Secretarías Docentes, Inspectores, Consejeros) con actores como los Municipios y otras organizaciones. Salvo este último caso, estas reformas organizacionales han sido plasmadas en la nueva ley de educación de 2007.

Las medidas adoptadas han perfilado un escenario de actuación diferente, con una jerarquización de los ámbitos locales. Sin embargo, no se ha producido un despliegue completo de este esquema por diversas razones: no se han fortalecido las Inspecciones Regionales ni Distritales como debiera (para que puedan officiar de agentes de

planificación local); no se han desarrollado prácticas claras de coordinación y articulación de la gran variedad de actores que gobiernan en el nivel distrital (Inspección, Secretaría de Asuntos Docentes, Consejo Escolar, UEGD); no se han constituido en todo el territorio las UEGD; siguen presentes intentos de asegurar gobierno y control a través de medios directos desde el centro como son los delegados distritales para cuestiones socioeducativas y sigue muy centralizada la gestión de la infraestructura. En ese sentido, y más allá de las dificultades que implica un cambio organizacional (por ejemplo, el desarrollo de alguna estructura de gestión para los Inspectores Regionales), emergen recurrentemente prácticas que buscan asegurar gobierno a través del control directo.

b) Apertura a otros actores-Endogamia

La gestión educativa es extremadamente endogámica, en la medida en que estructura un sistema de toma de decisiones que integra *quasi* únicamente a actores del aparato institucional de la DGCE: Administración Central, Consejo General, Consejos Escolares e instituciones regionales y distritales.

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

El segundo intento fue el ya mencionado de la creación de las UEGD, donde las autoridades municipales tienen un lugar formal. El funcionamiento de estas instancias es muy dispar según los distritos, aunque en este caso también puede deberse a cierta saturación de instituciones de gobierno educativo en el nivel local.

La participación en la toma de decisiones puede ser indirecta o formal, y aquí adquiere relevancia aludir nuevamente al papel de los Municipios. El ámbito municipal tiene en materia educativa una influencia formal relativamente menor de la que puede

observarse en otras políticas públicas provinciales. La razón principal tiene que ver con las características de alta regulación y normalización que tiene la política educativa (desde la Constitución hasta la variada proliferación de normas y protocolos) y a su vez, con la escasa permeabilidad de este cuerpo normativo y organizacional a la influencia de factores externos. Sin embargo, las autoridades municipales ejercen una influencia creciente a través de diferentes vías: la selección de los Consejeros Escolares (los candidatos están “colgados” de listas partidarias confeccionadas en el nivel municipal); la presión sobre autoridades provinciales por obras y en función del poder relativo del Municipio; y el veto (o la influencia directa) en el nombramiento de Inspectores Distritales y otros cargos en ese nivel.

c) Especialidad-Integralidad

Más allá de su dimensión territorial (regional, distrital), el sistema de inspección sufrió modificaciones sustantivas de enfoque. Quizás sea ésta la innovación institucional menos vinculada al diagnóstico de los efectos de los 90', y la más ligada a nuevas problematizaciones sobre el proceso de gestión educativa. Tradicionalmente, el sistema de inspección se organizaba por modalidad (p. ej., educación primaria o media) o rama (p. ej., educación técnica, artística) de enseñanza, por lo que convivían en un mismo territorio (distrito) diversos inspectores ‘sectorialistas’. Tal como viene produciéndose en otros servicios sociales, se propuso unificar la gestión y representación en el territorio, en este caso, asignando a los profesionales tareas de inspección de distintos tipos de establecimiento. Las vinculaciones de los inspectores de enseñanza serían principalmente con la Jefatura de Distrito, estableciendo también vínculos con las distintas áreas centrales sectoriales para obtener insumos particulares que afirmen el proceso de supervisión, dando pie a una estructura matricial de vinculaciones. Esta innovación apuntó a fortalecer la instancia distrital de planificación, gestión y seguimiento educativo conjunto, por sobre las particularidades de cada sector educativo.

Como análisis más general se puede decir que en los últimos años ha tomado fuerza la idea de que un mejor gobierno educativo, sobre todo en el sentido del establecimiento de metas pertinentes y de una mayor legitimidad, requiere de instancias de decisión más cercanas a los territorios, con perspectivas más generales y con alguna incorporación de actores ‘extra’ sistema.

5.3 Los instrumentos regulatorios laborales y de negociación sindical

Tomando como referencia la definición de gobierno, como instancia que busca darle dirección y sentido al ámbito educativo, los instrumentos de regulación laboral y de negociación se desplegaron en tres ámbitos específicos: a) normativo, b) el reclutamiento y la composición de la planta de personal, y c) el tratamiento de las relaciones con los gremios y la conflictividad sindical

Respecto del primer ámbito, el normativo, puede decirse que funcionó como un recurso de negociación coyuntural. El dispositivo normativo en esta materia se rige por la Ley 10.579 de Estatuto del Docente de la PBA y sus sucesivos decretos reglamentarios (cuya última modificación se produjo en 1988 durante el gobierno de Cafiero). Por otra parte, la Ley 10.430 para el personal de la administración pública provincial regula las relaciones en el nivel central.

Una de las tensiones que caracterizan la ambigüedad en la relación entre gobiernos y burocracia educativa y, la dificultad de plasmarlo en un marco normativo consistente, es la cuestión de la aparente incongruencia, cuando no oposición, entre considerar a la burocracia del sistema (los docentes especialmente) como servidores públicos regulados por marcos propios de la Administración Pública o tratarla como trabajadores concernidos en las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo. En todo el período ambos marcos se han utilizado y, de la mano de la negociación nacional salarial de piso, la provincia dicta la Ley 13.552 de Paritaria Docente, publicada el 13 de octubre de 2006. Según los sindicatos la ley es fruto de una salida al conflicto salarial planteado en 2006. La ley tiene como antecedentes a la Resolución N° 603 del año 2001 que estableció una Mesa de Cogestión. Asimismo, en 2006, la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo estableció en su artículo 10° la constitución de un Convenio Marco que, como mencionamos, debía incluir “pautas generales referidas a a) condiciones laborales; b) calendario educativo; c) salario mínimo docente; y d) carrera docente”.

En el nivel nacional, considerando la totalidad del período bajo estudio, durante la gestión de Jorge Rodríguez como Ministro de Educación (1993-96), se puso en marcha un proyecto de elaboración de modificaciones en los estatutos docentes provinciales, bajo el argumento de que sus disposiciones favorecían un comportamiento inestable de

la planta docente, con altas tasas de rotación (suplencias, suplencias de suplencias, ausentismo, etc.). Este proyecto pretendía completar el paquete de reformas, aunque finalmente no se concretó debido a que algunas provincias como Buenos Aires, por razones de autonomía y capacidad de negociación con sus sindicatos locales, resistieron esa iniciativa.

Respecto de la composición y comportamiento de la fuerza laboral, tomando como referencia la última década 2001-2011, se observa una variación del 42% (docentes, 38%; no docentes, 54,8%). En el año 2001 la cantidad total de personal ascendía a 237.387 personas, mientras que en 2011, surge un total de 337.605 personas activas, de las cuales el 95,4% se desempeña en 13.573 escuelas, el 1,6% en la instancia central y el 3% en diversas instancias desconcentradas. En las escuelas revistan 259.300 docentes y 62.683 no docentes. Esto último refiere al Agrupamiento Personal de Servicio de la Ley 10.430, tratándose mayoritariamente de los denominados porteros, e implica un promedio de 4,6 por escuela. Al personal que no se desempeña en los establecimientos escolares, ya sea en la instancia central o en las desconcentradas (15.622 personas), se lo ha categorizado como “personal en gestión educativa”. Las áreas de apoyo concentran el 75,5% del personal, entre las que sobresale la Subsecretaría Administrativa (41,8%) y la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar (20,3%). La mayor parte (33%) del personal en territorio se localiza en los Consejos Escolares, seguido por las Jefaturas Distritales (21,7%), y las Secretarías de Asuntos Docentes (18,2%) (Arango, 2011).

En las entrevistas con funcionarios que ocuparon posiciones de conducción en el sistema a lo largo del período, se señala la imposibilidad o, al menos, la enorme dificultad de generar registros únicos que permitan una descripción más certera de la planta docente. Esta cuestión formó parte de la agenda de gobierno, especialmente en los períodos de Bordón y de Oporto (completando el mandato de Bordón), en los momentos de mayores restricciones presupuestarias, y de Puiggrós, cuando se puso en marcha el proyecto de llamado a las paritarias del sector.

Respecto de la relación con los sindicatos es preciso consignar que los mismos aparecen involucrados en la gestión de personal, habilitados por la normativa. El Estatuto del Docente en su art. 9 les confiere un rol específico para “...emitir criterio en las

consultas que se le formulen sobre asuntos de interés general, sometida a consideración por las autoridades educativas, o en los temas del mismo nivel que por propia iniciativa genere el organismo, previo a la decisión político-administrativa de la cuestión” y también para “actuar como observadores en los tribunales de clasificación, en los concursos que se realicen y en la comisión permanente de estudios de títulos”; además de prever la constitución de un organismo de participación permanente. En la Ley de Educación de la provincia se establece como derecho de los docentes el participar en el gobierno de la educación y de la institución a la que pertenecen, además de integrar a los sindicatos a organismos de planificación regional junto con otros roles previstos en el sistema (jefaturas de inspección, directores, etc.).

Los dos sindicatos más grandes en la Provincia de Buenos Aires son la Federación de Educadores Bonaerense (FEB) y el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA). La FEB se constituyó el 4 de abril de 1959, luego de una huelga del año anterior, durante el gobierno de Oscar Alende en la provincia, con Arturo Frondizi como presidente de la Nación, en la que estaba en juego la equiparación salarial de los docentes provinciales con los nacionales y el tratamiento del régimen jubilatorio⁵. La organización sindical tomó la forma federativa pues reunió diversas organizaciones de base y de la Asociación de Maestros, el organismo docente creado a comienzos del siglo XX. El Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA) se conformó en agosto de 1986 con la unificación de sindicatos de base que agrupaban a trabajadores de todas las ramas del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires⁶.

Con respecto al tipo de organización sindical, SUTEBA optó por el formato de “sindicato único”, diferenciándose de la FEB, argumentando que la forma federativa permitía la conservación del poder para ciertos grupos políticos pero no fortalecía la posición gremial en la negociación ante el poder político⁷. Sin desconocer la existencia

⁵ Es preciso tener en cuenta que hasta la transferencia de escuelas realizada durante el gobierno de Menem, en el período 1992-1993 coexistieron siempre el sistema provincial de educación con escuelas nacionales en cada una de las jurisdicciones.

⁶ Se consigna que esas agrupaciones estaban ya adheridas a CTERA (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina)

⁷ “Quienes sostenían la posición de crear una federación, planteaban que una estructura de ese tipo, a imagen y semejanza de lo que ocurría en CTERA, era más democrática, y que en realidad lo que se escondía detrás de la creación del sindicato único era el intento de establecer el verticalismo sindical” (Lafiosca, 2007:10).

de otras organizaciones sindicales relevantes (SADOP, por ejemplo, que reúne a los docentes privados), las decisiones y acciones de esos dos grandes agrupamientos sindicales han dado cuenta de los movimientos de conflicto en el sector.

En líneas generales, para caracterizar las estrategias de cada una de estas organizaciones es posible afirmar, tal como lo proponen diversos estudios como los de Olmeda y Cardini (2003) y Lafiosca (2007), y también algunos de nuestros entrevistados, que la FEB ha desarrollado una estrategia de acumulación en el interior de la provincia, muy especialmente en el nivel inicial y primario, de corte “provincialista”, presentándose como un gremio de naturaleza “profesional”. SUTEBA por su parte es más fuerte en el Conurbano Bonaerense, con una fuerte incidencia en el nivel secundario y con una estrategia de debate de políticas que lo liga más a las acciones de carácter nacional. Tales estrategias se han combinado y diferenciado en diversos momentos del período, promoviendo un alto nivel de conflictividad en la provincia.

Los momentos de conflictividad gremial han acompañado todo el período con una lógica que ha alternado las razones propiamente “locales” con las que se vinculan a la construcción de un escenario de negociación nacional. La necesidad de equilibrar permanentemente los reclamos provenientes de los problemas de gestión provinciales y los del fortalecimiento del sector en las políticas nacionales, en la relación con otros sectores sindicales y con partidos políticos, ha signado buena parte de la acción sindical en el período. Un estudio realizado por especialistas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, para el período 2006-2009, ha clasificado en tres grados la conflictividad laboral docente: *Bajo*, *Medio* y *Alto*. Según esta tipología, la Provincia de Buenos Aires registró una trayectoria de conflictividad laboral docente de grado medio de conflictividad (Chiappe y Spaltenberg; 2009). Según Agustín Claus (2011) la institucionalización a través de la discusión paritaria de las relaciones laborales, le dio mayor consistencia a la gestión y una menor exposición al conflicto. De los *docentes estatales*, se observa cómo a partir del año 2008 la caída de la conflictividad laboral se reduce, pasando de los 10 paros provinciales del año 2007 a 5 en el año 2008, 4 en el 2009 y 2 en el año 2010. En el caso de los *docentes privados*, se observó una evolución constante de la conflictividad, en torno a 1 paro provincial anual en ese período, a excepción del año 2009 en el cual se comenzó a trabajar sobre una nueva reglamentación objetiva y la revisión de los criterios de la asignación de los

subsidios de la Dirección General de Cultura y Educación a las instituciones de enseñanza privada. Cabe consignar que en la actualidad, fuera del período bajo estudio en este trabajo, la conflictividad sindical en la provincia ha escalado, aún a expensas del instrumento de negociación paritario, por razones de variada naturaleza que vuelven a poner en el foco de atención la relación entre la Nación y la provincia de Buenos Aires.

Podemos concluir respecto de este punto tomando los tres momentos distintivos de referencia en los que dividíamos el período bajo estudio que han sido caracterizados precedentemente. En el primer momento, 1983 – 1991, podemos decir que vemos surgir en referencia a la normativa una discusión sobre los Estatutos Docentes que no llega a concretarse, más que en un decreto reglamentario con modificaciones menores. En el plano de la relación con los gremios, es un hito significativo la aparición de SUTEBA y la relación inicial de diálogo que tiene con el gobierno de Cafiero, al tiempo que se despliega un período de alta conflictividad sindical con un escenario nacional que repercute a escala en cada jurisdicción. Según Nardacchionne (2011) se da aquí un primer movimiento fuerte de “nacionalización” planteado por CTERA, que encuentra su acicate y, al mismo tiempo, su límite en la disputa política entre el gobierno nacional radical y las provincias peronistas. En el segundo momento, 1992 – 2003, se consuma “en paquete” el proceso de transferencia de escuelas a la jurisdicción y la reforma educativa. Este conjunto de políticas desata una conflictividad que va a expresarse en el plano de la relación de los gobiernos con los sindicatos y no tiene un equivalente en el plano de la normativa específica, más allá del consignado proyecto del Ministerio de Educación nacional de modificación de los estatutos docentes provinciales. La estrategia “nacionalizadora” de CTERA (y su expresión bonaerense SUTEBA) de problematizar ese paquete de políticas fracasa. La cuestión se concentra entonces en la gestión provincial de la reforma, en la que la FEB y SUTEBA asumen posiciones encontradas de acompañamiento y rechazo respectivamente. En el tramo final de este subperíodo, coincidente con el gobierno de la Alianza a nivel nacional, se constituye el Frente Gremial Docente de la Provincia de Buenos Aires, con el liderazgo de FEB y SUTEBA, en el que además concurren otras entidades gremiales, que marca un punto de crecimiento de la conflictividad ante la crisis económica e institucional. Finalmente en el tercer momento, de 2004 a la actualidad, junto con el cambio de escenario de negociación a nivel nacional, se produce la novedad en el plano normativo con la sanción de la ley de paritarias docentes (Ley 13.552).

De lo anterior se desprende, que, en tanto que dimensión de gobierno, las acciones e instrumentos utilizados en la regulación laboral y la negociación sindical han operado positivamente en términos de estructurar, a partir de la sanción por ley de la paritaria docente, un espacio institucional de negociación, pero no han generado mayores impactos a la hora de la fijación de las metas, de una reconsideración de las reglas que rigen las relaciones al interior del sistema, lo que neutraliza sus efectos en las funciones de reclutamiento, composición y comportamiento de la planta de trabajo. Adicionalmente, el proceso de reducción de la conflictividad se ha revertido en los últimos años, de la mano de la vulnerabilidad fiscal provincial.

6. Reflexiones finales sobre el gobierno educativo: tensiones estructurales y coyunturas favorables

El rol de establecer las metas colectivas y de mantener los niveles de cohesión y legitimidad en un ámbito de política pública está fuertemente influenciado por distintos tipos de factores, tanto internos como externos al ámbito en cuestión. El que el ámbito de política pública se encuentre en la PBA otorga a este rol desafíos que son cuantitativa y cualitativamente distintos a los que se despliegan en otras provincias, en parte por la propia dimensión de la PBA.

El trabajo ha identificado algunos factores estructurales que inciden sobre el gobierno de la educación. Por un lado, la PBA viene estando tendencialmente afectada por una crisis estructural de financiamiento de sus servicios públicos, en el que se combinan la naturaleza rígida de los gastos públicos provinciales (servicios públicos personales) y la vulnerabilidad de los ingresos de la provincia, una de cuyas fuentes es la magra recepción relativa de recursos coparticipables, y otra, la caída relativa de algunos tributos provinciales. Este aspecto incide de manera muy directa sobre la capacidad de gobierno del sector. Por otro lado, si bien han existido momentos diferentes, la relación entre las autoridades nacionales y provinciales está mediada por rasgos estructurales tales como la incidencia electoral de la PBA, la relativa debilidad interna de los gobernadores, el manejo relativamente menor de los resortes de política pública y la mayor penetración nacional en la estructuración política interna de la provincia. Estos rasgos le imprimen a la relación Nación-Provincia, una dinámica de mayor conflictividad latente y manifiesta. Esta conflictividad ha tenido sus momentos, pero actualmente estamos atravesando por una de las instancias más agudas.

Otros factores que inciden sobre el gobierno educativo tienen ciclos diversos, aunque en muchas oportunidades, se desenvuelven asociados a los factores anteriormente señalados. Estos factores cíclicos son la alineación política partidaria de los gobernadores en relación con la Presidencia, las dinámicas de negociación con los sindicatos docentes (capacidad para asegurar niveles de menor conflictividad), el diseño institucional de los procesos de toma de decisiones (capacidad para asignar responsabilidades) y el desarrollo de capacidades de gestión en la DGCyE. Como registro de estas variables pueden encontrarse momentos de una mayor sincronía política entre los niveles, momentos de menor conflictividad laboral y de mayor legitimidad de las decisiones, momentos de mayor o menor centralización y momentos en donde el despliegue de la capacidad de gestión derivada de los distintos recursos disponibles se encuentra en niveles más razonables.

En el período bajo estudio pueden identificarse dos momentos de mayor gobierno educativo: estimadamente, el período 1993-1997 y el período 2004-2009. En ambos períodos es posible identificar los siguientes rasgos: mayor armonía política (interjurisdiccional), mayor holgura en los recursos (financieros), menores niveles relativos de conflicto sindical, mayor coherencia programática (con su correspondiente cristalización legislativa), mayor legitimidad de los actores del sistema y una todavía preliminar puesta en marcha de innovaciones pedagógicas u organizacionales. El primero de estos períodos contiene claramente un gobierno provincial internamente más fuerte, pero el incremento de la conflictividad política, la vulnerabilidad financiera de la última parte de los años 90, y el inicio de la conflictividad gremial docente por las reformas y la crisis fiscal, debilitaron el gobierno educativo en los siguientes años. El segundo de los períodos coincide con la recuperación de la autoridad política post-crisis, la nueva legitimidad ganada por la revisión de las reformas de los años 90', la expectativa por los procesos de desconcentración, la mayor facilidad financiera y una mayor armonía político- partidaria.

Los últimos años, no obstante, están ofreciendo un panorama más oscuro que amenaza el gobierno del sistema educativo: la vulnerabilidad financiera, la tensión política en clave de aspiraciones de elección (y reelección), el debilitamiento de la conducción político institucional del sector y cierto empantanamiento de las reformas organizacionales, han producido un incremento significativo de la conflictividad social

alrededor de la educación bonaerense, y estos factores están cobrando un impulso que puede tener un alto impacto negativo en el gobierno del sector.

Bibliografía

- Acuña, Carlos (2007), “La gobernabilidad de los sistemas educativos: una metodología para su análisis y mejoramiento”, Seminario Internacional sobre Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina, organizado por CEPP y Ministerio de Educación de Argentina.
- Arango, Aída (2011), Los recursos humanos de la educación y la gestión educativa bonaerense, mimeo.
- Benes, Enzo y Moscovich, Lorena, (2012), *Buenos Aires: provincia rica, política pobre (Síntesis de las dinámicas sociales, económico-financieras y políticas de la Buenos Aires reciente)*, trabajo presentado en el marco del proyecto de investigación “La dinámica socio-política y administrativa de las políticas públicas estratégicas en la provincia de Buenos Aires. Análisis e implicancias en el nivel local de gobierno”, UNGS.
- Bezem, Pablo, Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel, (2012), Informe de Monitoreo y Evaluación, Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Programa de Educación, CIPPEC.
- Cao, Horacio (2008), *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires, Secretaría de la Gestión Pública.
 - Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo, (2004) *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, CEPAL.
 - Chiappe, Mercedes y Ricardo Spaltenberg (2009) “Una Aproximación a los conflictos laborales del sector docente en Argentina durante el período 2006-2009”, mimeo.
 - Claus, Agustín, (2011) “El Financiamiento Educativo y las Condiciones Laborales de los Docentes” *Concurso: Bicentenario de la Patria: Premio Juan Bialet Massé. “El estado de la clase trabajadora en la Provincia de Buenos Aires”*
 - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad Educativa – (DINIECE) (2010), Anuario Educativo Estadístico, Ministerio de Educación.
 - Falletti, Tulia, (2001) *Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la Constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación*, Boletín Nro.9, Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina, PREAL y FLACSO.
 - Feijóo, María del Carmen (2004), “Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión”, en Tenti Fanfani, Emilio, op.cit.
- Gervasoni, Carlos, (2011) *Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales*, Journal of Democracy en Español.
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001), “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”, en Calvo, E. y J. M. Abal Medina (eds.) *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP-Eudeba.

- Giovine, Renata (2012), *El arte de gobernar el sistema educativo. Discursos de estado y redes de integración socioeducativa*, Bernal, Ediciones de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Giraudy, Agustina (2010) “The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico”, en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 2. ok.
- Giraudy, Agustina (2009), *Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization. Argentina and Mexico in Comparative Perspective*, University of North Carolina at Chapel Hill, Manuscript.
- Katz, Ricardo, (1996) *Historia de la Educación en la Provincia de Bs. As., La Plata*
- Lafiosca, María Luz, (2007) “Acciones y discursos de los sindicatos de docentes frente a la sanción de la ley de transferencia de establecimientos educativos nacionales a las jurisdicciones en la década de los ’90: los casos bonaerenses de FEB y SUTEBA”, trabajo presentado en el Segundo Congreso Nacional y Primer Encuentro Latinoamericano de estudios comparados en educación, Buenos Aires, Junio de 2007.
- Leiras, Marcelo (2007), “Estudio de caso: La relación entre el Ministerio de Educación y el colegio de profesores de Chile, 1990-2006. Cooperación e institucionalización en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo decente”, mimeo, CEPP, Buenos Aires, junio.
- Ministerio de Economía, Provincia de Bs. As, (2012), Datos de la Provincia de Bs. As. [www.ec.gba.gov.ar/Datos%20de%20la%20PBA%20\(02-07-12\).ppt](http://www.ec.gba.gov.ar/Datos%20de%20la%20PBA%20(02-07-12).ppt)
- Nardacchione, Gabriel, (2011), “La disputa sobre la definición y el alcance del conflicto sindical docente (1987-1989)”, en *Revista Ensemble. Revista electrónica de la Casa Argentina en Paris*, ISSN: 1852 5911, N° 5.
- Ollier, Matilde (2010), *Atrapada sin Salida*, Buenos Aires en la política nacional UNSAM Edita, San Martín.,
- Olmeda, Juan Cruz y Alejandra Cardini, (2003) Informe sobre Provincia de Buenos Aires. Proyecto “*Las provincias educativas: Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*”, CIPPEC.
- Pando, Diego y Eduardo Poggi (2011), “El uso de nuevas tecnologías en la gestión del sistema educativo bonaerense”, mimeo.
- Remmer, K. y E. Wibbels (2000) “The subnational politics of economic adjustment. Provincial politics and fiscal performance in Argentina”. En *Comparative Political Studies*, vol 33, number 4.
- Rivas, Axel (2009): *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires.
- Tecco, C.: *Las Políticas Sociales y los Cambios Jurisdiccionales en la Prestación de Servicios. El caso argentino*. I Congreso del CLAD Sobre Reforma del Estado y Administración Pública. Río de Janeiro. 1996.
- Tenti Fanfani, Emilio (2004), “Nuevos problemas de gobierno de la Educación en América Latina. Comentarios a la Tesis de Francois Dubet”, en Emilio Tenti Fanfani (organizador), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, 2004.
- Ziegler, Sandra, (2001) *De las políticas curriculares a las resignificaciones docentes, Un análisis de la Reforma de los años 90’ en la Provincia de Bs. As.*, Tesis de Maestría, en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, FLACSO.

Fuentes

- CFCyE, Resolución Ministerial, N° 2165, 1990
- Ley Estatuto del Docente de Provincia de Buenos Aires, N° 10.579, 1988.
- Ley Nacional de Transferencia de Servicios Educativos, N° 24.049, 1991.
- Ley Federal de Educación, N° 24.195, 1993.
- Ley Provincial Convenio de Transferencia de Servicios Educativos Nacionales a la Prov. De Bs. As. N° 11. 524, 1993.
- Ley Provincial de Educación N° 11.612, 1993.
- Pacto Federal Educativo, 1994.
- Ley Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) N° 25.053,1998.
- Ley Nacional Financiamiento Educativo N° 26.075, 2005.
- Ley Nacional de Educación N° 25.026, 2006.
- Ley Provincial de paritarias docentes N° 13.552, 2006
- Ley Provincial de Educación N° 13.688, 2007.