

LAS POLITICAS EDUCATIVAS Y LA RECONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DE LA EDUCACIÓN EN LA PROVINCIA DE BS. AS

Agoff Sergio – UNGS sagoff@ungs.edu.ar

Bertranou Julian UNGS jbertran@ungs.edu.ar

Foglia Carolina UNGS cfoglia@ungs.edu.ar

Introducción

El trabajo que presentamos corresponde a una primera elaboración en el marco 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, en consonancia con los aportes más recientes en el campo de los estudios sobre la construcción de capacidades estatales y la implementación de políticas públicas, que sostienen la relevancia de la perspectiva histórica para su adecuado conocimiento. Se analizan, particularmente, la dinámica política alrededor de la definición de la agenda; la relación entre los actores políticos y de gobierno y la estructura burocrática de dirección e implementación; las condiciones de vinculación de la política con los actores locales; y el entramado de relaciones intergubernamentales.

Una de las políticas públicas estudiadas en el proyecto es la política educativa, a la que consideramos en el despliegue de cuatro campos específicos de intervención: a) pedagógico/curricular, vinculado a la definición de los contenidos y estrategias educativas; b) organizativo/institucional, relacionado con la estructura, normativa, recursos y la definición de roles en el sistema; c) regulación laboral, relacionado a las condiciones laborales de los docentes e integrantes de las áreas centrales del sistema; e d) interorganizacional, en referencia a las relaciones que los actores del sistema educativo, propiamente tal, tienen con otros actores a los efectos de aportar al desarrollo de la educación¹.

Las políticas educativas implementadas en período considerado (1983-2010) afectaron la trama de relaciones entre actores, en términos de sus demandas, y de las capacidades

¹ Este campo no será específicamente considerado en el presente trabajo.

estatales de intervención, lo que coloca la cuestión de la gobernabilidad del sistema en un lugar central. Más aún, considerando la magnitud y la densidad histórica del sistema educativo de la PBA que constituye la red institucional más grande del país, comparable a nivel latinoamericano con el Distrito Federal de México y la Ciudad de San Pablo en Brasil.²

Los conceptos de gobierno, gobernabilidad y gobernanza han sido tratados en la literatura más reciente, asociados a las crisis político-institucionales de los estados desde la segunda mitad de la década del 70' y a las crisis de una matriz teórico-práctica de definición de respuestas de los estados a las demandas de sus sociedades (Aguilar Villanueva, 2006). La relación entre gobernabilidad y crisis se vuelve particularmente significativa en nuestra consideración de las políticas educativas de la PBA, en la medida que nos proponemos caracterizarlas, para este trabajo, en el período posterior a la crisis 2001-2002 en tanto instrumentos de reconstrucción de la gobernabilidad.

Según Joan Prats (2003), la gobernabilidad³ supondría un alineamiento efectivo entre las necesidades (demandas sociales) y las capacidades (instituciones-reglas de juego) de un sistema sociopolítico. Este alineamiento reforzaría los términos de la relación, fortaleciendo la gobernabilidad, al tiempo que ésta influiría también en el cambio o fortalecimiento de demandas e instituciones. Mediando entre ellas las políticas, reflejarán los niveles de gobernabilidad fortalecidos, “de esta forma, la institucionalidad afecta al carácter de las políticas que, a su vez, también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tendrá lugar la toma de decisiones colectivas.”. (Prats, 2003:245) La gobernabilidad del sistema, como principio y resultado, a la vez, de la política educativa, atiende tanto las posibilidades exitosas de articulación de los campos considerados más arriba, como las que tienen que ver con la “llegada” de las decisiones de política al nivel mismo de su puesta en ejecución.

² Concentra alrededor del 45 % de las unidades educativas, el 37% de los alumnos y el 31% de los cargos docentes del total del país, tomando en cuenta sólo la educación común. (Ministerio de Educación Nacional, 2010).

³ Definimos gobernabilidad como la “capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte” (Prats, 2003:244).

Tomaremos aquí como cuestión el comportamiento de los campos pedagógico/curricular, organizativo/institucional y de regulación laboral_a partir de la instrumentación de un dispositivo normativo que incluye la Ley Provincial de Educación (LEP) N° 13.688 del año 2007 y otras regulaciones implementadas en el período 2003-2007 a fin de analizar las medidas que buscaron un incremento de la gobernabilidad del sistema, considerando los alcances y las limitaciones de las mismas.

Campo organizativo-institucional

Un primer campo de política educativa en donde las autoridades de la PBA buscaron paulatinamente, a partir de 2004, ganar terreno en materia de gobernabilidad del sistema es el que se ha denominado como organizativo-institucional.

El proceso de reforma de los años 90' (Ley de Educación N° 11.612 de 1994) tuvo un componente organizativo-institucional claro: en la tradicional diada centralización/descentralización, la reforma tensó la cuerda hacia una mayor centralización. Esto quedó evidenciado en algunos hechos concretos: el fortalecimiento de las funciones centrales de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), la reducción de funciones de los Consejos Escolares (CE), el sostenimiento del carácter 'ad honorem' del cargo de Consejero Escolar, la injerencia central en la designación por concurso del cargo de Secretario Técnico del CE y la poca relevancia asignada a los Intendentes Municipales en la gestión educativa. Estas decisiones hicieron su aporte (aunque menor) al desenlace observado a principios de los años 2000, de un sistema educativo con fuertes restricciones en materia de gobernabilidad y legitimidad, reconociendo que las causas principales deben buscarse por el lado del (des)financiamiento educativo y de la reforma curricular.

En el tránsito hacia la normalidad institucional luego de la crisis de 2001/2002, las autoridades de la PBA encontraron también en el componente organizativo-institucional, una fuente de oportunidades para consolidar el gobierno educativo. Estas oportunidades no sólo abarcaron aspectos problemáticos surgidos de la reforma de los años 90', sino que surgieron de nuevas perspectivas sobre la organización de los servicios educativos.

Los principales componentes de transformación a partir del año 2004 fueron los siguientes: la introducción de la regionalización como una nueva institucionalidad que se agrega al complejo entramado decisional, la redefinición del sistema de inspección (supervisión escolar), la reactivación de los CE y la creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD).⁴

a) Regionalización

En el año 2005 se crearon 25 Regiones Educativas dentro de las cuales funcionan 137 Distritos Educativos. En este nivel Regional se estructura principalmente el sistema de inspección (supervisión), a partir de la creación de las Jefaturas de Inspección, una para los establecimientos estatales y otra para los privados. Los Jefes o Jefas se vinculan directamente a una Dirección central de Inspección y son el eslabón jerárquico que subordinan a las Jefaturas de Inspección Distritales y los Inspectores de Enseñanza. Esta reforma buscó fortalecer una instancia regional de planeamiento y gestión educativa, en desmedro de la planificación central por modalidad o rama educativa.

b) Sistema de Inspección

Más allá de su dimensión territorial (regional, distrital), el sistema de inspección sufrió modificaciones sustantivas de enfoque. Quizás sea esta 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

⁴ Puede también consultarse Gvirtz (2010).

innovación apuntó a fortalecer la instancia distrital de planificación, gestión y seguimiento educativo conjunto, por sobre las particularidades de cada sector educativo.

c) Reactivación de los Consejos Escolares (CE)

La LPE de 2007 buscó otorgar una mayor importancia relativa a los CE. Por un lado, instauró una dieta para los Consejeros (Art. 148°), lo cual acercó a los CE a la dinámica política municipal. Por otro lado, si bien no les devolvió las funciones sustraídas en la Ley N° 11.612, sí le asignó otras responsabilidades como la de intervenir y fiscalizar lo referente al pago de salarios de los trabajadores docentes y no docentes en el distrito (Art. 170°, inc. f.8). Finalmente, hizo menos estable el cargo de Secretario Técnico (Art. 157°), que en su versión anterior había generado suspicacias porque abría la posibilidad a la injerencia del nivel central. Si bien estos cambios no son de gran factura, tienden a vincular un poco más los CE a los Intendentes Municipales.

d) Creación de UEGD

Incluso antes que las reformas anteriormente señaladas, la Resolución 3000/2003 de la DGCyE creó las UEGD como espacios de participación y coordinación distrital de la política educativa. En términos generales, la gestión educativa es muy endogámica, dejando escaso lugar para actores que no provienen del sistema, salvo los funcionarios políticos que cíclicamente habitan los cargos gerenciales. Las UEGD buscaron acercar otros actores para que, junto a los actores ‘del’ sistema, pudieran articular acciones vinculadas a la educación. Uno de los principales actores son los Intendentes Municipales, líderes reconocidos de la comunidad local, ausentes en la institucionalidad tradicional del sistema educativo. Contrariamente a lo esperable, esta innovación institucional no fue absorbida en la nueva ley de educación.

Campo pedagógico curricular

Los cambios organizacionales analizados en el anterior apartado pueden ser entendidos como precondition para la mejora del trabajo en el campo pedagógico. En este campo se focalizará en el reordenamiento de la gestión pedagógica de la DGCyE el cual 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. En este punto, la comparación entre las definiciones conceptuales que en relación al diseño se observan entre, la actual normativa y sus correspondientes documentos curriculares y la normativa y documentos vigentes durante la década del 90, nos permitirá ilustrar un cambio de concepción -mostrando el pasaje de la flexibilidad y la apertura a la prescripción y la uniformidad-, y analizar el lugar de la escuela y la construcción de su proyecto institucional en cada uno de los períodos.

En primer lugar haremos referencia a la uno de los principales propósitos que inspiraron la sanción de una nueva normativa educativa en la PBA: la reducción de la fragmentación del sistema educativo originada en el modelo organizativo vigente a partir de la sanción de la ley provincial N° 11.612. Esta, cumplimentando lo establecido en la ley Federal de Educación de 1993, había conformado cuatro niveles educativos: nivel inicial (sólo obligatorio el último año), la educación general básica (EGB) que primarizó dos años que antiguamente formaban parte de la educación media al incorporarlos a este ciclo básico y extendió su duración a 9 años estableciendo su obligatoriedad, el Polimodal con una duración de tres años como mínimo y al que podían ingresar quienes hubieran cumplimentado la EGB y la educación superior a la cual podían ingresar quienes hubieran cumplido con el Polimodal.

La nueva LPE, con pretensiones de uniformidad y generación de unidad, modifica este esquema y extiende la obligatoriedad. El nivel inicial que abarca la educación de los niños de 45 días hasta los 5 años inclusive establece como obligatorias las salas de 4 y 5 años, el nivel primario consta de seis años de duración al igual que el nivel secundario, siendo ambos de cumplimiento obligatorio y, el nivel de educación superior incorpora la creación de la Universidad Pedagógica Provincial (UPP). En la extensión del concepto de obligatoriedad radica un principio fundamental de la ley: la responsabilidad indelegable del Estado de garantizar política, financiera y pedagógicamente el sostenimiento del sistema de educación pública.

La elevación al rango de direcciones provinciales de los distintos niveles educativos, la conservación para las modalidades⁵ de la estructuración de direcciones de línea-existentes con anterioridad a la sanción de la LPE- y la creación de un equipo

⁵ Las modalidades son definidas según el art. 22, LPE 13.688).

pedagógico a cargo de los Responsables de todas las direcciones de nivel y de modalidad coordinado por la Subsecretaría de Educación, buscaba generar un espacio de definición conjunta de los aspectos didácticos y pedagógicos de la política educativa provincial, fomentando la coordinación intra e inter nivel y modalidad.

Este reordenamiento de la gestión buscaba evitar la segmentación que prevaleció durante la vigencia de la antigua ley donde cada nivel articulaba con una rama teniendo cada una de ellas un proyecto educativo propio, y donde la articulación entre los distintos niveles se veía diluida.

Para acompañar esta nueva organización era necesario generar nuevos documentos curriculares. La propia legislación provincial establece algunos ejes de encuadre general⁶ que deben formar parte de los contenidos abordados en todas las escuelas, dotando de unidad al sistema también en este aspecto.

Tomando estos lineamientos, el Programa de Transformaciones Curriculares, dependiente de la Subsecretaría de Educación, en consulta con las Direcciones de Nivel y Modalidad, elaboró el Marco General de Política Curricular⁷ donde se explicitan “las concepciones teóricas, filosófico-epistemológicas, ideológicas y ético-políticas que le dan sustento a los documentos curriculares que forman parte fundamental de la política pública educativa en la provincia de Buenos Aires” (DGCYE, 2007:11).

El término “documentos curriculares” abarca los diseños, las propuestas y los materiales de desarrollo curricular. Los diseños son definidos por las direcciones de nivel en articulación con las direcciones de modalidad y estas últimas aportan las propuestas curriculares, siendo la construcción de los materiales tarea de ambos.

Los diseños se conciben como comunes, prescriptivos, paradigmáticos y relacionales. El carácter común de los mismos refiere al derecho de todos los niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos de recibir los mismos saberes y conocimientos, el mismo capital

⁶ Art. 107 de la LPE N° 13.688.

⁷ Aprobado mediante la Resolución N° 3655/07 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia y refrendado por el Consejo General de Cultura y Educación de acuerdo a lo establecido por el art. 162 de la Ley Provincial de Educación.

cultural. Si bien esto no supone anular la pluralidad de identidades que se manifiesta en aspectos culturales, económicos, étnicos, lingüísticos, sexuales, vocacionales, regionales, etc. existe una tensión intrínseca entre la idea de contenidos comunes -que pone el foco en la igualdad de acceso - y el reconocimiento de la diversidad que enfatiza los componentes de heterogeneidad. Esto implica dedicar un lugar central a las estrategias, los dispositivos de enseñanza y las prácticas concretas – qué se enseña y qué se aprende en el aula- considerando al docente como agente activo e irremplazable para la toma de decisiones curriculares ya que es quien puede descontextualizar los saberes comunes y recontextualizarlos atendiendo a esa diversidad. Es decir, hay un saber, una formación docente y una trayectoria biográfica personal del educador que son revalorizadas pero en el marco de contenidos prescritos por el Estado provincial desde su nivel central que establece qué y cómo enseñar en los establecimientos educativos de su jurisdicción haciendo foco en la articulación de una serie de conceptos que se conforman como paradigma dando fundamento a la política educativa.

Entendemos importante remarcar esta concepción del currículum ya que representa una ruptura respecto de Marco anterior sobre la misma temática aprobado en el año 1999⁸. En este se destacaban los conceptos de apertura, flexibilidad y viabilidad donde el Estado Nacional fijaba un modelo macroestructural de carácter enunciativo en los Contenidos Básicos Comunes (CBC), y, cada Estado provincial definía en ese marco un diseño que luego debía concretizarse en cada escuela. Estas eran las responsables de la elaboración del Proyecto Curricular Institucional (PCI), dimensión pedagógico didáctica del Proyecto Educativo Institucional (PEI), donde se establecían las expectativas de logro -capacidades a desarrollar y contenidos mediante las cuales estas se desarrollan-, los contenidos -conceptuales, procedimentales y actitudinales- y las estrategias didácticas. En este marco flexible el docente debía realizar su propuesta pedagógica o proyecto de aula donde organizaba y secuenciaba contenidos, especificaba estrategias didácticas y pautaba las evaluaciones de proceso y de resultado (DGCYE, 2005).

⁸ El mismo fue aprobado por medio de la resolución N° 13.298/99 durante la gestión del Lic. José Octavio Bordón como DGCYE. Este marco general curricular se inscribe en la misma línea y recupera principios establecidos en los documentos curriculares aprobados por medio de la resolución 6.590 del año 1995 durante la gestión de la Dra. Graciela Giannetasio a cargo de la DGCYE.

El criterio de autonomía institucional es el que primaba en este esquema bajo el argumento de fortalecer la identidad, la capacidad pedagógica y la inserción social de la escuela, dotando a la misma de un poder de decisión sobre áreas de competencia que le eran propias (DGCYE; 1999). Sin embargo, debe destacarse que esta autonomía se propició en el marco de un modelo económico y social excluyente que transformó a la escuela en la última frontera capaz de atender y contener las problemáticas socio económicas de los alumnos, poniendo en el centro de la escena la cuestión asistencial y desplazando la pedagógica a segundo plano. Esto sucedió especialmente en aquellas escuelas cuya matrícula estaba conformada por niños y adolescentes pertenecientes a sectores marginados y excluidos de la sociedad. En consecuencia, el proceso de autonomía dio lugar a una diferenciación curricular y a una fragmentación de las prácticas de enseñanza que transformaron la heterogeneidad en desigualdad en el acceso y en la apropiación de los conocimientos. La argumentación de Bernardo Blejmar (2001:42) reafirma este análisis “si se confunde descentralización, autonomía institucional con dejar a las escuelas libradas a su suerte, el efecto garantizado es la legitimación de la inequidad”.

La nueva normativa en política curricular, focalizando en su carácter común, prescriptivo y paradigmático, se distancia de las perspectivas autonómicas buscando dotar de mayor unidad e igualdad al sistema educativo provincial. Sin embargo, dado que el curriculum también es concebido como relacional, la interlocución permanente con el docente, que se enmarca en esos contenidos pero se encuentra habilitado para resignificarlos en su práctica en relación con los alumnos, da cuenta de la intención que no sea sólo el nivel educativo central provincial quien tome definiciones en este plano.

Si bien el énfasis en el carácter prescriptivo pareciera dejar sin lugar al PCI, que tuvo centralidad en las definiciones abiertas del diseño durante la década del 90', este no pierde razón de ser. Revalorizando aquellas experiencias de elaboración de PEI⁹ que abrieron espacios democráticos y participativos de debate y reflexión sobre la práctica pedagógica y de gestión y que establecieron acuerdos para dotar de coherencia a la tarea

⁹ La exigencia de elaboración de los PEI en muchos casos suponía para los docentes y directivos una obligación formal, una exigencia burocrática y una práctica de control de sus tareas, sin embargo surgen experiencias positivas para ser rescatadas. (DGCYE, 2009).

y de identidad a la institución, es que no se abandona la pretensión que cada escuela construya su proyecto¹⁰ donde contextualice y especifique las propuestas curriculares provinciales de acuerdo a sus particularidades institucionales y las de sus alumnos, y donde establezca su modo de ser y de hacer. Sin embargo, se propicia desde la normativa que la tarea no se realice aisladamente sino que marca la responsabilidad de los inspectores de orientar y asesorar en la elaboración¹¹ buscando aumentar la gobernabilidad en la medida en que se intenta articular las decisiones de política en distintos niveles.

Campo de Regulación Laboral

Tal como ha sido dicho anteriormente, este campo incluye lo relacionado a las condiciones laborales de los docentes e integrantes de las áreas centrales del sistema, tanto en términos de derechos y obligaciones, como de acuerdos salariales, y las cuestiones atinentes a la creación de una carrera profesional y sus condiciones de promoción.

Es evidente que la cuestión que nos ocupa en este punto está fuertemente vinculada a los problemas del financiamiento del sistema. En ese escenario de disputa se da la discusión por salarios y condiciones de trabajo, que se condensa en algunos puntos sensibles, especialmente los ligados a una puja histórica entre docentes y políticos por el control de los organismos encargados de la clasificación y movimiento de los docentes.

Las reformas educativas de la década de 1990, tanto en lo referido a la transferencia de servicios educativos a las provincias, como la transformación más general del sistema a través de la sanción de la Ley Federal de Educación y sus equivalente provincial, Ley 11.612, tensaron aún más las relaciones entre los principales actores del sistema.

Gabriel Nardacchione caracteriza la reforma educativa de aquel entonces como “técnico-experta” y desarrolla la idea de que se hace en un escenario de confrontación entre los especialistas aliados a la clase política, por un lado, frente a la comunidad educativa y principalmente a los docentes, que paulatinamente son representados por los sindicatos del sector. Particularmente, respecto del trabajo docente, Nardacchione

¹⁰ Art. 65 inc. a de la Ley 13.688.

¹¹ Art. 82 de la ley. N° 13.688

plantea que “se imponía un ‘deber ser’ de docente que excluía sistemáticamente los saberes y las competencias de los docentes reales, reproduciendo a menudo la misma brecha que denunciaba. (...) se imponía una modalidad de acción que desconocía casi todo tipo de participación docente en dicho proceso de planificación-ejecución. Este modelo técnico educativo se insertaba a su vez dentro de un contexto de aplicación de otro modelo técnico: el económico-presupuestario. A partir de éste, el ajuste presupuestario de la variable docente era inamovible. El gobierno rechazaba cualquier negociación nacional sobre la cuestión salarial. En resumen, no-reconocimiento de competencias, no-participación en las decisiones y no-negociación de salarios, eran las tres dimensiones que estructuraban buena parte de la relación gobierno-docentes.”

Al respecto, Axel Rivas sostiene que “...las condiciones históricas de sanción del Estatuto (Estatuto del docente), se establecieron sobre la base de un pacto que se tradujo en bajos salarios pero derechos laborales excepcionales (licencias, vacaciones, etc.) Ese pacto se mantuvo en la década de 1990” (Rivas, 2004). Rivas reconoce, al mismo tiempo que la expansión del sistema se “financió” con la depreciación de los salarios docentes (en la década de 1990 bajaron un 41%).

Por su parte, Daniel Suárez señala que “en el marco de la dispersión generada luego de la desinstalación de la Carpa Blanca, el conflicto docente retomó los rasgos propios de cada provincia” (2005:23). Destaca como elemento decisivo para caracterizar las relaciones Estado-Sindicatos en la PBA, la formación del Frente Gremial Docente Bonaerense, “en el cual confluyen un sindicato unificado, el SUTEBA, y una federación, la FEB, que poseen estilos y tradiciones sindicales diferentes, además de una base política e ideológica contrapuesta. Este frente surgió progresiva y espontáneamente a partir del año 2000, y se constituyó formalmente en el 2001”(2005:23,24). La constitución del frente permite ampliar las alianzas en la confrontación, integrando al resto de actores del sistema.

La crisis institucional de 2001 como desembocadura de la crisis política y económica de los últimos años de la década de 1990, no hizo más que subrayar las tensiones ya presentes entre Estado y sindicatos docentes.

Así entonces, puede entenderse que la recuperación de la gobernabilidad del sistema educativo por parte de los gobiernos bonaerenses del período posterior a la crisis, consistió en el establecimiento de un espacio de negociación y diálogo con todos los actores de la educación, pero, principalmente, con los sindicatos docentes. En este proceso, la acción del gobierno nacional no fue poco influyente ya que sostuvo política y financieramente la instalación de ese escenario, como parte de una “repolitización de las relaciones entre los actores sociales y el Estado”, tal como lo sostiene Nardacchione. A esa posibilidad de restitución del espacio de negociación no es ajena la unificación de los sindicatos provinciales en el Frente Gremial Bonaerense, referida anteriormente por Suárez.

Ese espacio de diálogo privilegió la negociación salarial que subsumió los acuerdos por las condiciones de trabajo. En ese marco, la nueva LPE pareciera atender la relación gobierno-sindicatos, no exenta de controversias por supuesto, en capítulos dedicados a la organización del sistema más que a la regulación laboral. Un ejemplo es que en su fundamentación hace referencia a “las luchas que desarrollaron los trabajadores y la comunidad educativa en defensa de la Educación Pública”.

La ley presenta más espacios de apertura a la intervención de los trabajadores, o, incluso, de su representación institucional en otros ámbitos, más que una regulación vinculada a la relación laboral, lo que podría entenderse en el marco de una política de alianzas.

Respecto de los distintos roles laborales del sistema central o docentes, la ley establece disposiciones generales en tres capítulos (3, 4 y 5 del título IV) en sus artículos 92, 93, 94, 95 y 96, vinculados a deberes y derechos. En el artículo 94, en particular, que trata de las obligaciones docentes, más allá de una enumeración general, el propio texto remite a la Ley provincial 10579, del Estatuto del Docente.

Las transformaciones organizacionales operadas en el sistema (disminución del poder de las direcciones de nivel y rama, creación de nuevas instancias de inspección –

regionales, distritales, etc.) cambian la lógica del movimiento de actores pero no se constituyen en instrumentos de regulación laboral, en sentido estricto, sino que operan haciendo más “poroso” el sistema, abriendo la posibilidad de intervención a nuevos actores (especialmente locales).

Reflexiones finales/Conclusión

En los años recientes, las autoridades de la PBA han logrado en buena medida reconstruir la gobernabilidad del sistema educativo en el sentido apuntado en la introducción. Han contribuido a este logro las estrategias, acciones o innovaciones que fueron anteriormente reseñadas, además de un contexto político y macroeconómico nacional facilitador. Vale la pena sin embargo, señalar algunos aspectos cuyas consecuencias pueden afectar la coherencia global del gobierno educativo.

En el plano organizativo, se han detectado debilidades en las áreas centrales de la DGCyE donde no se han desarrollado convenientemente los mecanismos de coordinación horizontal o vertical. Estos aspectos son relevantes ya que un proceso de descentralización siempre requiere una redefinición y fortalecimiento del ‘centro’, el cual debe garantizar la coherencia y la dirección global del sistema. En el nivel Regional por otro lado, se observan debilidades institucionales para poder desarrollar las nuevas funciones previstas. En lo relativo a los cambios sustantivos en el proceso de inspección, la tendencia hacia un perfil más ‘generalista’ de los inspectores requiere de un proceso de capacitación que todavía no se muestra en la magnitud necesaria. Requiere además, de un flujo permanente de comunicación entre las Direcciones centrales específicas, y los entramados territoriales que sobrepase los flujos inerciales de la inspección ‘sectorial’. En lo relativo a las UEGD, las mismas se encuentran debilitadas a raíz de su no inclusión en la ley educativa de 2007, quedando su supervivencia a merced de la dinámica impresa por cada autoridad municipal. Finalmente, cabe destacar la relativa ausencia del nivel escolar, y en especial, de la revisión del rol de los directivos escolares (más allá de un nuevo Reglamento de Escuelas aprobado en 2011). La escuela como tal sigue siendo un ámbito no valorizado desde el punto de vista de las potencialidades de un liderazgo directivo. Es muy posible que la renuencia a modificar las condiciones establecidas en Estatuto del Docente que

data de 1988, instrumento clave de reivindicación sindical, arrastre los aspectos vinculados a los requisitos gerenciales asociados a la carrera docente.

En otro de los planos de análisis, cabe enfatizar que la LPE pareciera atender la relación gobierno-sindicatos en capítulos dedicados a la organización del sistema más que a la regulación laboral. Las transformaciones organizacionales operadas en el sistema cambian la lógica del movimiento de actores, pero no intervienen en el sentido de una política laboral. El no abordaje del componente de regulación laboral, salvo de manera indirecta a través de la organización del sistema educativo o la negociación salarial, puede convertirse en una restricción a la hora de la profundización de reformas que otorguen a la educación más gobernabilidad, capacidad de respuesta y coherencia global.

Finalmente, la extensión de la obligatoriedad establecida en la LPE plantea un gran desafío al sistema educativo, especialmente en lo que refiere a la educación media, ya que históricamente la escuela secundaria ha constituido un nivel de estudio de elección con mecanismos selectivos y expulsivos muy arraigados. La respuesta a este desafío implica nuevos y mejores diseños curriculares y nuevos formatos educativos para captar la diversidad de realidades de la heterogénea población que asiste a la escuela y de aquella que no asiste y que la obligatoriedad indica que debe ser incluida. Por esta razón, aún cuando los diseños y propuestas curriculares destacan al docente como actor protagónico de la acción pedagógica y valorizan sus habilidades, experiencias y saberes adquiridos a lo largo de su trayectoria, entendiendo que los mismos pueden promover estrategias significativas, la revisión de las prácticas, la dinámica del aula y la formación de los recursos humanos que necesita esta nueva escuela aparecen como desafíos más que como concreciones que deben formar parte de la agenda de la nueva gestión educativa de la provincia.

Bibliografía

- **Aguilar Villanueva Luis. F., (2006),** *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 500 pp.

- **Birgin, Alejandra y Duschatzky, Silvia. (2004)**, *Donde está la escuela. Ensayos para la gestión institucional en tiempos de turbulencia*. Buenos Aires, Manantial.
- **DGCyE (2009)**, *La planificación desde un currículo prescriptivo*, La Plata.
- **Gvirtz, Silvina (2010)**, *El Sistema Educativo de la Provincia de Buenos Aires*, Informe final para la iniciativa *Aportes para la regionalización de la Provincia de Buenos Aires*, Grupo BRAPRO.
- **Nardacchione Gabriel**, “La reforma educativa bajo el Gobierno Menem: una intervención técnico-experta frente a una resistencia político-sindical”, en prensa.
- **Prats, Joan (2003)**, “El concepto y el análisis de la gobernabilidad” *Revista Instituciones y Desarrollo*,
- **Rivas, Axel. (2004)**, *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas* (Col. Nuevas perspectivas en educación, CIPPEC (dir.)). Buenos Aires: Granica
- **Suárez, Daniel (2005)**, “Reforma del Estado, protesta social y conflicto docente en la Argentina (1997 - 2003) Un caso para el estudio de la conflictividad educativa en América Latina”. *Ensayos & Investigaciones del Laboratorio de Políticas Públicas* - Buenos Aires, N° 5 Primera Edición

Fuentes

- DGCyE (2007), *Marco General de Política Curricular. Niveles y Modalidades del Sistema Educativo*. La Plata. .
- DGCyE (1995), *Consideraciones sobre la Transformación Educativa*, Resolución N° 6590, La Plata.
- DGCyE (1999), Resolución N° 13.298, La Plata.
- Ley de Educación Nacional N° 26.206/06
- Ley de Educación Provincial N° 13.688/07
- Ley de Educación Provincial N° 11.612
- Ministerio de Educación de la Nación, *Anuario Estadístico Educativo 2010*.