

# **POLÍTICAS EDUCATIVAS DE ATENCIÓN A LA CUESTIÓN SOCIAL**

UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS CAMBIOS EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CABA DURANTE LA GESTIÓN DEL PRO (2007-2019)

*Axel Kesler*

IICE-UBA

Recibido: 20 de diciembre de 2022

Aceptado: 15 de marzo de 2023

## **RESUMEN**

El artículo presenta un análisis de las reorientaciones de las políticas educativas para el nivel secundario destinadas a atender la cuestión social en CABA durante la gestión del PRO (2007-2019), a partir de las transformaciones de la arquitectura institucional. Analiza cómo durante el período ésta adoptó un modelo gerencialista que conllevó la fragmentación en el organigrama de las políticas en cuestión y una reorientación hacia preocupaciones por la "calidad", la "equidad" y la "innovación" transformando, no sin conflictos, la pauta de sociabilidad estructurada en el periodo previo. Para el estudio, se relevaron fuentes documentales que establecen cambios en el organigrama del Ministerio de Educación y se aplicaron entrevistas a funcionarios/as vinculados a programas educativos destinados a los sectores vulnerados.

**Palabras clave:** arquitectura institucional - Estado - políticas educativas - desigualdad social - cuestión social

## **ABSTRACT**

This article presents a study about the reorientation of education policies for the secondary school level that are intended to assist the social question during PRO office (2007-2019), from the transformation of the institutional architecture. The article analyzed how during the period it adopted a managerialist model that brought about the fragmentation of this policies in the organization chart and a reorientation towards worries for the "quality", "equity" and

“innovation” transforming, not without conflicts, the patterns of sociability structured in the previous period. To the research, documental sources that establish changes in the organization chart were relevated and interviews to civil servants vinculated to educational programmes assigned to violated sectors were applied.

**Keywords:** institutional architecture - State - educational policies - social inequality - social question

## **INTRODUCCIÓN: LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL ESTADO COMO ANALIZADOR DE LAS ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS**

El artículo presenta un análisis de las reorientaciones de las políticas educativas para el nivel secundario destinadas a atender la cuestión social en un período que se caracterizó por el desplazamiento de una gestión de corte “progresista” y el ascenso de un gobierno de “nueva derecha” que impulsó una agenda fundada en valores “posmateriales” que trascendían el clivaje izquierda-derecha (Vommaro y Morresi, 2015)<sup>1</sup>. Lo hace focalizando en las transformaciones de la arquitectura institucional del Estado en CABA durante la gestión del PRO (2007-2019), entendiendo ésta como una de las dimensiones relevantes para encarar el estudio sobre las orientaciones de las políticas públicas. Particularmente, el trabajo se pregunta por las concepciones sobre las desigualdades que guiaron y plasmaron las modificaciones en los mecanismos de gestión, la distribución de áreas y la jerarquización de ellas, las distintas nomenclaturas que tomaron estas dependencias y las funciones que adoptaron como propias, los modos de articulación de las mismas, los presupuestos asignados y la localización de las políticas destinadas a atender a los sectores vulnerados en el organigrama.

Se parte de entender que las políticas portan una pauta de sociabilidad políticamente constituida que conlleva un proyecto de sociedad y que en su intervención contribuye a moldear, perpetuar, exacerbar, reducir y/o hacer más imperceptibles las desigualdades (Danani, 2017). Si bien se comprende que los efectos de las políticas responden a una multiplicidad de factores e implica atender a diversas escalas (Ball, 2002), se reconoce la relevancia de este tipo de estudios sobre la “ficción del Estado” (Muzzopappa y Villalta, 2011) en tanto aportan a la comprensión de cómo se transforma, innova o mantienen condiciones que luego repercuten en la cotidianeidad de las personas. En otras palabras,

---

<sup>1</sup> El trabajo se realiza en el marco del proyecto UBACyT “Políticas públicas y derecho a la educación en la Argentina del siglo XXI. Análisis sobre las trayectorias de las políticas educativas en un país federal” dirigido por Myriam Feldfeber y Nora Gluz. A su vez, forma parte de la tesis de Maestría en Políticas Sociales (UBA) en la cual se analizan las concepciones sobre las desigualdades que sustentan las políticas educativas destinadas a atender la cuestión social en el nivel secundario durante las primeras tres gestiones de un gobierno que fue catalogado como “nueva derecha” en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) (2007-2019).

no se pretende asumir que la política es una traducción lineal de lo que se define desde el poder político, más bien, en este estudio se busca focalizar en el análisis de los proyectos político-culturales que se construyen desde el Estado asumiendo que se trata de un factor importante para entender cómo se promueve una determinada configuración de lo social.

Como hipótesis, se sostiene que en el período abordado las políticas en CABA adoptaron lógicas individualizantes inscriptas en un proceso cultural de más largo plazo ligado a las transformaciones del capitalismo; y que estas se han cristalizado en la arquitectura institucional del Estado, en la fragmentación de la oferta educativa y en una serie de instrumentos de política que le permiten sostenerse de modo más o menos consciente a lo largo del tiempo. Esta ponencia se centra en la arquitectura institucional del Estado, entendiendo por ella al ordenamiento y la materialización de todo un repertorio de rituales y rutinas, de formas de intervención social y de su relación frente a la cambiante cuestión social (Paura, Chorny, García, González Durán, Pincione y Sierra, 2017) que expresan tanto una correlación de fuerzas en un momento dado como la heterogeneidad de lógicas, relaciones y dinámicas que la constituyen (Muzzopappa y Villalta, 2011). Esta involucra tanto áreas, jerarquías, objetivos y funciones, como la participación de actores reales, por lo que exige atender también a los perfiles de los funcionarios que ocupan esa institucionalidad y a los modos en que imprimen sentidos en esa materialidad. A través de esta dimensión, es posible reconstruir las disputas por la definición de las prioridades, los sujetos destinatarios, los modos de intervención, las articulaciones necesarias, entre otras cuestiones, que expresan los objetivos políticos de la gestión (Sosa, 2015). Analizarla de forma escindida de las otras dimensiones permite alcanzar una mayor profundidad en este aspecto, pero debe entenderse que en la realidad coexisten y construyen sentido de forma articulada<sup>2</sup>.

Para abordar estos ejes, se realiza un análisis de fuentes documentales de las diferentes resoluciones y decretos que regulan las transformaciones en el organigrama del ministerio y en las atribuciones de las áreas. Para relevar las pujas que gestaron estos cambios y los objetivos políticos que lo movilizaron (Sosa, 2015), se aplicaron también entrevistas a funcionarios/as que ocupan o han ocupado cargos de coordinación de programas educativos destinados a los sectores vulnerados o áreas de mayor jerarquía de las que dependen estas líneas de intervención<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En otros trabajos se decidió estudiarlas de forma articulada para abordar el fenómeno en su integralidad (Kesler, 2021).

<sup>3</sup> Se referenciarán a los entrevistados según el cargo que ocuparon (“equipo técnico programa”, “coordinador programa”, “funcionario”) para respetar el anonimato de las fuentes.

El trabajo se centra en un distrito en el que las “nuevas derechas” configuraron un organigrama ajustado al objetivo de alcanzar la “modernización del Estado” desde un enfoque gerencial y adecuado a las “demandas del Siglo XXI”. Esto implicó una transformación respecto al período anterior en que se había constituido una arquitectura institucional con cierto grado de centralización y articulación de una serie de intervenciones pioneras destinadas a los sectores vulnerados con equipos interdisciplinarios que tenían un fuerte arraigo territorial y que le habían dado una impronta “desde abajo” a la política educativa. A su vez, se trata de un distrito caracterizado por ser el más rico del país, pero que también concentra fuertes desigualdades sociales con una fuerte polarización entre el norte y el sur de la ciudad (Martinez, 2012; Abelenda, Canevari y Montes, 2016; CEM, 2020; Di Virgilio y Serrati, 2019).

El artículo se estructura en tres partes. En la primera, se reconstruye la arquitectura institucional del Estado de CABA entre 1996 y 2007, período en el que se consolidaron las primeras estructuras como gobierno autónomo. En la segunda, se analizan las reconfiguraciones de la arquitectura institucional del Estado durante el gobierno del PRO, distinguiendo cada una de las gestiones del Ministerio de Educación. En tercer lugar, se presenta una síntesis de qué sentidos plasmaron esas reconfiguraciones desde un análisis transversal a todo el período de gobierno del PRO (2007-2019) para finalizar con algunas reflexiones e interrogantes abiertos.

#### LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL EN UN DISTRITO NACIENTE (1996-2007)

Para entender las transformaciones recientes en la arquitectura institucional del Ministerio de Educación de CABA es necesario remitirse primero a una serie de antecedentes. En primer lugar, destacar que el gobierno de la educación en CABA (y en todo el país) se vio fuertemente afectado por el proceso de descentralización del sistema educativo iniciado a principio de la década de 1990 a nivel nacional que tuvo como marco normativo la Ley de Transferencias de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario (Ley N° 24.049/91) y el Pacto Federal Educativo (Ley N° 24.856/97). Esto obligó a las jurisdicciones a adaptarse a las nuevas atribuciones que debían asumir, como aquellas vinculadas a la gestión directa de los servicios educativos, a la ampliación de la cobertura, a promover la participación de los actores educativos, a definir los currículums, entre otras. En CABA particularmente, en el año 1992 se transfirieron 109 escuelas secundarias estatales con diferentes tradiciones (cuando antes solo tenía 3 bajo su dependencia) y 328 escuelas secundarias de gestión privada, frente a lo cual se decidió crear una nueva estructura de gobierno educativo con diversos distritos para la supervisión y administración del nivel secundario (Romualdo, 2022).

Otro punto de inflexión para el distrito fue la reforma constitucional sancionada en el año 1994 que declaró a la ciudad como régimen autónomo de gobierno con “facultades propias de legislación y jurisdicción” en la que el “jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad” (Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 129). En la reforma constitucional se estableció que el Congreso de la Nación convocaría a la elección de sus representantes para dictar el Estatuto Organizativo de sus instituciones, ratificándose un año después con la Ley N° 24.620/1995 y poniéndose en práctica el 30 de junio de 1996 con la elección para definir al Jefe de Gobierno y a los miembros de la Convención Constituyente.

En este marco y luego del triunfo electoral de la Unión Cívica Radical (UCR) que llevaba a Fernando de La Rúa como candidato a Jefe de Gobierno y de la conformación de una nueva cámara compuesta por legisladores de diferentes fuerzas políticas (UCR, Frente País Solidario, PJ, Nueva Dirigencia), se sancionó el 1 de octubre de 1996 la Constitución de la Ciudad como Estatuto Organizativo en donde se dedica un capítulo entero a la educación. En esta primera legislación (que continúa vigente hasta la actualidad y se mantiene como la principal normativa para la educación al nunca haber sancionado una ley específica en el distrito), se establecieron las bases para la educación incorporando aspectos novedosos y dándole un carácter pionero al distrito al asumir una perspectiva de derechos humanos y de género, al asociar “calidad” principalmente al mejoramiento de la enseñanza, al buscar fortalecer el cumplimiento del derecho con políticas concretas, y al apostar a la participación y democratización en la toma de decisiones.

“Contempla la perspectiva de género. Incorpora programas en materia de derechos humanos y educación sexual. Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos. Establece los lineamientos curriculares para cada uno de los niveles educativos. (...) Organiza un sistema de educación administrado y fiscalizado por el Poder Ejecutivo que, conforme lo determine la ley de educación de la Ciudad, asegure la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones.” (Constitución CABA, Artículo N° 24).

Si bien se sostuvieron otros principios que guiaron históricamente el sistema escolar como la idea de “igualdad de oportunidades” y una concepción de la educación como derecho individual (Feldfeber, 2011), se reconoce de algún modo las trayectorias no encauzadas al incorporar la preocupación por la reinserción escolar.

Asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. Respeto el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias. (Constitución CABA, Artículo N° 23).

A su vez, se colocó al Estado en un rol central en la regulación de los servicios educativos y se dispuso que los colegios privados puedan recibir aportes, pero priorizando aquellas instituciones que reciban alumnos con menores recursos (Constitución CABA, Artículo N° 25).

Las personas privadas y públicas no estatales que prestan servicio educativo se sujetan a las pautas generales establecidas por el Estado, que acredita, evalúa, regula y controla su gestión, de modo indelegable. La Ciudad puede realizar aportes al funcionamiento de establecimientos privados de enseñanza, de acuerdo con los criterios que fije la ley, dando prioridad a las instituciones que reciban a los alumnos de menores recursos. (Constitución CABA, Artículo N° 25)

Respecto a las estructuras organizativas de la cartera educativa, a través del Decreto N°12/GCBA/1996 se estableció que el gobierno de la educación quedaría bajo responsabilidad de la Secretaría de Educación<sup>4</sup>. Los funcionarios designados para esa cartera se caracterizaron por proceder del propio sistema escolar: desde 1996 hasta 1997 estuvo a cargo de Educación Horacio Sanguinetti, ex rector del Colegio Nacional Buenos Aires, y desde 1997 hasta el 2000 Mario Alberto Giannoni quien había dirigido instituciones de nivel secundario, terciario y universitario.

La Secretaría de Educación adoptó una estructura que centró sus preocupaciones en funciones de gobierno y prestación de servicios a las escuelas en lo relacionado a coordinación legal, institucional, financiera contable e infraestructura (Sosa, 2015) a través de dos subsecretarías (por un lado, de Educación y, por otro lado, de Coordinación de Recursos y Acción Comunitaria). Los programas como los de educación no formal que, si bien se consideraban prioritarios y tenían un fuerte impulso de la gestión, no quedaron articulados a un área específica, por lo que la estructura no había logrado expresar aun estos cambios que estaban empezando a implementarse vinculados al desarrollo de líneas destinadas a atender situaciones de desigualdad desde una perspectiva multidimensional. Aun así, acorde con la pretensión de atender las desigualdades desde un enfoque multidimensional, se creó una coordinación ZAP directamente dependiente de la dirección general del ministerio (Resolución N° 1021/GCBA/1998) que articulaba con otras carteras como las de Promoción Social, Planeamiento Urbano, Cultura, Salud y la Comisión Municipal de la Vivienda al definir la necesidad de abordar las políticas sociales desde la gestión asociada (Chiara, Gluz y Gómez, 2000).

---

<sup>4</sup> Los primeros antecedentes de la Secretaría de Educación datan de 1978 cuando se transfirieron las escuelas primarias a la Municipalidad de Buenos Aires. Años después, en 1989, se fusionó con la Secretaría de Cultura. Finalmente, en 1995 se volvió a escindir al haberse transferido todos los niveles y modalidades a la ciudad.

Así, durante este primer período se consolidó una Secretaría de Educación con una estructura centrada en funciones de gobierno y prestación de servicios a las escuelas que comenzaría a incorporar dependencias con políticas destinadas a atender las desigualdades, aunque todavía no se integrarían a un nivel específico. De esta forma, se empezó a ensayar nuevas formas de dar lugar a estas perspectivas que se habían colocado como un asunto central en la agenda gubernamental en burocracias que no contenían esa lógica. Es recién con el próximo período de gobierno que se fortalecerán en el organigrama algunas bases más bien destinadas a articular los programas que abordaban estas problemáticas.

El 7 de mayo del año 2000 se realizaron las segundas elecciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las que Aníbal Ibarra del Frente Grande asumió la Jefatura de Gobierno en alianza con sectores del radicalismo (la "Alianza"). Si bien en el año 2003 rompería con esa coalición y ganaría nuevamente junto a sectores del progresismo y del peronismo ("Alianza Fuerza Porteña"), entendemos que ese primer mandato iniciado en el año 2000 inauguró una nueva etapa política que llegó hasta el año 2007 con la finalización del cargo de Jorge Telerman<sup>5</sup>.

Durante estos años, la cartera educativa incorporó perfiles más ligados al mundo de la investigación académica y al trabajo territorial. Por un lado, estuvo a cargo de personalidades con formación específica en el área de la educación en universidades públicas y con vasta trayectoria de investigación del sistema: Daniel Filmus entre el año 2000 y el 2003, Roxana Perazza entre el 2003 y el 2006, Alberto Sileoni entre el 2006 y el 2007 y Ana María Clement durante el 2007. Por otro lado, se sumó a la coordinación de programas a personas que venían del trabajo territorial y que habían logrado consolidar esas propuestas "desde abajo" con apoyo político de la gestión.

No era un rol que estaba previsto para mí en nada, aparte yo vengo bien del terreno (...) Y ahí yo digo lo que fue la decisión política porque era un programa que estaba creciendo, de cuatro personas quedan dos y vos decías 'lo podrían haber volado', sin embargo, al contrario. (Coordinadora Programa CABA)

La obligatoriedad de la escuela secundaria sancionada durante este período a través de la Ley N°898/GCBA/2002 impuso nuevos desafíos a la política que se materializaron en la arquitectura institucional al tener que "efectuar los estudios técnicos y garantizar las previsiones presupuestarias" (Ley N°898/02) para consolidar con carácter prioritario los "programas sectoriales e intersectoriales que garanticen la igualdad de oportunidades en el

---

<sup>5</sup> Luego de un juicio político en el año 2006 a partir de la tragedia de Cromañón, Aníbal Ibarra fue destituido de su cargo. Jorge Telerman, su vicejefe, continuó con la gestión de la Alianza Fuerza Porteña hasta la finalización del mandato el 10 de diciembre de 2007.

acceso, la permanencia y el logro académico de los alumnos en el sistema educativo” (Ley N°898/GCBA/02). Fue entonces con la sanción de la primera Ley de Ministerios de CABA (Ley N°1925) en el año 2006 y con el posterior Decreto N°350 que se alcanzó ese objetivo conformando el Ministerio de Educación y creando la Coordinación de Programas Socioeducativos, un área que quedaría fuera de nivel (es decir, como dependencia directa de la dirección del ministerio) y tendría como propósito nuclear diferentes programas surgidos en los años anteriores que serían pioneros a nivel nacional en la atención a las desigualdades sociales. Entre ellos, se articularon muchos de los que habían nacido en ZAP y en educación no formal (Centros Educativos Comunitarios, Club de Jóvenes y Chicos, Cine en Escuelas Medias del Sur de la Ciudad-CINEZAP, Orquestas Infanto-Juveniles y Campamentos Escolares), así como otros creados más recientemente (Puentes Escolares, Becas Nivel Medio y Promotores de la Educación)

Esta área tenía un antecedente informal en la creación de la Plataforma de Programas Socioeducativos por parte de algunos coordinadores de programas de diferentes ministerios. Se trataba de un proyecto (que tuvo corta duración y no obtuvo ningún rango ministerial) para articular propuestas socioeducativas de la ciudad:

“(…) había una gran desarticulación, había un “sálvese quien pueda”, y nosotros en ese momento armamos una estrategia que ahí fundamos la Plataforma de Programa Socioeducativo, (…) que unimos ocho, diez programas, ya no me acuerdo, que trabajaban con jóvenes en tres ministerios distintos para llevar a los pibes a la escuela. Es decir, estemos juntos, trabajemos juntos, nos sentábamos los coordinadores, nos sentamos en las segundas líneas y llegamos a hacer una reunión de personal conjunta.”  
(Coordinador Programa CABA)

A diferencia de esa “plataforma, la nueva Coordinación de Programas Socioeducativos, si bien no articuló con otros ministerios como en aquella experiencia, abonó institucionalmente a una mayor articulación entre las políticas del Ministerio de Educación destinadas a los sectores vulnerados, proponiendo una mesa de diálogo e intercambio periódico. De hecho, de esa instancia en la que se lograban articular distintos enfoques y abordajes se logró consolidar una forma de trabajo mancomunada que dio lugar a la creación de nuevas líneas de intervención.

“Era una coordinación compartida. O sea, era una gran mesa donde nos sentábamos y discutíamos políticas educativas. Decíamos, no sé, hagamos un relevamiento en tal barrio, de tal cosa, sobre tal temática, cómo lo podemos encarar. Se diseñaba un proyecto, ahí se evaluaba, se lo discutía con la gente y una vez que más o menos estaba terminado, lo tratábamos de implementar. Así implementamos un montón de cosas, por ejemplo (...), hicimos un proyecto que se llamaba *a ver qué ves* que hoy es una política pública de toda la ciudad”  
(Coordinador Programa CABA)



Esta área aún no estaba integrada en el organigrama en un nivel específico, más bien funcionaba como una dependencia directa del viceministro. A su vez, otros programas como Alumnas Madres, Asistencia Socio Educativa, Autoconstrucción Asistida quedaron por fuera de esta coordinación y pasaron a la Dirección de Nivel Medio con el objetivo de integrarlos a la gestión del sistema y universalizarse para todas las escuelas. Así, si el gobierno anterior se caracterizó por sentar las bases de la ciudad como distrito autónomo y consolidar las primeras estructuras para la gestión de la educación, en este se logró profundizar un marco organizativo para contener las propuestas novedosas que buscaban atender la cuestión social.

En síntesis, en este largo período (1996-2007) se terminó consolidando una arquitectura institucional del Estado con un ministerio específico para la función educativa. Se hacía con una legislación (tanto la Constitución Nacional como la Ley de Ministerios N°2506) que establecía sus atribuciones y contenía ciertos elementos novedosos como la incorporación de perspectiva de género y derechos humanos, la democratización de la toma de decisiones y la implementación de políticas para garantizar el derecho a la educación. En ese entonces, también quedó conformada una Coordinación de Programas Socioeducativos que nucleaba las nuevas intervenciones destinadas a los sectores vulnerados, siendo pioneros a nivel nacional por su fuerte arraigo territorial, su carácter multidimensional y su abordaje intersectorial.

#### CAMBIOS EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DURANTE LA GESTIÓN DEL PRO (2007-2019)

En las elecciones del año 2007 triunfó la fuerza electoral Propuesta Republicana (PRO), liderada por el candidato Mauricio Macri, que daría inicio a un nuevo ciclo político en la ciudad al haber asumido un partido político que fue catalogado como de “nueva derecha” (Vommaro y Morresi, 2015). Se trata de una etapa que continúa vigente hasta la actualidad más allá de la alternancia de la jefatura de gobierno<sup>6</sup> y las coaliciones en las que se fue respaldando<sup>7</sup>.

Durante esta etapa sucedieron tres “subperíodos” que corresponden a cada uno de los cambios de ministros en la cartera educativa que le dieron su impronta a las políticas y a su materialización en la arquitectura institucional del Estado. El primero, con Mariano Narodowski, se inicia en el año 2007 y finaliza con su renuncia ante denuncias por

---

<sup>6</sup> Luego de dos gestiones de Mauricio Macri, ante la imposibilidad de su reelección y su “salto” a la candidatura nacional, lo sucedió Horacio Rodríguez Larreta en el año 2015, reelegido nuevamente en el año 2019.

<sup>7</sup> En el año 2019 el PRO ganaría las elecciones en una nueva alianza para la ciudad (ya anteriormente “gestada” a nivel nacional con la experiencia Cambiemos) con fuerzas del radicalismo y otros como el Partido Socialista que formarían Juntos por el Cambio.

espionajes ilegales dentro del ministerio en el año 2009<sup>8</sup>. Frente a eso, asumió como ministro Abel Posse, un ex funcionario de la última dictadura militar que se había declarado en favor de la represión, quien duró apenas 11 días debido al rechazo generalizado y las movilizaciones iniciadas por la comunidad educativa. Así, luego de una breve transición, en enero de 2010 comenzó el segundo subperíodo de gestión con Esteban Bullrich hasta que dejó su cargo al asumir la cartera nacional con el triunfo presidencial de la Alianza Cambiemos (2015). Por último, le sucedió la gestión de María Soledad Acuña desde el año 2015 hasta la actualidad.

#### ENTRE LA INTEGRACIÓN Y LA ESCISIÓN DE LAS INTERVENCIONES DE ATENCIÓN A LA CUESTIÓN SOCIAL (2007-2009)

La primera gestión educativa, a cargo de un ministro proveniente del campo pedagógico y de la investigación académica (siendo el único en este gobierno que vendría de ese ámbito), se caracterizó principalmente por dos reestructuraciones que se dieron de manera interrelacionada. Por un lado, una incorporación a un nivel del organigrama a las políticas destinadas a los sectores vulnerados que se había comenzado a articular en una misma área durante el período anterior, pero por otro lado una escisión de estas políticas respecto a las intervenciones destinadas al nivel secundario. Se creó por primera vez una Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica (Decreto N°2075/GCBA/07) que integró direcciones de planeamiento educativo, de educación según tipo de gestión y un nuevo programa de Inclusión Educativa bajo la Coordinación de Programas Socioeducativos que nucleaba las líneas destinadas a atender la cuestión social y que luego pasaron a formar parte de la Dirección de Inclusión Escolar (Decreto N° 361/GCBA/09). Pero, por otro lado, se desplazaron algunas políticas de la dirección del nivel secundario para articularse en diferentes dependencias. Así, si bien en la mayoría de los casos la creación de la nueva área de inclusión educativa significó una apuesta a mayor integración entre los programas, en otros fue concebido como un retroceso al haberse desacoplado del “corazón” del sistema educativo (en lo que antes era la Dirección de Nivel Medio) como fue el caso de Alumnas Madres:

No, lo que hace el macrismo es: toma los programas de esa área previa (...) y los que estábamos afuera, nos junta a todos en la Coordinación de Inclusión Escolar, que fue como retroceder un poco, porque nosotros... Vos como programa, vos querés ser parte del sistema. Yo no soy de la lógica de que estés en la periferia, porque los cambios son de menos impacto. Vos tenés que estar en el corazón del sistema donde podés hacer más impacto, más efecto. Entonces nos mandan a esta área con una coordinadora, nos sacan. Cambia el

---

<sup>8</sup> Diario Perfil, “Renunció el ministro de Educación porteño”, disponible en línea: <https://www.perfil.com/noticias/politica/renuncio-el-ministro-de-educacion-porteno-20091207-0030.phtml> (fecha de consulta 13/12/2022)

estatuto, de una dirección que vos tenés todo el aparato de la dirección, que llegás a todos los supervisores, un área de inclusión escolar. Y decía... ese día me enojé tanto. (Coordinadora Programa CABA)

Esto también sucedió con otros equipos históricos destinados a asesorar y acompañar a las escuelas en situaciones de vulnerabilidad como el Programa de Asistencia Socio Educativa (ASE) que se transfirió a la nueva unidad fuera de nivel denominada Apoyo al Proyecto Escuela (Decreto N°2075/GCBA/07). En los documentos no se definen las funciones de esta área que pareciese nuclear los programas destinados a generar soportes de acompañamiento a las trayectorias escolares antes integrados a las direcciones de nivel.

En síntesis, durante esta gestión se dio marcha atrás a la decisión tomada en el período anterior de empezar a articular varios de los programas dentro de la dirección del nivel secundario para integrar mejor las líneas de nivel y para evitar la escisión entre la atención a la ciudadanía y a los grupos más vulnerados. De esta forma, se cristalizó en la arquitectura institucional una concepción que no contemplaría el carácter relacional de las desigualdades al organizar sus intervenciones destinadas a atender la cuestión social desde una lógica diferenciada de las políticas universales para todos los estudiantes.

#### HACIA UN MODELO GERENCIALISTA Y UNA PROPUESTA DE “EQUIDAD” (2009-2015)

Hacia el segundo período se generaron transformaciones más profundas y conflictivas que configuraron un modelo “gerencialista” del Estado<sup>9</sup> en el cual las desigualdades fueron concebidas como producto de una “falta de oportunidades” que debía resolverse con mayores niveles de “equidad”, a partir de tres dinámicas interrelacionadas. La primera dinámica fue el ingreso al Estado de una camada de funcionarios políticos procedentes del mundo empresarial con formación en el sector privado de élite que imprimieron nuevos sentidos a las políticas públicas. En la cartera educativa, particularmente, el nuevo ministro Esteban Bullrich venía de formación académica en sistemas y negocios en instituciones privadas (Licenciatura en Sistemas por la Universidad CAECE y Master en Business Administration por la Universidad de Northwestern - EE. UU). Asimismo, en lo que refiere a cargos medios (Subsecretarios y Gerentes Operativos) de las áreas con políticas destinadas a atender la cuestión social también hubo una fuerte presencia de formación en universidades privadas con trayectoria en fundaciones y ONGs. Según lo que se manifestó en algunas entrevistas a coordinadores históricos, esto influyó en la conformación de equipos de trabajo al haber una insistencia por parte de estos cargos jerárquicos para

---

<sup>9</sup> Se entiende por “gerencialismo” a una forma de configurar el Estado guiada por principios de eficiencia, integralidad, focalización y descentralización (Salerno, 2001) que se presenta como “negación de la política” en tanto asocia la idea de Estado Moderno a un Estado estándar (ajustado a parámetros internacionales) con una proyección meramente “técnica” (Daniel y Caravaca, 2021).

contratar trabajadores con perfiles distintos a los que se venían incorporando y que le habían dado esa impronta territorial a los programas.

Para ella, inserción comunitaria no era un valor importante y para mí sí. Para mí el trabajo comunitario en barrios populares era central o experiencias educativas alternativas para mí era central, porque es alguien que venía con otra cabeza. Y para ella tenía que tener experiencia en secundaria y la verdad que no era tan necesaria. Si yo tenía un flaco que venía trabajando en Quilmes, en espacios de apoyo pedagógico con los pibes no sé, de Itatí, yo a ese pibe lo quería. Y además era psicólogo, digo, además venía de trabajar en un programa interministerial; tenía otra cabeza. Bueno, esas fueron las discusiones. (Coordinadora Programa CABA)

De todas formas, en ocasiones se logró llegar a consensos entre la coordinación y la gerencia para conformar equipos en los que se compatibilizaran ambas preferencias de perfiles.

La segunda dinámica que se produjo fue una redenominación de áreas y cambios en sus objetivos cristalizando una nueva perspectiva gerencial sobre la acción pública estatal. Debe contemplarse que los actos de nombramiento del Estado tienen la capacidad de instituir representaciones en la sociedad (Bourdieu, 1996). Realizados desde su organización institucional, estos modos de nombrar crean aberturas que refuerzan o producen cierta categorización de los problemas dándole mayor jerarquía a determinadas situaciones y soluciones posibles (Lascoumes y Le Galés, 2014).

Lo que se dio en ese sentido fue un cambio de nombre de las “direcciones” al de “gerencias operativas” (Decreto N° 335/GCBA/11) acorde a procesos de “modernización” que se venían gestando en el distrito y que tuvieron su mayor expresión en dos acciones: la creación del régimen gerencial para los cargos más altos de la administración pública (Decreto N° 684/GCBA/09) y la creación del Ministerio de Modernización (Ley N° 4013/GCBA/11) bajo la propuesta de “jerarquizar” y “transversalizar” en todas las áreas de gobierno una política de transformación del Estado.

A su vez, se modificó el nombre de las áreas de “inclusión” para pasar a denominarse “equidad” y “educabilidad”. En el año 2012 se cambió de nombre de la Subsecretaría de Inclusión Escolar y Comunidad Educativa<sup>10</sup> al de Subsecretaría de Equidad Educativa y de la Dirección General de Inclusión Educativa a la Dirección General de Estrategias para la Educabilidad (Decreto N° 226/GCBA/12). Estos movimientos supusieron un cambio en el plano de las orientaciones de estas áreas que se plasmaron también en la modificación de sus objetivos: si antes se focalizaba en aspectos vinculados al mejoramiento de la enseñanza-aprendizaje y al desarrollo de la comunidad (Decreto 2075/GCBA/2007), con

---

<sup>10</sup> Antes denominada “Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica”

estas transformaciones la preocupación se puso en el “acceso igualitario” a la educación y en garantizar básicos/mínimos de “educabilidad”. Así, entre las responsabilidades primarias de la Subsecretaría de Equidad Educativa estaba:

Asistir al Ministerio, en la definición de estrategias que aseguren el acceso igualitario a la educación formal y obligatoria, participar en el diseño, implementación y evaluación de actividades que favorezcan el acceso igualitario a la educación y la cultura, diseñar redes de apoyo destinadas a la provisión de las *condiciones mínimas de educabilidad*, durante el tiempo que dure el trayecto educativo de cada niño, niña y adolescente, proveer bienes y servicios a las familias de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social, para otorgar *condiciones mínimas de educabilidad* (Anexo del Boletín Oficial N°4891, las itálicas son mías).

El concepto de “educabilidad” ha sido criticado en la literatura académica por poner el foco en el estudiante en relación a si es “educable” o no y por responsabilizar a las familias en los procesos educativos, dejando de lado las preocupaciones por los condicionantes pedagógicos y los contextos sociales (Neufeld y Thisted, 2004). De esta forma, las nuevas definiciones se posicionaron frente a las desigualdades desde una perspectiva individualizante promoviendo condiciones mínimas para el acceso y no estrategias de permanencia, así como desatendiendo factores sociales. A esto se le sumaron nuevos objetivos que priorizaron la articulación de estas estrategias con organizaciones de la sociedad civil y con “ámbitos de responsabilidad social empresarial” (Decreto N° 4094/GCBA/2013) que incorporarían nuevos valores mercantiles muchas veces afines a esos modelos individualizantes (CTERA, 2016).

Aun así, cabe remarcar que en otras áreas como la Gerencia Operativa de Inclusión Educativa si bien permearon algunos de estos objetivos, se mantuvieron otros vinculados a la inclusión desde una perspectiva integral. En ese sentido, se planteó como nuevo objetivo “proveer bienes y servicios a las familias de niñas, niños y adolescentes (NNyA) en situación de vulnerabilidad social para otorgar condiciones mínimas de educabilidad”, a la vez que se sostuvieron otros como “implementar acciones destinadas al acceso y permanencia en el sistema educativo de NNyA en situación de vulnerabilidad social y educativa”, “generar estrategias de inclusión educativa, permanencia y acompañamiento de NNyA con riesgo de fracaso escolar y abandono escolar”, “implementar acciones de inclusión educativa para NNyA en situación de calle” (Decreto N°226/GCBA/12). Sin embargo, tal como se presentó previamente, esta área fue desjerarquizada en el organigrama.

La tercera dinámica fue la reestructuración del organigrama a partir de la creación, supresión y desplazamiento de áreas y niveles en dos sentidos. Por un lado, multiplicando

dependencias y jerarquías con un criterio de “eficiencia y eficacia”, lo que generó una diversificación y complejización de la arquitectura institucional junto a una desarticulación de las políticas en cuestión. En este período se profundizó la escisión entre las políticas destinadas a atender la cuestión social y las vinculadas al nivel secundario al dividirse la anterior Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica en dos distintas (Decreto N° 660/GCBA/11): una tendría bajo dependencia las direcciones vinculadas a los programas socioeducativos (Inclusión Escolar y Comunidad Educativa, posteriormente Equidad Educativa) y otra a la dirección de las escuelas (Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica). Además, se desarmó la Coordinación de Programas Socioeducativos y, con ello, se interrumpió el trabajo conjunto de las líneas de intervención que allí se nucleaban para pasar a funcionar en tres diferentes áreas: Inclusión Educativa, Escuela Abierta y Equipos de Apoyo. Este cambio profundo en la organización de las áreas generó disconformidad en algunos equipos técnicos al plantearse que se dio de forma unilateral y al entenderse como una desarticulación del trabajo entre los programas.

Yo me entero volviendo del receso escolar el 3 de febrero. Llego y me encuentro la oficina que estaba desmantelada porque las acciones fueron siempre así. Y me avisan que ya no dependemos más de ahí. (...) Terrible, fue terrible el pasaje. Porque los programas socioeducativos, Apoyo escolar, Club de Jóvenes, Puentes escolares, en ese momento empezaban los centros de primera infancia que venían desde antes, los programas que se habían iniciado en ZAP digamos, desde una lógica territorial, socioeducativa, siguieron en una coordinación. Nosotros fuimos sacados de ahí a otro ámbito. (Coordinadora Programa CABA)

En otros casos, no solo implicó una desarticulación sino que fue concebido como un desconocimiento sobre el trabajo que se desarrollaba y un intento de transformar la línea del programa. Fue el caso del Programa de Retención de Alumnas Madres, Padres y Embarazadas que se lo trasladó a la Dirección de Primera Infancia:

Pero primero era como esa asociación, por eso estábamos en la gerencia operativa en esa instancia. Pensaban a las pibas exclusivamente desde su lugar maternal, esta cosa de la maternidad, la paternidad, cuando nosotros estamos pensando y fue creado el programa más pensando en esta cuestión de ellos como estudiantes; más allá de la condición de ser madre, padre o estar embarazada, no dejarlo fuera de la escuela secundaria. Entonces, ellos asociaban bueno le resolvemos poniendo una salas, es una escuela que tiene sala. (Equipo Técnico Programa CABA)

Tremendo, la pasé pésimo. Dijimos “no, no tiene que ver con nuestra tarea”. Después nos quiso cambiar el objetivo del programa. (...) Bueno, había concepciones muy diferentes de programas, de adolescencia, de políticas muy diferentes. Estuvimos en tensión permanente. (Coordinadora Programa CABA)

Por otro lado, la reestructuración se dio desjerarquizando áreas vinculadas a la inclusión y jerarquizando otras vinculadas a la “evaluación de la calidad” escindidas del planeamiento general de la política educativa. Con el Decreto N° 226/GCBA/12 el área de Inclusión

Educativa que antes tenía rango de Subsecretaría se relegó al lugar de Gerencia Operativa. A su vez, se creó la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE) como un ente autónomo y descentralizado, subsumiendo las anteriores subdirecciones destinadas a la evaluación educativa que formaban parte de la Dirección de Planeamiento Educativo y dándole mayor peso dentro del ministerio (Decreto N° 226/GCBA/12). El objetivo era implementar la nueva Ley de Evaluación Integral del Sistema Educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 5.049/GCBA/14). De esta forma, la evaluación se escindió de las áreas destinadas a planificar la política educativa y la “calidad” se asoció a la “medición” a partir de indicadores estandarizados que deben mejorarse desde áreas técnicas “especializadas” que no tienen vinculación con los propios programas.

Como balance de esta etapa, cabe remarcar que se produjeron reformas más profundas respecto al momento anterior que plasmaron una concepción sobre las desigualdades vinculadas a aspectos individuales y a la necesidad de brindar oportunidades para que los sujetos se desarrollen. Se haría en un organigrama basado en un modelo gerencialista donde las políticas para atender la cuestión social estarían fragmentadas en distintas áreas. Estas transformaciones se produjeron mediante tres dinámicas: el ingreso al Estado de funcionarios públicos procedentes del mundo empresarial, de una redenominación de áreas y cambios en sus objetivos, y de la reestructuración del organigrama.

#### PROFUNDIZACIÓN DEL MODELO Y DESPLAZAMIENTO DEL FOCO HACIA LA “INNOVACIÓN” (2015-2019)

Las dinámicas que tendieron a la consolidación de un modelo gerencial en la cartera educativa se acentuaron durante el tercer período de gestión a cargo de la ex Subsecretaria de Equidad Educativa, María Soledad Acuña, a la vez que se imprimió una nueva preocupación por “la educación del futuro” vinculada al desarrollo de capacidades individuales y el emprendedurismo como temáticas centrales.

En relación a la denominación de áreas y la definición de sus objetivos se han generado dos importantes cambios que impactaron en las orientaciones. Por un lado, se desplazó la preocupación por el “acceso” hacia el de la “terminalidad” mientras se puso mayor énfasis en una perspectiva moralizante y en el desarrollo de “potencialidades”, es decir, aquellas capacidades que el sujeto debe desarrollar. La Gerencia Operativa de Inclusión Educativa eliminó aquellos objetivos que mencionaban la implementación de estrategias y programas para el acceso o inclusión educativa (Decreto N°252/GCBA/18). A su vez, incorporó como nuevos: “fortalecer las trayectorias educativas de los niños/as y adolescentes, contribuyendo al desarrollo de sus potencialidades, generando oportunidades de

aprendizaje y promoviendo su permanencia escolar”, “implementar acciones de fortalecimiento de las familias de niñas y niños destinadas a la mejora de las condiciones de educabilidad para favorecer la inclusión y el sostenimiento de la trayectoria educativa” y “fomentar acuerdos con actores de la sociedad civil para la promoción de valores ciudadanos dentro de la comunidad educativa” (Decreto N°252/GCBA/18). De esta forma, se transformaron las definiciones de las orientaciones de una de las áreas que en el período anterior no había sido tocada, desplazando la lectura sobre los condicionantes sociales e institucionales de las desigualdades educativas hacia aspectos que vinculan la exclusión con la falta de desarrollo de capacidades y valores.

Por otro lado, en el año 2018 se cambió el nombre de la cartera a “Ministerio de Educación e Innovación” y se incorporaron una serie de objetivos a las nuevas áreas que asociarían “innovación” y “futuro” a la noción de “emprendedurismo”, al plantear la promoción del “desarrollo y fortalecimiento de la capacidad emprendedora de las personas que viven en barrios vulnerables” (Subgerencia Operativa de Innovación Social, Decreto N°252/GCBA/18). También ocurrió con otras dependencias como la Subsecretaría de Planeamiento e Innovación Educativa que incorporó como objetivos mejorar la calidad educativa y el rendimiento escolar a través de procesos de innovación pedagógica. Con estos cambios, se plasmó la idea de solucionar problemáticas sociales a través del emprendedurismo: uno de los objetivos de la Subgerencia Operativa de Inclusión Social era el de “fomentar procesos de innovación social en las empresas y emprendimientos, para generar soluciones a problemáticas sociales” (Decreto N°252/GCBA/18). Estas orientaciones en la arquitectura institucional acompañaban procesos que se venían promoviendo e impulsando en las reformas del nivel secundario,

Un poco lo que queríamos hacer con la secundaria era bueno, a ver, está bien, hay que trabajar contenidos, pero la prioridad hoy es qué soy capaz como joven de una escuela secundaria de hacer con lo que sé, no solo saber. Por eso nos importaba el emprendedurismo. (Funcionaria CABA)

En lo que refiere a la reestructuración del organigrama, esto se articuló con la incorporación y jerarquización de una serie de dependencias relativas a la nueva definición del ministerio como “educación e innovación” relacionadas con las tecnologías y el emprendedurismo. Frente a eso, se crearon áreas vinculadas a implementar “innovaciones tecnológicas” y se incorporaron al nivel de Secretaría la de Ciencia, Tecnología e Innovación (Decreto N°252/GCBA/18). Esta funcionaría al mismo tiempo que la ya existente Dirección General de Tecnología Educativa creada en el año 2011. A su vez, se crearon dependencias específicas para fomentar el emprendedurismo como la “Dirección General de Emprendedores e Industrias basadas en el Conocimiento” y la “Gerencia Operativa Desarrollo Emprendedor” (Decreto N°252/GCBA/18).



Por último, se profundizó la escisión entre las intervenciones destinadas al nivel secundario y las destinadas a atender la cuestión social. En este período se separó a la Dirección General de Educación de Gestión Privada de la Subsecretaría de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa para pasar a formar parte de un organismo fuera de nivel (Decreto N°463/GCBA/2019). A su vez, se mantuvo cierta desarticulación entre las políticas en el organigrama, que si bien en algunos casos existió un trabajo conjunto entre los programas, esto se dio mayormente por un vínculo informal entre los coordinadores y/o los trabajadores.

Así que te diría que hay, pero se dan como muy en la emergencia, en el tema de la necesidad; pasa algo. Yo como persona del ministerio conozco los programas que existen y sé a quién puedo contactar para tal o cual cosa. A veces no lo sé, entonces es más artesanal esa articulación porque yo me tengo que poner a buscar. Es re loco porque estas dentro del ministerio y pensás que vas a tener todos los contactos abiertos, y de repente estas googleando como si fueras una "x" en tu casa. Hay articulaciones que sí se dan más rápidas, más aceitadas con determinados programas o también se hicieron en algún momento y van quedando en el tiempo, y otras que no. (Coordinadora Programa CABA)

En suma, durante el tercer período de gestión hubo una continuidad respecto a las transformaciones que se venían desarrollando y que tendían a la construcción de un modelo gerencial. Asimismo, se avanzó en una lógica de organización de las propuestas de intervención sobre las desigualdades en áreas que focalizaban sus objetivos en aspectos individuales y, en esa misma línea, se vinculaban con temáticas de "innovación" y "emprendedurismo".

## **A MODO DE CIERRE: ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y FRAGMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DESTINADAS A ATENDER LA CUESTIÓN SOCIAL**

Los estudios sobre la arquitectura institucional del Estado permiten analizar las prioridades que se establecen desde el poder político y los modos de ordenar las intervenciones sobre cuestiones socialmente problematizadas. Estas decisiones cristalizan una serie de disputas y significados que adquieren cierta continuidad al materializarse en las estructuras del Estado y que contribuyen en la construcción de sentido de las políticas.

A partir de lo que se analizó en cada uno de los períodos durante la gestión del PRO (2007-2019), es posible destacar procesos vinculados al tratamiento de la cuestión social que plasmaron una concepción sobre las desigualdades mayormente focalizada en aspectos individuales, mientras se desplazó el foco hacia temáticas como la innovación. En primer lugar, se diversificó y complejizó la arquitectura institucional al multiplicarse las dependencias y líneas jerárquicas. Esto implicó cierta dispersión y desarticulación de las

políticas analizadas en el organigrama al separarse en diferentes áreas emergentes<sup>11</sup>, más allá de las voluntades de algunos funcionarios por realizar un trabajo conjunto al interior de algunas gerencias y de las áreas de trabajo conjuntas para temas específicos (como en una mesa interministerial para el abordaje de la ESI o las reuniones de “supervisión ampliada” organizadas por los supervisores de los distritos escolares). Aun así, en la mayoría de las entrevistas realizadas, esta falta de articulación institucional no fue planteada como una inquietud o un problema a resolver, lo que puede interpretarse como una cristalización de la fragmentación de las intervenciones para atender la cuestión social no solo en el organigrama sino también en los modos de trabajo.

Ligado al punto anterior, en el período se produjo una escisión entre las políticas destinadas al nivel secundario y las destinadas a atender la cuestión social que han quedado en direcciones y gerencias diferenciadas. Al finalizar el período estudiado, la mayoría de las políticas destinadas a atender la cuestión social dependían de las Gerencias Operativas de Equipos de Apoyo, de Inclusión Educativa y de Escuela Abierta, mientras que las específicas para el sistema formaban parte de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal. Más allá de ciertas articulaciones que se realizan entre estas áreas, esto implica una renuncia a la construcción de soportes institucionales comunes. Si bien antes de la gestión del PRO tampoco se encontraban en las mismas áreas, sí existían políticas destinadas a atender la cuestión social que formaban parte de la antigua dirección de nivel medio y que luego fueron dispersas.

Por otro lado, se vio un corrimiento de las prioridades antes puestas en la atención a las desigualdades desde una perspectiva multicausal y una lógica territorial hacia la “calidad”, la “equidad”, la “educabilidad” y el “futuro” asociado a la “innovación”, el “emprendedurismo” y la “autonomía”. Con esto no se interrumpieron las líneas de intervención previas, pero se imprimió una nueva orientación en las políticas a partir de la jerarquización de estas preocupaciones y la centralidad que se le dio en las distintas dependencias.

Por último, se incorporaron perfiles de trabajo más ligados al sector privado que le dieron una nueva impronta al ministerio, lo que genera un nuevo moldeamiento del contenido de la política y una redefinición de la intervención social (Arcidiácono y Luci, 2021). En lo que refiere a los responsables de la cartera educativa, por ejemplo, si bien se ha tratado de tres perfiles con particularidades distintas, la mayor parte del período estuvo a cargo de funcionarios/as que provenían del mundo de las fundaciones sociales ligadas al mundo

---

<sup>11</sup> Esto no implica que previo al período las políticas funcionaban de forma articulada. En su momento, hubo un intento de generar mayor intercambio a partir de una coordinación común y de la incorporación de algunos programas a las direcciones de nivel, pero según lo relevado no fue percibida por los equipos técnicos como algo aun suficiente para hablar de un trabajo conjunto.

empresarial, con formación en universidades privadas y con un perfil más “de gestión” que de experiencia pedagógica o en investigación educativa<sup>12</sup>.

Vale remarcar que las transformaciones en la arquitectura institucional del Estado en el período en cuestión implicaron en varias ocasiones disputas y conflictos principalmente entre los equipos técnicos de los programas y la gestión, lo cual reflejó un distanciamiento entre las orientaciones políticas de ambas partes. Ocurrió en algunos de los programas que fueron reacomodados en direcciones no vinculadas a lo que consideraban su área de intervención y que luego de demandas del propio equipo volvió a moverse a otra dirección que consideraban más acorde. En otros casos, se ha planteado que estos desplazamientos se realizaron sin consulta ni aviso previo, aunque no siempre generaron mayores resistencias por parte de estos equipos. Tal como se planteó anteriormente, esto puede estar relacionado con que, frente al trabajo fragmentado y autonomizado y la falta de recursos para los programas, el cambio en la distribución de las dependencias no les generó demasiado impacto en el trabajo que venían realizando los programas. Aun así, la conflictividad y resistencia de estos equipos con una orientación política distinta dio lugar a que en algunas oportunidades persistieran en las políticas y en la arquitectura institucional lógicas más propias del período anterior o que adoptaban formas “híbridas” en la reconfiguración resultante de esas negociaciones.

Para finalizar, vale volver a resaltar que el presente artículo focalizó en la arquitectura institucional del Estado con el fin de alcanzar un análisis más profundo en una de las dimensiones relevantes para analizar las concepciones de las políticas destinadas a atender la cuestión social. Sin embargo, y como desafío para futuras producciones, estos estudios deben articularse con investigaciones sobre otras dimensiones de la política educativa como los instrumentos, los contenidos político-culturales, la oferta educativa, entre otras que en la realidad se presentan como un todo indisoluble. A su vez, debe entenderse que sus efectos implican también contemplar las diferentes escalas en las que se codifica y decodifica la política pública (Ball, 2002).

## **Bibliografía**

ABELEND, Norberto, CANEVARI, Juana, MONTES, Nancy, “Territorios de mayor vulnerabilidad social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recorrido en perspectiva histórica sobre aspectos estructurales no resueltos” en Población de Buenos Aires, vol. 13,

---

<sup>12</sup> Entre el 2010 y 2019 quienes dirigieron el ministerio fueron Esteban Bullrich y María Soledad Acuña. Mariano Narodowski es la excepción a estas características al venir de formación pedagógica y alta experiencia en el mundo académico.

núm. 23, 2016, pp. 7-30. Disponible en:  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74045592001>.

ARCIDIÁCONO, Pilar y LUCI, Florencia, “Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado”, en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 89, 2021, pp. 82-102.

BALL, Stephen, “Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica” en *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, núm. 2 y 3, 2002.

BOURDIEU, Pierre, “Espíritus de Estado” en *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, núm 8, 1996, pp. 5-29.

CENTRO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS (CEM), “Las desigualdades en la Ciudad de Buenos Aires”, en *Radiografías Metropolitanas*, núm. 7, 2020.

CHIARA, Magdalena, Gluz, Nora y Gómez, Carmen, “Investigación evaluativa Programa ZAP. Análisis de su conceptualización, diseño e implementación”, Informe Secretaría de Educación GCBA, 2000.

CTERA, Tendencias privatizadoras de y en la educación argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina – CTERA, 2016, pp. 41-55.

DANANI, Claudia, “Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales”, en *Revista Sociedad*, núm. 37, 2017, pp.77-94.

DI VIRGILIO, María Mercedes y SERRATI, Pablo, “Las desigualdades educativas en clave territorial”, Unidad de evaluación integral de la calidad y equidad educativa – UEICEE - Ministerio de Educación e Innovación – GCBA y organización de estados iberoamericanos para la educación la ciencia y la cultura – OEI zoom educativo, 2019.

FELDFEBER, Myriam, “¿Es pública la escuela privada?: notas para pensar en el Estado y en la educación”, en *PERAZZA, R. (comp.). Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina*, Aique Grupo Editor, Buenos Aires, 2011.

KESLER, Axel (2021). “Entre lo pionero y lo desigual. Políticas educativas para atender la desigualdad en CABA durante el SXXI”, en XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

LASCOUMES, Pierre y LE GALES, Patrick, *Sociología de la Acción Pública*, El colegio de México, 2014.

LLINÁS, Paola, “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias argentinas”, Informe Jurisdiccional núm 24, CIPPEC, 2004.

MARTINEZ, Laura Victoria, “Apuntes sobre la territorialidad de la desigualdad: la educación pública en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires”, *Boletín de Antropología y Educación*, núm. 3, año 3, 2012, pp. 7-11.

MUZZOPAPPA, Eva. y VILLALTA, Carla, “Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales”, en Revista Colombiana de Antropología, vol.47, num. 1, 2011, pp. 13-42.

PAURA, Vilma, CHORNY, Valeria, GARCÍA, Bárbara, GONZÁLEZ DURÁN, Julián, PINCIONE, Sofía y SIERRA, Mariana, “Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: agenda de gobierno y legislación. Temporalidades diversas, tendencias e hitos, 1996-2015”. Ponencia presentada a las XXI Jornadas de Sociología “Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la Fundación de la Carrera”, UBA, 2017.

ROMUALDO, Vanesa, “Difícil que lleguemos a ponernos de acuerdo. Reconfiguraciones del federalismo educativo argentino desde la obligatoriedad del nivel secundario 2006 - 2019”, Tesis Doctorado en Ciencias Sociales (UBA), 2022.

SOSA, Claudia, Estructuras organizativas para el gobierno de la educación. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tesis Maestría en Políticas Educativas, Universidad Torcuato Di Tella, 2015.

VOMMARO, Gabriel. y MORRESI, Sergio Daniel, “Hagamos equipo”: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina. Buenos Aires, Ediciones UNGS, 2015.

## **Documentos**

Anexo del Boletín Oficial N°4891

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, 1996

Constitución Nacional Argentina, 1994

Decreto N° 252/GCBA/18

Decreto N°12/GCBA/1996

Decreto N°1789/GCBA/99

Decreto N°226/GCBA/2012

Decreto N°350/GCBA/06

Decreto N°4094/GCBA/2013

Decreto N°463/GCBA/2019

Decreto N°684/09

Decreto N°2075/GCBA/07

Decreto N°335/GCBA/11

Decreto N°361/GCBA/09

Decreto N°660/GCBA/11

Ley N°1925/GCBA/06

Ley N°24.049/91

Ley N°24.620/1995

Ley N°24.856/97

Ley N°898/GCBA/2002

Ley N° 4013/GCBA/11

Ley N° 5.049/GCBA/14

Resolución N°1021/GCBA/1998