

## Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación

### **Dirección**

Norberto FERNÁNDEZ LAMARRA

### **Secretaría Editorial**

Pablo GARCÍA

### **Asistente Editorial**

Paula FARINATI

[www.relapae.com.ar](http://www.relapae.com.ar)

[relapae@untref.edu.ar](mailto:relapae@untref.edu.ar)

## Dirección

FERNÁNDEZ LAMARRA Norberto (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / nflamarra@untref.edu.ar

## Secretaría Editorial

GARCÍA Pablo Daniel (Universidad Nacional de Tres de Febrero) / pgarcia@untref.edu.ar

## Asistente Editorial

FARINATI Paula

## Consejo Editorial

FERNÁNDEZ Lidia / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

DEL PERCIO Enrique / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto / Universidad de San Andrés

TENTI FANFANI Emilio / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – Universidad de Buenos Aires

SOUTO Marta / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

## Comité Editorial Nacional

ACOSTA Felicitas / Universidad Nacional de San Martín

AIELLO Martín / Universidad de Palermo – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALBORNOZ Mario / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

ALONSO BRA Mariana / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Tres de Febrero

ALVAREZ Marisa / Universidad De Buenos Aires - Universidad Nacional de Tres de Febrero

APARICIO Miriam / Universidad Nacional de Cuyo

ARAUJO Sonia / Universidad Nacional Del Centro de La Provincia De Buenos Aires

ASPRELLA Gabriel / Universidad Nacional De La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero

BARCO Silvia / Universidad Nacional de Comahue

BARSKY Osvaldo / Universidad Abierta Interamericana

BENEITONE Pablo / Universidad Nacional del Litoral

BOHOSLAVSKY Pablo / Universidad Nacional de Rio Negro

BRIASCO Irma / Universidad Pedagógica de Buenos Aires – Organización de Estados Iberoamericanos

CANTERO Germán / Universidad Nacional de Entre Ríos

CAPPELLACCI Inés / Instituto Nacional de Formación Docente – Universidad de Buenos Aires

CARRANZA Alicia / Universidad Nacional de Córdoba

CELMAN Susana / Universidad Nacional de Entre Ríos

CHECCHIA Beatriz / Instituto Universitario Escuela Argentina de Negocios

CHIROLEU Adriana / Universidad Nacional de Rosario

CLAVERIE Julieta (Universidad Nacional de Tres de Febrero)

COPERTARI Susana / Universidad Nacional de Rosario

CÓRDOBA Claudia / Universidad de Morón  
CORTI Ana María / Universidad Nacional de San Luis  
DALFARO Nidia / Universidad Tecnológica Nacional  
DEL BELLO Juan Carlos / Universidad Nacional de Río Negro  
DONINI Ana / Universidad Nacional de San Martín  
ENRIQUEZ Pedro / Universidad Nacional de San Luis  
FAZIO Marisa / Universidad Nacional de Cuyo  
FELDFEBER Myriam / Universidad de Buenos Aires  
FLIGUER José / Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales  
FOLLARI Roberto Agustín / Universidad Nacional de Cuyo  
GARCIA de FANELLI Ana María / Centro de Estudios de Estado y Sociedad – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
GIMÉNEZ Viviana / Universidad Nacional de Tres de Febrero  
GÓMEZ Manuel / Universidad Nacional de Moreno  
GÓNGORA Norberto / Universidad Nacional de La Plata – Universidad Nacional de Tres de Febrero  
GOROSTIAGA Jorge / Universidad Nacional de San Martín  
GRAIZER Oscar / Universidad Nacional de General Sarmiento  
GUTIERREZ Ricardo / Universidad Nacional del Sur  
GVIRTZ Silvina / Universidad de San Andrés  
HERMO Javier / Universidad de Buenos Aires - Universidad de Palermo  
IARDELEVSKY Alberto / Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
KRAVETZ Silvia / Universidad Nacional de Córdoba  
LION Carina / Universidad de Buenos Aires  
MACCHIAROLA DE SIGAL Viviana / Universidad Nacional de Río Cuarto  
MARQUINA Mónica / Universidad Nacional de General Sarmiento  
MAS ROCHA Stella Maris / Universidad Nacional de San Martín  
MIRANDA Estela / Universidad Nacional de Córdoba  
MURIETE Raúl / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco  
NAIDORF Judith / Universidad de Buenos Aires  
NAPOLI Fernando / Universidad Tecnológica Nacional  
NARDACCHIONE Gabriel / Universidad de Buenos Aires  
NICOLETTI Javier / Universidad Nacional de La Matanza  
NOSIGLIA María Catalina / Universidad de Buenos Aires  
PALAMIDESSI Mariano / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
PASCUAL Liliana / Universidad De Buenos Aires  
PÉREZ CENTENO Cristian / Universidad Nacional de Tres de Febrero  
PÉREZ DEL VISO DE PALOU María Rosa / Universidad Nacional de Jujuy  
PEREZ RASETTI Carlos / Universidad Nacional del Sur  
PIÑÓN Francisco / Universidad de Congreso  
PLENCOVICH Cristina / Universidad de Buenos Aires  
POBLET Raimundo / Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco

POGGI Margarita / Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación  
PRIOTTI Mónica / Universidad Nacional de Rosario  
PULFER Darío / Organización de Estados Iberoamericanos – Universidad Católica Argentina  
RIVAS Axel / Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento  
RODRIGO Lucrecia / Universidad Nacional de la Patagonia Austral  
RUIZ Guillermo / Universidad de Buenos Aires  
SÁNCHEZ MARTÍNEZ Eduardo / Universidad Nacional de Córdoba  
SOPRANO Germán / Universidad Nacional de Quilmes  
STUBRIN Adolfo / Universidad Nacional del Litoral  
SUASNÁBAR Claudio / Universidad Nacional de La Plata  
SVERDLICK Ingrid / Universidad Pedagógica de Buenos Aires  
TELLO César / Universidad Nacional de Tres de Febrero – Universidad Nacional de San Martín  
TERIGI Flavia / Universidad de Buenos Aires  
TORANZOS Lilia / Organización de Estados Iberoamericanos  
TORRENDEL Carlos Horacio / Universidad Católica Argentina  
VAIN Pablo / Universidad Nacional de Misiones  
VILLANUEVA Ernesto / Universidad Nacional Arturo Jauretche  
VITARELLI Marcelo / Universidad Nacional de San Luis

## Comité Editorial Internacional

ALCÁNTARA Armando / Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
ALMUIÑAS José Luis / Universidad de La Habana (Cuba)  
ÁLVAREZ MÉNDEZ Juan Manuel / Universidad Complutense de Madrid (España)  
ARNOVE Robert / Universidad de Indiana (Estados Unidos)  
BENTANCUR Nicolás / Universidad de la República (Uruguay)  
BRUNNER José Joaquín / Universidad Diego Portales (Chile)  
CARNEIRO SARTURI Rosane / Universidad Federal de Santa María (Brasil)  
CHIANCONE Adriana / Universidad de la República (Uruguay)  
CANCINO Rita / Universidad Aalborg (Dinamarca)  
CONZUELO Sandra / Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
COSTA DE PAULA María de Fátima / Universidad Federal Fluminense (Brasil)  
DA CUNHA Ma. Isabel / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)  
DE LA ZERDA VEGA Guido / Universidad Mayor de San Simón (Bolivia)  
DE MELO Pedro / Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil)  
DÍAS SOBRINHO José / Universidad de Sorocaba (Brasil)  
DOMINGUEZ Jorge / Universidad de La Habana (Cuba)  
EGGERT Edla / Universidad de Vale do Rio dos Sinos (Brasil)  
ESCOTET Miguel Ángel / Universidad de Texas (Estados Unidos)  
ESPINOZA Oscar / Universidad UCINF – Universidad Diego Portales (Chile)  
ESTAÑÁN VANACLOIG Santiago / Forum Europeo de Administradores de la Educación (España)

**FERREIRA GOMES José / Universidad de Porto (Portugal)**  
**FISCHMAN Gustavo / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)**  
**GAIRÍN SALLÁN Joaquín/ Universidad Autónoma de Barcelona (España)**  
**GALAZ FONTES Jesús / Universidad Autónoma de Baja California (México)**  
**GARBANZO VARGAS Guiselle María / Universidad de Costa Rica (Costa Rica)**  
**GARCÍA RUÍZ María José / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)**  
**IMBERNON Francisco / Universidad Autónoma de Barcelona (España)**  
**JANELA AFONSO Almerindo / Universidad do Minho (Portugal)**  
**JORNET MELIÁ Jesús / Universidad de Valencia (España)**  
**LÁZARO LORENTE Luis Miguel / Universidad de Valencia (España)**  
**LÓPEZ SEGRERA Francisco / Universidad Politécnica de Cataluña (España)**  
**MARTIN SABINA Elvira / Universidad de La Habana (Cuba)**  
**MARTINEZ LARRECHEA, Enrique / Instituto Universitario Centro Latinoamericano de Economía Humana (Uruguay)**  
**MARUM ESPINOSA Elia / Universidad de Guadalajara (México)**  
**MENDEZ CATANI Afranio / Universidad de San Pablo (Brasil)**  
**MONARCA Héctor / Universidad Autónoma de Madrid (España)**  
**MONTOYA VARGAS Juny / Universidad de Los Andes (Colombia)**  
**MORA José-Ginés / Universidad de Londres (Inglaterra)**  
**MOREIRA DA ROCHA MACIEL Adriana / Universidad Federal de Santa María (Brasil)**  
**MORENO OLIVOS Tiburcio/ Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (México)**  
**MURILLO Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)**  
**NAVARRO Marco Aurelio / Universidad Autónoma Tamaulipas (México)**  
**NAYA GARMENDIA Luis María / Universidad del País Vasco (España)**  
**NOVOA Antonio / Universidad de Lisboa (Portugal)**  
**NUMAN CABALLERO Javier / Universidad Autónoma de Asunción (Paraguay)**  
**ORNELAS Carlos / Universidad Autónoma Metropolitana (México)**  
**PORTER Luis / Universidad Autónoma Metropolitana (México)**  
**REGO DA SILVA Guilherme / Universidad de Minho (Brasil)**  
**RISTOFF Dilvo/ Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)**  
**RODRIGUEZ ESPINAR Sebastián / Universidad de Barcelona (España)**  
**RUEDA BELTRÁN Mario / Universidad Nacional Autónoma de México (México)**  
**SÁNCHEZ DELGADO Primitivo / Universidad Complutense de Madrid (España)**  
**SCHUGURENSKY Daniel / Universidad Estatal de Arizona (Estados Unidos)**  
**TEODORO Antonio / Universidad Lusófona (Portugal)**  
**TIANA FERRER Alejandro / Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)**  
**VALLE Javier / Universidad Autónoma de Madrid (España)**  
**VILLA Aurelio / Universidad de Deusto (España)**  
**ZABALSA BERAZA Miguel / Universidad de Santiago de Compostela (España)**

## Evaluadores de este número

AHUMADA CONTRERAS, Paola Andrea / Universidad Santo Tomás (Chile)  
ALONSO BRA, Mariana / Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
ALVAREZ, Marisa / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
AMAR, Hernán / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
DEFELIPPIS, Irma / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
DOBERTI, Juan / Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
GARCÍA, Pablo / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
GARDYN, Natalia / Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
GIOVINE, Renata / Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)  
GOROSTIAGA, Jorge / Universidad Nacional de San Martín (Argentina)  
GRANDOLI, Eugenia / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
GUIC, Laura / Universidad Nacional de Lanús (Argentina)  
HAAS, Celia / Universidade Cidade de São Paulo (Brasil)  
MONTESINOS, Paula / Ministerio de Educación de la Nación (Argentina)  
PEREZ CENTENO, Cristian / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
RIQUELME PARRA, Susana / Universidad del Bío Bío (Chile)  
RIVAS, Maria (Chile)  
RUIZ, Guillermo / Universidad de Buenos Aires (Argentina)  
VASILLADES, Alejandro / Universidad Nacional de La Plata (Argentina)  
XHARDEZ, Verónica / Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina)  
ZANGROSSI, Guillermo Mario / Universidad Nacional de las Artes - Universidad de Morón (Argentina)

### EDITOR

UNTREF  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE TRES DE FEBRERO

Universidad Nacional de Tres de Febrero  
Florida 910 | 6° piso B  
CABA | Argentina  
relapae@untref.edu.ar  
revistas.untref.edu.ar

### STAFF

Director/  
Norberto Fernandez Lamarra

Secretaría editorial/  
Pablo Daniel Garcia

Asistente Editorial/  
Paula Farinati

Diseño/  
vales®

ISSN 2408-4573

## Índice

### Editorial

- 9 EDITORIAL  
Norberto Fernández Lamarra / Pablo García

### *Dossier Temático: Articulaciones entre prácticas y sentidos sobre el territorio y las desigualdades socioeducativas*

- 14 LA DEUDA SOCIAL EDUCATIVA Y LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN CLAVE TERRITORIAL: HALLAZGOS SOBRE LAS DESIGUALDADES PROVINCIALES Y DEPARTAMENTALES Y LOS DESAFÍOS A/PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS. Por Graciela Clotilde Riquelme, Natalia Herger y Jorgelina S. Sassera
- 36 POLÍTICAS, TERRITORIOS E INVESTIGACIÓN EDUCATIVA: LA PRIVATIZACIÓN "POR CONCENTRACIÓN" EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2001-2018). Por Natalia Correa, Renata Giovine y Juan Manuel Suasnábar
- 51 ESCUELAS PROMOTORAS Y EL CAMBIO DEL FORMATO ESCOLAR EN EL NIVEL SECUNDARIO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2018-2019). Por Marcelo Krichesky, Rafael Gagliano y Julia Lucas

### Sección General

- 65 UNA APROPIACIÓN DEL TAYLORISMO EN LA PEDAGOGÍA ARGENTINA. LAS IDEAS Y LAS PROPUESTAS DE JOSÉ REZZANO PARA ORGANIZAR LA ESCUELA PRIMARIA. Por Ignacio Frechtel
- 77 LA "INCLUSIÓN EDUCATIVA" COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA. Por Pablo Germán Pastore
- 89 COPARTICIPACIÓN, PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO EDUCATIVO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MUNICIPIOS DE MORENO, BAHÍA BANCA Y BOLÍVAR SOBRE LAS TRANSFERENCIAS POR FONDO PROVINCIAL COMPENSADOR Y FONDO DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO. Por Daniela Boyonkián, Melisa Bustos, Juan Ignacio Carrera

- 103** LA ESCOLARIDAD YA NO ES IR A LA ESCUELA. Por Alberto Iardevlevsky, Gabriel Rebello, Marisa Alvarez y Natalia Gardyn
- 115** LA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES POLÍTICO-PROFESIONALES EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: PERFILES, TRAYECTORIAS Y DISCURSOS DE LA GESTIÓN EDUCATIVA DE LA ALIANZA CAMBIEMOS. Por Jessica Miño Chiappino
- 128** DIMENSIONES DE CALIDAD DE VIDA EN EL TRABAJO EN FUNCIONARIOS DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EN DOS REGIONES DE CHILE. Por Carol Garrido y Carlos Ossa Cornejo
- 140** CONFLICTOS ENTRE DOCENTES Y DOCENTES Y DIRECTIVOS DE NIVEL PRIMARIO. REPRESENTACIONES, VIVENCIAS, COMPORTAMIENTOS Y CONSECUENCIAS EN LA PRÁCTICA DOCENTE. Por Rosaura Paulero

### Reseñas de libros

- 154** DIANA MARÍN SUELVE Y JOSÉ PEIRATS CHACÓN (EDS.) (2020). ESTRATEGIAS DIDÁCTICAS DIGITALES. ENCUENTROS ENTRE LA INVESTIGACIÓN Y LA PRÁCTICA. 216 PÁGINAS. VALENCIA, ESPAÑA: CALAMBUR. Por María Gabriela Galli
- 157** PABLO DANIEL GARCÍA(2020). UN VIAJE POR LAS ESCUELAS SECUNDARIAS DE LATINOAMÉRICA. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA LA CONCRECIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE DESIGUALDAD Y EDUCACIÓN. ROSARIO, SANTA FE, ARGENTINA. HOMO SAPIENS EDICIONES. Por Florencia Mazzola

### Reseñas de tesis

- 161** LOS INSPECTORES DE ENSEÑANZA Y SUS INTERVENCIONES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LAS ESCUELAS. ANÁLISIS SOBRE LAS PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS DE LOS INSPECTORES DE LA REGIÓN EDUCATIVA N° 11 DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Por Marcela Martín
- 165** *IN MEMORIAM*. GLORIA EDEL MENDICOA
- 166** *IN MEMORIAM*. VICTOR RENÉ NICOLETTI





## Editorial

Norberto Fernández Lamarra, Director  
Pablo García, Secretario editorial

El **Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación (NIFEDE)** de la Universidad Nacional de Tres de Febrero tiene el agrado de presentar el décimo cuarto número de la Revista Latinoamericana en Políticas y Administración de la Educación.

Al momento de editar el número pasado de RELAPAE a fin de 2020 expresamos el deseo que el próximo número –éste de ahora- nos encontrase con la pandemia superada. Un semestre más ha pasado y lamentablemente, este deseo no se ha convertido en realidad. Hoy en día el mundo sigue conmocionado por el COVID-19. Si bien los países han avanzado hacia la recuperación de muchas de sus actividades sociales -entre ellas, la asistencia a clases presenciales-, la intermitencia parece ser la norma: lo que hoy se abre, mañana puede volver a cerrarse y así, la capacidad de planificación es muy reducida. Seguimos viviendo al ritmo de la pandemia y la sola mención de una nueva variante del COVID-19 estremece a la población mundial.

Los sistemas educativos siguen transitando una larga etapa de incertidumbre. Luego de la casi total suspensión de la presencialidad de clases a escala planetaria, muchos de los sistemas educativos iniciaron la reapertura de las instituciones y las clases presenciales se comenzaron a desarrollar en el marco de una nueva normalidad, marcada por el distanciamiento social y los protocolos. No obstante, no todos los que vieron suspendida su posibilidad de asistir a la escuela han vuelto. La deserción se ha profundizado en el contexto de sociedades que padecen múltiples desigualdades.

Los informes sobre el impacto de la pandemia en el sistema educativo son dramáticos. Cada día nuevos análisis que se publican plantean que los más perjudicados por el cierre temporal de asistencia presencial a las escuelas han sido los sectores históricamente vulnerabilizados en tanto que no solo han perdido muchos meses de clases por estar parcial o totalmente desconectados sino que incluso no han vuelto una vez que se reabrieron las puertas de sus escuelas. Según un estudio realizado por UNICEF Argentina, en el primer trimestre de 2021 (Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana. Informe Sectorial Educación, junio 2021), en el 6% de los hogares en los que viven niños, niñas y adolescentes al menos uno interrumpió su escolaridad durante 2020. Ese porcentaje representa al menos a 357 mil hogares en el país en donde al menos un miembro dejó la escolarización en 2020 pero podría ser más de uno. Según el citado Informe, estas desvinculaciones con la escuela afectaron principalmente a los hogares donde viven adolescentes de entre 13 y 17 años, en particular pertenecientes a sectores más desfavorecidos (los que se ubican en el 1er y 2do quintil socioeconómico). Además, entre quienes participaron del estudio e indicaron que al menos un niño interrumpió su educación, el 19% indicó que estos jóvenes todavía no se reincorporaron a la escuela. En particular, la encuesta desarrollada por UNICEF indagó a los adolescentes y pudo identificar al menos 126.500 chicos y chicas que dijeron haber abandonado la escuela en 2020 y, si bien el 78% regresó en 2021, son aproximadamente 27 mil los y las jóvenes que no lo hicieron. Entre las razones para su desvinculación con la escuela, los y las adolescentes señalaron que ya no querían seguir estudiando, que se desvincularon de la escuela con la pandemia, o que quedaron embarazadas o fueron madres o padres. Además, el 23% de los jóvenes encuestados participó durante los últimos meses en alguna actividad para ganar dinero, ayudando a un familiar o amigo en su negocio o trabajo;

realizando alguna changa o produciendo algo para vender. Ese porcentaje representa alrededor de 464 mil adolescentes, de los cuales la mitad afirma haber comenzado a trabajar durante la pandemia. Estos datos son preocupantes en tanto que decenas de estudios han demostrado que cuando el tiempo dedicado a la escuela compite con el mundo del trabajo, la continuidad escolar de los sectores vulnerabilizados se fragiliza.

En el marco del avance de la vacunación en el país y en la región, y con la vuelta a la escolaridad presencial plena, queda mucho por hacer. Las acciones urgentes que se desarrollen para “ir a la búsqueda” de todos aquellos que se han perdido en estos meses serán cruciales para que la deserción no sea definitiva. Innovación, creatividad, voluntad política y presupuesto son necesarios para el desarrollo de programas socioeducativos de revinculación que vuelvan a tender puentes entre estos miles de chicos y un sistema educativo que no puede resignarse a perderlos. Intentando contribuir a esta meta, abrimos la posibilidad de publicar en nuestra revista RELAPAE experiencias exitosas de revinculación que sean desarrolladas, analizadas o evaluadas por los colegas a fin de contribuir a la difusión de buenas prácticas.

Este número de nuestra Revista incluye trabajos que analizan, desde muy variados enfoques y con diversos alcances, temas vinculados a las políticas y administración de la educación. Algunos de ellos están centrados en el marco de los sistemas educativos y en la definición de políticas públicas para la educación; mientras que otros se refieren a problemáticas de alcance institucional. En este número se podrá encontrar un dossier referido a la territorialidad de las políticas educativas así como varios artículos que abordan diferentes aspectos de la gestión de políticas educativas y el trabajo docente. Se incluyen en este décimo cuarto número de RELAPAE artículos de colegas de Argentina y Chile.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer los muchos aportes recibidos y sus comentarios positivos vinculados a la publicación de los números anteriores de nuestra revista. Asimismo, invitamos a todos los colegas y lectores que difundan las contribuciones publicadas en este número y en futuras nuevas convocatorias, en sus ámbitos profesionales y académicos de desempeño.

A continuación, presentamos una breve síntesis de cada uno de los artículos que conforman este número de la revista.

El dossier *“Articulaciones entre prácticas y sentidos sobre el territorio y las desigualdades socioeducativas”*, que se incluye en este número de RELAPAE, surgió a partir de trabajos presentados para el sub-eje titulado “Articulaciones entre prácticas y sentidos sobre el territorio y las desigualdades socioeducativas” desarrollado en el marco del III Coloquio de Investigación Educativa en Argentina, organizado por la Sociedad Argentina de Investigación Educativa y realizado en Buenos Aires, en junio de 2019. En esta oportunidad, la temática central del Coloquio fue “Debates educativos sobre la desigualdad: miradas desde la investigación”. El dossier, en tanto herramienta de difusión de las producciones realizadas en el marco del evento académico mencionado, busca aportar a la alianza entre investigación científica y publicaciones académicas a partir de la premisa de que la investigación cobra su más profundo sentido en tanto es difundida y socializada.

En este dossier, desarrollado bajo la coordinación de los profesores Renata Giovine y Pablo García, se incluyen tres trabajos. El primero se titula “La deuda social educativa y la educación secundaria en clave territorial: hallazgos sobre las desigualdades provinciales y departamentales y los desafíos a/para la planificación y la asignación de recursos” y sus autoras son Graciela Clotilde Riquelme, Natalia Herger y Jorgelina S. Sassera. Este artículo se inscribe en la larga trayectoria de un equipo de investigación que reconoce los problemas de acceso y permanencia en el sistema educativo, las consecuencias sobre la doble exclusión educativa de adolescentes y jóvenes, la existencia de grupos en desventaja relativa y que todas estas situaciones se asienta en las tradicionales diferencias y desigualdades provinciales. El centro del artículo recupera una serie de hallazgos conceptuales y empíricos derivados de estudios e investigaciones donde se presentan las diferencias político-administrativas y las capacidades de gasto provincial para enfrentar la distribución desigual de la atención educativa y los problemas del nivel secundario.

En segundo lugar se incluye el artículo titulado “Políticas, territorios e investigación educativa: la privatización

por concentración en la Provincia de Buenos Aires (2001-2018) de Natalia Correa, Renata Giovine y Juan Manuel Suasnábar. Este artículo busca aportar elementos teórico-metodológicos para el desarrollo de la investigación educativa en torno de las relaciones entre políticas educativas y territorios, desde un enfoque de derechos humanos. Parte de considerar a éstas como puntos de intersección de prácticas de gobierno, sus racionalidades políticas y las experiencias vitales que permiten observar singularidades locales, así como desigualdades territoriales y busca contribuir a la investigación educativa proponiendo otras formas de operar con los datos estadísticos sobre estas temáticas.

En tercer lugar, va el artículo de Marcelo Krichesky, Rafael Gagliano y Julia Lucas que se titula “Escuelas promotoras y el cambio del formato escolar en el nivel secundario en la provincia de Buenos Aires (2018-2019)”. Aborda aspectos descriptivos de este programa e incorpora hallazgos a partir de un proceso de investigación (2018-2020) sobre el programa “Escuelas Promotoras”, a partir de una metodología cualitativa, centrado en entrevistas a equipos de la gestión central, directivos y docentes de dos instituciones del Conurbano Bonaerense.

La Sección General de este número de la Revista se inicia con el artículo de Ignacio Frechtel, titulado “Una apropiación del taylorismo en la pedagogía argentina. Las ideas y las propuestas de José Rezzano para organizar la escuela primaria”. Este artículo, de corte histórico-analítico indaga la apropiación de las ideas centrales del taylorismo por parte del pensamiento pedagógico de José Rezzano, destacado educador de las primeras décadas del siglo XX.

A continuación, siguen tres artículos que se refieren a diferentes aspectos de la construcción de la política educativa contemporánea. En primer lugar, el artículo titulado “La “inclusión educativa” como problema de política pública en América Latina” de Pablo Germán Pastore, que presenta un análisis de la construcción de la “inclusión educativa” (o “educación inclusiva”) como problema de política pública para la educación básica en América Latina en el período 2010-2020. En el artículo se estudian discursos enunciados desde el ámbito académico, desde organismos internacionales y desde organizaciones de la sociedad civil, atendiendo a la configuración de un campo intertextual y al carácter global y supranacional de la agenda de reforma educativa. Luego se incluye el artículo de Daniela Boyonkián, Melisa Bustos, Juan Ignacio Carrera que se titula “Coparticipación, presupuesto y financiamiento educativo en la Provincia de Buenos Aires. Un análisis comparado de los municipios de Moreno, Bahía Blanca y Bolívar sobre las transferencias por Fondo Provincial Compensador y Fondo de Financiamiento Educativo”. Este artículo aborda algunos debates sobre la relación de los recursos fiscales entre la Nación, la provincia de Buenos Aires y los Municipios, en el marco del federalismo fiscal, con un foco especial en el financiamiento educativo a través de las ejecuciones presupuestarias, las variables inflacionarias y las relaciones entre la provincia, los municipios y los Consejos Escolares. Luego sigue el artículo de Alberto Iardelevsky, Gabriel Rebello, Marisa Alvarez y Natalia Gardyn, titulado “La escolaridad ya no es ir a la escuela”, que aborda algunas discusiones contemporáneas de la política educativa en torno al aislamiento social obligatorio y su relación con la escolaridad: cierre de escuelas, educación remota y efectos sobre los actores del sistema educativo.

Siguiendo con el contenido de la Sección General, se encuentra el artículo “La construcción de identidades político-profesionales en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires: perfiles, trayectorias y discursos de la gestión educativa de la Alianza Cambiemos”, de Jessica Miño Chiappino. Este artículo se basa en el estudio de las trayectorias y perfiles político-profesionales de los funcionarios directivos del organismo educativo provincial, y, por otro lado, en las representaciones y discursos en materia política educativa de los funcionarios durante el período mencionado a partir de entrevistas realizadas en el año 2016 a funcionarios de primeras y segundas líneas del organismo educativo bonaerense, que han ocupado cargos importantes en la Dirección General de Cultura y Educación y la Unidad Ministro.

Finalmente, cerrando la Sección General, presentamos dos artículos referidos al trabajo docente. En primer lugar, el artículo de Carol Garrido y Carlos Ossa Cornejo, “Dimensiones de calidad de vida en el trabajo en funcionarios de establecimientos educativos en dos regiones de Chile” que tiene por objeto conocer la percepción sobre los indicadores de calidad de vida en su trabajo que tiene trabajadores que realizan funciones remuneradas en colegios de diversa dependencia en dos regiones del mencionado país. En segundo lugar, el

artículo “Conflictos entre docentes y docentes y directivos de nivel primario. Representaciones, vivencias, comportamientos y consecuencias en la práctica docente”, de Rosaura Paulero. Este artículo busca comprender, a partir de un trabajo de investigación cualitativo, cómo perciben los docentes de nivel primario de escuelas públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los conflictos escolares entre los adultos y las adultas de la institución.

### Contenido de Secciones Específicas

La Sección de Reseñas del presente número de RELAPAE incluye las de dos publicaciones recientes. En primer lugar, la reseña del libro *“Estrategias didácticas digitales. Encuentros entre la investigación y la práctica”* de Diana Marín Suelves y José Peirats Chacón, editado por Editorial Calambur, en España. Y en segundo lugar, la reseña del libro *“Un viaje por las escuelas secundarias de Latinoamérica. Políticas y estrategias para la concreción del derecho a la educación en contextos de desigualdad y educación”*, de Pablo García, editado por Homo Sapiens Editorial, en Argentina.

También se publica la reseña de la tesis para la Maestría en Políticas y Administración de la Educación de la UNTREF de Marcela Martin, titulada “Los Inspectores de Enseñanza y sus intervenciones para la resolución de conflictos en las escuelas. Análisis sobre las prácticas y experiencias de los inspectores de la Región Educativa N° 11 de la provincia de Buenos Aires”.

Lamentablemente, en el día de cierre del presente número de RELAPAE -mientras escribíamos este Editorial- tomamos conocimiento del muy lamentado fallecimiento del querido profesor y colega amigo Juan Carlos del Bello, Rector de la Universidad Nacional de Río Negro, un referente muy significativo en la construcción reciente del sistema universitario de nuestro país. Realmente lamentamos mucho su fallecimiento y expresamos nuestros sinceros deseos de acompañamiento a su familia, en especial a su esposa, la Licenciada Marta Borda y a sus hijos, a sus colaboradores en sus distintas etapas de su desenvolvimiento profesional y muy especialmente a la Universidad Nacional de Río Negro, a la que Juan Carlos Del Bello le dedico sus trascendentes y significativos últimos años de su vida académica.

Este número de RELAPAE incluye –asimismo- una nota de homenaje a otras dos importantes y lamentadas pérdidas para el mundo académico universitario que ocurrieron en meses pasados, la de los profesores Dr. René Nicoletti –Vicerrector de la Universidad Nacional de La Matanza y destacado miembro de la CONEAU- y de su esposa la Profesora Dra. Gloria Mendicoa.

Nos despedimos hasta el siguiente número, cuya publicación esperamos tener disponible para el próximo mes de diciembre de 2021. Por eso invitamos muy especialmente a todos los colegas a enviarnos sus trabajos para publicar en nuestra Revista y hacer circular este décimo cuarto número entre colegas que puedan estar interesados en disponerlo.

Seguiremos recibiendo -para su evaluación por pares- artículos originales sobre la política, la gestión, la administración y el desarrollo de la educación, en todos sus niveles y modalidades, tanto en Argentina como en otros países de América Latina y de otras regiones del mundo.

Aprovechamos esta oportunidad para recordarles la importancia de cuidarnos entre tod@s de manera –ojalá- de reencontrarnos pronto con nuestros seres queridos, con nuestro@s amigo@s y con nuestro@s colegas. Ojalá sí cuando editemos nuestro próximo número –en el mes de diciembre- podamos celebrar entre todos y todas que el mundo -y en especial nuestro país- ha vencido –o por lo menos dominado- esta dramática pandemia.

# DOSSIER TEMÁTICO

*Articulaciones entre prácticas y sentidos sobre el territorio y las desigualdades socioeducativas*



# La deuda social educativa y la educación secundaria en clave territorial: hallazgos sobre las desigualdades provinciales y departamentales y los desafíos para la planificación y la asignación de recursos

The educational social debt and secondary education in a territorial key: findings on provincial and departmental inequalities and the challenges for planning and resource allocation

RIQUELME, Graciela Clotilde<sup>1</sup>

HERGER, Natalia<sup>2</sup>

SASSERA, Jorgelina<sup>3</sup>

Riquelme, G. C., Herger, N. y Sassera, J. (2021). La deuda social educativa y la educación secundaria en clave territorial: hallazgos sobre las desigualdades provinciales y departamentales y los desafíos para la planificación y la asignación de recursos. *RELAPAE*, (14), pp. 14-35.

## Resumen

Este artículo se inscribe en la larga trayectoria de un equipo de investigación que reconoce los problemas de acceso y permanencia en el sistema educativo, las consecuencias sobre la doble exclusión educativa de adolescentes y jóvenes, la existencia de grupos en desventaja relativa y que todas estas situaciones se asienta en tradicionales diferencias y desigualdades provinciales, en ventajas urbanas y regionales y en disparidades urbano-rural, donde lo territorial es gran parte de la explicación de las desigualdades, las diferencias y porque no de las posibilidades y la diversidad. Estas preocupaciones durante décadas han fortalecido el desarrollo de abordajes, estudios e investigaciones que se presenta en este artículo como la clave territorial. La primera parte es una síntesis de las propuestas de abordaje territorial para las investigaciones de la deuda social educativa y la educación secundaria. El centro del artículo recupera una serie de hallazgos conceptuales y empíricos derivados de estudios e investigaciones donde se presentan las diferencias político-administrativas y las capacidades de gasto provincial para enfrentar la distribución desigual de la atención educativa y los problemas de secundaria; los aportes de la interpretación de las diferenciaciones departamentales o intra provinciales y ensayos empíricos que suman a la comprensión de la segmentación socio-educativa y las diferenciaciones institucionales en ámbitos locales. Finalmente a modo de cierre se reseñan algunos aportes a la planificación de políticas y la asignación de recursos a la educación secundaria en las provincias.

**Palabras Clave:** Desigualdades territoriales y provinciales/ Deuda social educativa/ educación secundaria/ planificación de políticas/ asignación de recursos

## Abstract

This article is part of the long history of a research team that recognizes the problems of access and permanence in the educational system, the consequences on the double educational exclusion of adolescents and youth, the existence of relatively disadvantaged groups. These situations are based on traditional provincial

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires, Argentina / gcriquelme@conicet.gov.ar

<sup>2</sup> Universidad de Buenos Aires, Argentina

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad de Buenos Aires- Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina

differences and inequalities, on urban and regional advantages and on urban-rural disparities. The territory configuration is part of the explanation of these inequalities, differences, and why not reason of possibilities and diversity. These concerns have strengthened the development of approaches, studies and research for decades presented in this article as the territorial key. The first part is a synthesis of the proposals for a territorial approach to research on educational social debt and on secondary education. The article center recovers a series of conceptual and empirical findings derived from studies and research where political-administrative differences and provincial spending capacities are presented to face the unequal distribution of educational attention and secondary school problems. The comprehension of socio-educational segmentation and institutional differences in local settings is derived from departmental or intra-provincial differences analysis and empirical tests. Finally, the closing remarks review some contributions about policy planning and the allocation of resources to secondary education in the provinces.

**Keywords:** Territorial and provincial inequalities/ educational social debt/ secondary education/ policy planning/ resource allocation

## Introducción

Este artículo se inscribe en la larga trayectoria de un equipo de investigación<sup>4</sup> que reconoce los problemas de acceso y permanencia en el sistema educativo, las consecuencias sobre la doble exclusión educativa de adolescentes y jóvenes, la existencia de grupos en desventaja relativa y que todas estas situaciones se asientan en tradicionales diferencias y desigualdades provinciales, en ventajas urbanas y regionales y en disparidades urbano-rural, donde lo territorial es gran parte de la explicación de las desigualdades y la diversidad.

Las investigaciones y estudios del programa reconocieron a las provincias y las áreas urbanas de todo el país como los espacios de interpretación y de concreción de las relaciones reales donde operan las acciones educativas, los programas de educación y formación para el trabajo: locus de la administración educativa que se traducen en sus instituciones escolares. Allí generamos la noción de escenarios complejos que expresan y evidencian las pugnas distributivas, las contradicciones en la aplicación de las políticas y esos espacios territoriales representan el terreno de la operación, traducción y logro de los resultados de las políticas educativas, sociales y laborales.

Desde los 90 la Argentina enfrenta cambios de orientación político-administrativa, donde las reformas neoliberales sobre el aparato estatal dejaron marcas, y continúan orientando la definición de políticas y programas y las prácticas en la asignación de recursos. Luego de las reformas de aquellos años se develaron a lo largo del país federal, la gran fragmentación y diferenciación del país, pretendidamente homogéneo manejado desde el gobierno nacional: hay 24 sistemas de educación desde la inicial a la educación superior pugnando entre leyes y consejos federales por concertar y lograr alguna homogeneidad.

Las investigaciones del PEET colocaron los problemas de las transiciones críticas para alumnos, docentes y las provincias derivados de los diferentes cambios y transformaciones de estructura del sistema educativo en los últimos veinte años, y las consecuencias sobre la segmentación socioeducativa en el nivel secundario y la educación y formación para el trabajo en Argentina.

Estos estudios revisan los alcances de las legislaciones Ley Federal de Educación y Ley de Educación Nacional de las últimas décadas, rescatan la importancia de las orientaciones político administrativas del gobierno central, los problemas de traducción e interpretación en el Consejo Federal de Educación, las relaciones contradictorias y discrecionales entre el gobierno nacional y provincial según los signos políticos de turno. Los interrogantes sobre el financiamiento vuelven aún más difícil la cuestión, pues los temas de coparticipación no se resuelven, y no hay información clara en todas las provincias sobre los presupuestos provinciales y las asignaciones a cada nivel de enseñanza en esas jurisdicciones.

La interpretación de los problemas desde la doble exclusión educativa y laboral, los grupos en desventaja relativa, los problemas de acceso y permanencia, los problemas crónicos de la educación secundaria, la traducción de las orientaciones de los gobiernos provinciales y nacionales, los grados de homogeneidad y diferencias de las estructuras de niveles, modalidades, ciclos y especialidades, el financiamiento y asignación de las partidas presupuestarias, y la noción de deuda social educativa como expresión de los recursos necesarios para atender a la población incluida o excluida del sistema educativo nos llevó progresivamente desde los 80 a formular estudios donde las provincias y las regiones, y las áreas urbanas eran unidades de análisis comparado para evidenciar las diferencias (Riquelme, 1978, 1998, 2000, 2004, 2007, 2013, Riquelme y Kodric, 2013, Riquelme, Herger y Sassera, 2018)

En 2005 decíamos que

los procesos de exclusión se acompañan muy a menudo de procesos de segregación territorial que realimentan, a su vez, la propia exclusión. La estructura y dinámica productiva tienen un fuerte impacto en

---

<sup>4</sup> Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE-UBA-FFyL) es un programa de investigación que desde 1985 se consolida en la FFyL en el IICE bajo la dirección de una investigadora de carrera, becarios e investigadores del CONICET y docentes investigadores de la UBA y otras universidades nacionales y extranjeras.



el territorio y sus habitantes. La localización selectiva de las grandes infraestructuras públicas de transporte y comunicación, los cada vez más habituales procesos de deslocalización industrial y la producción basada en la información y el conocimiento, tienen evidentemente consecuencias muy significativas no sólo desde el punto de vista ambiental, sino también de distribución territorial de la población en un mercado de trabajo flexibilizados (Riquelme y Herger, 2005, p.15).

Existen una serie de condicionantes contextuales relativos a lo medioambiental, lo social, lo cultural y las políticas sociales, que intervienen directamente en los procesos de exclusión social. Es por ello que, en cada espacio vital considerado, es necesario introducir otros elementos procedentes de una mirada más territorial sobre la exclusión social. Es de este modo como se podrá hablar del no acceso o del acceso restringido a determinados servicios públicos y a los derechos de ciudadanía (Subirats; 2004 citado en Riquelme y Herger, 2005, p.15).

En los años 2000 se acuña también la idea de escenarios complejos de educación en ámbitos locales por el resquebrajamiento del sistema educativo, la fragmentación de agentes e instituciones y la yuxtaposición de objetivos con la política social y de empleo; y advertimos que comenzaban a recrearse situaciones de “cuasi-mercado” en la educación y formación para el trabajo por la aparición de multiplicidad de actores públicos, privados y sociales en territorios, o partidos o departamentos y localidades.

La clave territorial, por todo lo dicho, es una dimensión relevante para entender diferencias, comportamientos y singularidades de un territorio como el de Argentina: un recorte del sur del continente latinoamericano, o entre los países de la cuenca del Plata; las provincias como territorios con desigualdades e idiosincrasias histórico estructurales y geográficas; las densidades urbano territoriales de grandes áreas urbanas y suburbanas que cruzan provincias; los continuos urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires, San Nicolás-Villa Constitución, Santa Fe- Paraná, Corrientes-Resistencia, Neuquén y Cipolletti, entre otros centros urbanos; las ciudades intermedias, los partidos o departamentos, las zonas de fronteras, las áreas de diversidad de pueblos originarios.

Estas preocupaciones durante décadas han fortalecido el desarrollo de abordajes, estudios e investigaciones que se presentan en este artículo como la clave territorial. La primera parte es una síntesis de las propuestas de abordaje territorial para las investigaciones de la deuda social educativa y la educación secundaria. La segunda parte del artículo recupera una serie de hallazgos conceptuales y empíricos derivados de estudios e investigaciones donde se presentan las diferencias político-administrativas y las capacidades de gasto provincial para enfrentar la distribución desigual de la atención educativa y los problemas de secundaria; los aportes de la interpretación de las diferenciaciones departamentales o intra provinciales y ensayos empíricos que suman a la comprensión de la segmentación socio-educativa y las diferenciaciones institucionales en ámbitos locales.

## **1- Abordaje en clave territorial**

En las últimas décadas en Argentina se ha dado un proceso de expansión del nivel secundario, que desde mediados de los 2000 fue impulsado por la extensión de la obligatoriedad y acompañado por diversas políticas y programas de inclusión de adolescentes, jóvenes y adultos desarrollados por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. La mayor cobertura coexiste con problemas en la permanencia y la finalización, tales como las altas tasas de repitencia y abandonos temporarios que expresan las dificultades para hacer efectiva la universalización de la escuela secundaria.

La comprensión de la deuda social educativa con la educación secundaria requiere la construcción de un marco interpretativo complejo y multidimensional, en tanto implica procesos sociales y dinámicas de distintas escalas entre la segmentación social y económica, las condiciones de vida de la población, la deuda social educativa, la accesibilidad (factores facilitadores o inhibidores) y las barreras, los escenarios complejos y las relaciones

entre niveles de gobierno y sectores, las instituciones y la segmentación socioeducativa (Riquelme, 1978; Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

#### *a) Deuda social educativa*

La existencia de grupos de niños, adolescentes y adultos con muy bajo nivel educativo o con educación de baja calidad refiere a una deuda social educativa (DSE) del Estado con los ciudadanos y es un reto para la expansión de las ofertas escolares en vías de poder garantizar el acceso de toda la población excluida y la permanencia en el sistema (Riquelme, 1998; 2005; 2007; 2013). La noción de deuda social educativa se inscribe en el marco del derecho social a la educación (Tomasevski, 2003) como garantía de igualdad de oportunidades para acceder a todos los niveles educativos, como reivindicación para la vida ciudadana y las trayectorias socio-laborales (Riquelme, 2005 y 2007). El modelo de estimación de la DSE ha tenido “como principal fundamento llamar la atención sobre las demandas sociales de educación en tanto esta constituye un derecho público que poseen todos los ciudadanos independientemente de la edad, género y condición socioeconómica a la que pertenezcan o circunstancialmente se encuentren” (Riquelme y Kodric, 2013, p. 126).

La estimación de recursos necesarios para la atención de la deuda social educativa constituye un ejercicio de escenarios alternativos que toman como referencia los siguientes datos de base: el gasto por alumno en educación básica obtenido de las cifras oficiales del sector educación, el gasto público consolidado en educación inicial, primaria y secundaria, el gasto público en educación y el gasto público social (Riquelme, 2013). A partir de estos datos se procede a la construcción de los escenarios, que permiten luego inferir las partidas adicionales o incrementales que se deberían aplicar a la expansión de la cobertura en acuerdo con los parámetros definidos para cada escenario de atención. La estimación para las provincias implica considerar la cantidad de recursos adicionales necesarios derivados o no del gobierno nacional, la desigual generación de recursos propios adicionales y explicita las debilidades del régimen federal de coparticipación.

#### *b) Los niveles macro, meso y micro en la formulación de las políticas educativas*

El estudio de las políticas públicas y educativas que tienen como propósito el cumplimiento del derecho a la educación en el marco de la ampliación de la obligatoriedad escolar requiere de un abordaje que, además de considerar la instancia de formulación de las políticas y los instrumentos normativos, plantee el acercamiento a las instancias de concreción de esas políticas mediante un ida y vuelta entre el nivel nacional y los provinciales y locales y la caracterización las relaciones intergubernamentales (Riquelme 2007; Riquelme, Herger y Sassera, 2018)<sup>5</sup>. Más aún en un país federal en el que aún no han sido resueltas las discordancias entre la nación y las jurisdicciones respecto a las responsabilidades a atender y los recursos asignados para el sistema educativo (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Morduchowicz, 2008 y 2020).

En el diseño e implementación de las políticas de atención a la deuda social educativa intervienen distintos ministerios y organismos estatales que exceden al sector educación, más aún a partir de la ampliación de las políticas sociales compensatorias de la década del noventa, Desde los dos mil la implementación de programas de transferencia condicionadas de ingresos para niños y adolescentes (Asignación Universidad por Hijo y Progresar) ubica al área de la seguridad social nacional (ANSES) en un rol clave para el acceso y la permanencia de la población en la educación obligatoria. Esto llevó a una complejización de las relaciones político-funcionales en el Estado nacional.

La consideración del ida y vuelta entre lo macro, lo meso y lo micro intenta superar una visión verticalista de las políticas públicas, donde el Estado nacional o provincial dispone los lineamientos que descienden a través de la burocracia, y las concepciones centralizadas del Estado impregnan los discursos y acciones de los distintos actores que se manifiestan en la noción de “bajada” de las disposiciones hasta llegar a los sujetos

---

<sup>5</sup> Se recomienda consultar los textos citados en los que se presenta gráficos de la reconstrucción de conocimiento en ida y vuelta de lo meso a lo micro (Riquelme, 2007; Riquelme, Herger y Sassera, 2018)

efectivamente encargados de ponerlas en acto. El objeto es poder develar las distintas intervenciones públicas y privadas que se ponen en juego, las perspectivas y acciones de los actores involucrados en la formulación, el diseño e implementación de las políticas públicas en este caso de la educación secundaria y técnico profesional.

### *c) Escenarios complejos locales y superposición entre niveles de gobierno y sectores*

La atención del derecho a la educación de los adolescentes, jóvenes y adultos se desarrolla en escenarios complejos generados por las relaciones no siempre planificadas ni coordinadas entre el nivel nacional, provincial y local. Esta diversificación se acentuó desde la década del noventa en los distintos sectores de las políticas públicas con la intervención de otros actores y una multiplicidad de prácticas focalizadas que derivaron en una mayor fragmentación y dispersión de los recursos (Golbert, 1996; Chiara, 2009; Riquelme, 1998). En educación y formación para el trabajo las disputas y la descoordinación entre las instancias nacionales, provinciales y locales y entre los sectores de educación, trabajo y desarrollo social generaron una oferta superpuesta de acciones y programas que no siempre contaron con recursos técnicos, docentes y económicos adecuados para la atención de las necesidades educativas de la población con bajo nivel educativo.

El foco en el análisis de estas políticas han sido los problemas de articulación nación-provincias y entre los sectores sociales de educación, desarrollo social y trabajo para comprobar el alcance de los programas, proyectos y acciones sectoriales e identificar las superposiciones entre dichos niveles y sectores. La interpretación de la orientación de la política pública en educación y formación para el trabajo a nivel nacional, provincial y local considera a los agentes y actores que intervienen, los propósitos de los programas, las poblaciones objetivo, las coberturas alcanzadas y los recursos aplicados.

### *(d) Traducción de políticas*

Las políticas de educación y formación para el trabajo diseñadas y/o acordadas en el nivel nacional son traducidas o recontextualizadas en los niveles meso y micro en función de las capacidades de negociación, recursos técnicos y económicos de los que disponen; y que determinan también las posibilidades para diseñar e implementar sus propias acciones en coordinación, superposición y hasta en pugna con las desarrolladas por los otros niveles y sectores de la política pública. De acuerdo con Bernstein y Díaz (1984) es posible interpretar a las políticas educativas y sociales como textos y discursos producidos en el campo oficial del Estado y que luego pueden ser recontextualizados por los agentes y actores responsables de su implementación en el nivel nacional, provincial y local. En los espacios locales, los responsables de la conducción educativa y de las instituciones interpretan las políticas formuladas en el nivel nacional (macro) y provincial e intervienen en su recontextualización en espacios concretos. En estos espacios se experimentan las tensiones entre un diseño definido por una instancia central o provincial junto a las posibilidades y márgenes de participación de otros agentes o agencias encargados de su implementación.

La traducción o recontextualización de las políticas en las instancias provinciales y locales ha sido abordada a través de las siguientes dimensiones: las relaciones entre los distintos niveles, áreas y sectores de la política que intervienen en el diseño e implementación; las posibilidades de realizar o no adaptaciones a los diseños en cada provincia y localidad; los desafíos que estas políticas y programas generan a la gestión educativa local; la percepción de los sujetos y las modificaciones que se dan a nivel de cada institución (Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

### *e) Segmentación social y económica y condiciones de vida*

El Programa reconoce una concepción de desigualdad de la estructura social que toma en cuenta la segmentación del mercado de trabajo y por lo tanto el desigual acceso al trabajo, los ingresos y la seguridad

social por parte de la población (Salvia, Fachay y Robles, 2018; Muñiz Terra, Pla y López Castro, 2016; Salvia y Vera, 2009).

El abordaje supone el esfuerzo por construir variables que den cuenta de la segmentación del mercado de trabajo, la distribución de las actividades económicas, las capacidades diferenciales de los gobiernos provinciales y locales en la prestación de servicios públicos y en la consolidación de la infraestructura urbana que refuerzan la desigual distribución del ingreso y afectan a la calidad de vida de la población.

#### *f) Accesibilidad (factores facilitadores o inhibidores) y barreras*

La satisfacción de las necesidades educativas de la población constituye un proceso complejo vinculado, por un lado, a factores de orden cultural, físico y económico y, por otro, a las características del sistema productor de bienes y servicios –en este caso las ofertas educativas–, que está conformado en gran medida por las regulaciones y decisiones de los funcionarios del aparato político-administrativo que regulan tales prestaciones (Riquelme, 1978 y 1997). El estudio de las condiciones de vida constituye una primera aproximación a la detección de los grupos en desventaja relativa y que enfrentan barreras económicas, culturales y físicas para el acceso a los bienes y servicios públicos, entre ellos a la educación.

Desde esta perspectiva, la accesibilidad excede a las distancias físicas, existiendo barreras económicas, culturales o simbólicas que actúan como bordes que los sujetos no traspasan o que limitan su movilidad y que generan desigualdad en el disfrute de los bienes y servicios (Harvey, 1977). En este sentido, las barreras promueven la discriminación de la población que se ve limitada o impedida de acceder a estos servicios, profundizando aún más las desventajas frente las condiciones materiales y de vida (Riquelme, 1989; Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

#### *g) La segmentación socioeducativa y la diferenciación institucional*

La noción de segmentación socioeducativa en ámbitos locales es interpretada en las investigaciones en curso a través de la existencia de circuitos, caminos o trayectos al interior del nivel secundario que promueven trayectorias educativas desiguales. Los circuitos segregan a los grupos de poblaciones al interior de cada uno en términos de las características socio-económicas de la población atendida en relación con la estructura social; las características de la oferta y la dotación diferencial de recursos de las instituciones educativas (Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

El estudio de la segmentación educativa cuenta con diversos antecedentes internacionales de los cuáles sólo es posible citar a unos pocos (Baudelot y Establet, 1975; Bowles y Gintis, 1981; Dubet, 2009; Verhoeven, 2013). En Argentina, existen diversos trabajos que dan cuenta de la existencia de circuitos educativos que atienden a estudiantes de distinto origen socioeconómico y que desarrollarían trayectorias educativas diferenciadas (Riquelme, 1985 y 1989; Braslavsky, 1985; Filmus et al., 2001; Kessler 2002; Llach, 2006; Tiramonti, 2008; Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

La segmentación educativa se manifiesta en la dotación de recursos materiales y humanos, las características edilicias, las capacidades de gestión y de desempeño técnico- pedagógico de los docentes, la accesibilidad a las propias instituciones y a las posibilidades de las instituciones de articularse o vincularse con otras instituciones educativas, gubernamentales, sociales y productivas (Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

La noción de diferenciación institucional apunta a captar la desigual distribución y características de los establecimientos, que se expresa en dotaciones y capacidades que influyen en los aprendizajes para los distintos grupos sociales. La aproximación a esta noción se basa en la reconstrucción de perfiles institucionales mediante la comparación de la presencia de los recursos básicos para las actividades de enseñanza y aprendizaje en las instituciones educativas. La comparación de la similitud entre instituciones puede permitir la identificación de circuitos o grupos escolares con características diferenciadas.

### *h) La dimensión espacial- territorial*

Aquello que en el espacio o el territorio podría parecer un accidente, obra de la naturaleza o resto histórico de lo “que siempre fue así”, es en realidad una cara del orden social. Las disposiciones de arriba/abajo, cerca/lejos, o centro/periferia dan cuenta de jerarquizaciones sociales y espaciales, que se entrelazan con la organización política-administrativa de los territorios. Las investigaciones que analizan los cambios en la composición de la estratificación y las modalidades que adopta en la Argentina de los últimos treinta años, señalan que la segmentación socioeconómica se encuentra atravesada por la situación urbana de los lugares donde habita la población (Svampa, 2004; Salvia y De Grande, 2007).

El abordaje territorial implica un tratamiento de múltiples escalas o niveles: nacional, regional, provincial, departamental, local. El abordaje de la dimensión espacial cobró importancia durante los últimos años a partir de la mirada sobre el territorio en las políticas educativas. Este enfoque contextualiza a las instituciones educativas, y propone una “lupa” o “lente” para analizar las distintas políticas, ya que “una buena política pública con enfoque de territorio será aquella que logre la mayor cercanía hacia los sujetos para satisfacer a escala las necesidades locales, sin perder la visión del contexto nacional” (Corbetta, 2009, p. 265).

### **2- Desde las provincias a los departamentos y partidos hasta las localidades: hallazgos sobre la desigualdad y la atención de la deuda social educativa**

La complejidad de las desigualdades educativas -y de su estudio- supondría considerar la mirada espacial en distintas escalas: nacional, regional, provincial, local. Los análisis en los niveles globales pueden no dar cuenta de la heterogeneidad de situaciones que se encuentran en los territorios. Por este motivo la exploración en ámbitos de menor escala (departamentales y locales), permite comprender las condiciones en que se cumple -o no- el derecho a la educación de la población y las configuraciones específicas de las ofertas educativas en relación con las características socio-económicas de la población y su calidad de vida (CONADE, 1968; Riquelme, 1978; FUDAL, 1978; Vapnarsky, 1982; INDEC, 1985, Riquelme 1989, Riquelme 2004; Riquelme y Kodric, 2013; Riquelme, Herger y Sasserá, 2018).

En el nivel local, toman forma las múltiples dimensiones de la desigualdad y su estudio permite distinguir los factores y mecanismos intervinientes. El foco en las localidades en tanto ámbitos cotidianos donde se desarrollan las relaciones sociales y se implementan las políticas públicas (Riquelme y Herger, 2006), puede evidenciar los procesos de diferenciación espacial y educativa. El acercamiento a estos espacios de menor escala, permite enriquecer los análisis regionales y provinciales para comprender las problemáticas y dificultades de los sistemas educativos en relación con los contextos sociales y económicos de los que forman parte, y que a su vez inciden en la desigual calidad, volumen y cantidad de la oferta educativa (Cetrángolo, Steinberg y Gatto, 2011).

Distintos trabajos incorporan la dimensión espacial territorial como un factor para el análisis de las desigualdades sociales y educativas desde una perspectiva multidimensional, tanto estudios que abarcan todo el país (Cetrángolo, Steinberg y Gatto, 2011; Steinberg, 2015; Steinberg et al. 2013) como aquellos referidos a estos procesos a nivel local (Di Virgilio y Serrati, 2019; Steinberg y Tófaló, 2018; Márquez y Robert, 2016; Riquelme, 2019, 2004 y 1989; Sasserá, 2020).

Las investigaciones recientes retoman una línea de interpretación respecto a las desigualdades entre áreas territoriales de menor escala (departamentos) en el nivel de desarrollo económico productivo y en el acceso a los bienes y servicios básicos para las condiciones de vida de la población en tanto afectan el cumplimiento del derecho a la educación. De allí el título del segundo apartado: de las provincias, a los partidos o departamentos hasta las localidades en un esfuerzo comprensivo para develar las traducciones de las políticas en los ámbitos jurisdiccionales y los acuerdos o desacuerdos entre instancias y programas nacionales o provinciales y la aparición de nuevos actores en los escenarios locales.

## *2.1 Las diferencias provinciales económicas y sociales y la atención de la DSE con la población adolescente y joven*

Las diferencias provinciales en el cumplimiento del derecho a la educación constituyen un rasgo estructural del desarrollo del país asentado en la histórica disparidad en los desempeños productivos de las jurisdicciones. La alta heterogeneidad económica y social entre provincias y al interior de éstas altera la distribución de los bienes y servicios públicos y refuerza las desventajas educativas de los sectores sociales más postergados.

La existencia de situaciones provinciales económico-productivas diferenciales se reconstruye a partir de las estructuras productivas y de empleo, la participación en la producción nacional, el nivel de competitividad económica y de indicadores de calidad de vida de la población, que permiten reconocer o identificar en coincidencia con otros autores (Cetrángolo y Gatto, 2002) cinco agrupamientos de provincias según sean: dinámicas, de desarrollo intermedio alto, intermedio medio o intermedio bajo, y aquellas con marcado retraso productivo o de desarrollo vegetativo. Las diferencias en las dinámicas del sistema educativo en cada provincia y su evolución tanto en la perspectiva de la oferta como de la demanda social se tradujeron también en una suerte de situaciones tipo o clasificación de las jurisdicciones según el nivel educativo, desde las de menor nivel, al nivel medio y alto (Riquelme, 1978; FUDAL, 1978, Beccaria y Riquelme, 1985; Riquelme, 2004; Riquelme y Kodric, 2013).

La relativa asociación entre las dinámicas provinciales y los problemas en el tránsito por el secundario, se ponen en evidencia en provincias con bajo y muy bajo desarrollo económico y social como Corrientes, San Juan, Misiones y Santiago del Estero, con las mayores tasas de sobreedad y bajos logros en los aprendizajes. Las provincias con economías dinámicas -Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza – tienen menores tasas de sobreedad y mejores logros en matemáticas.

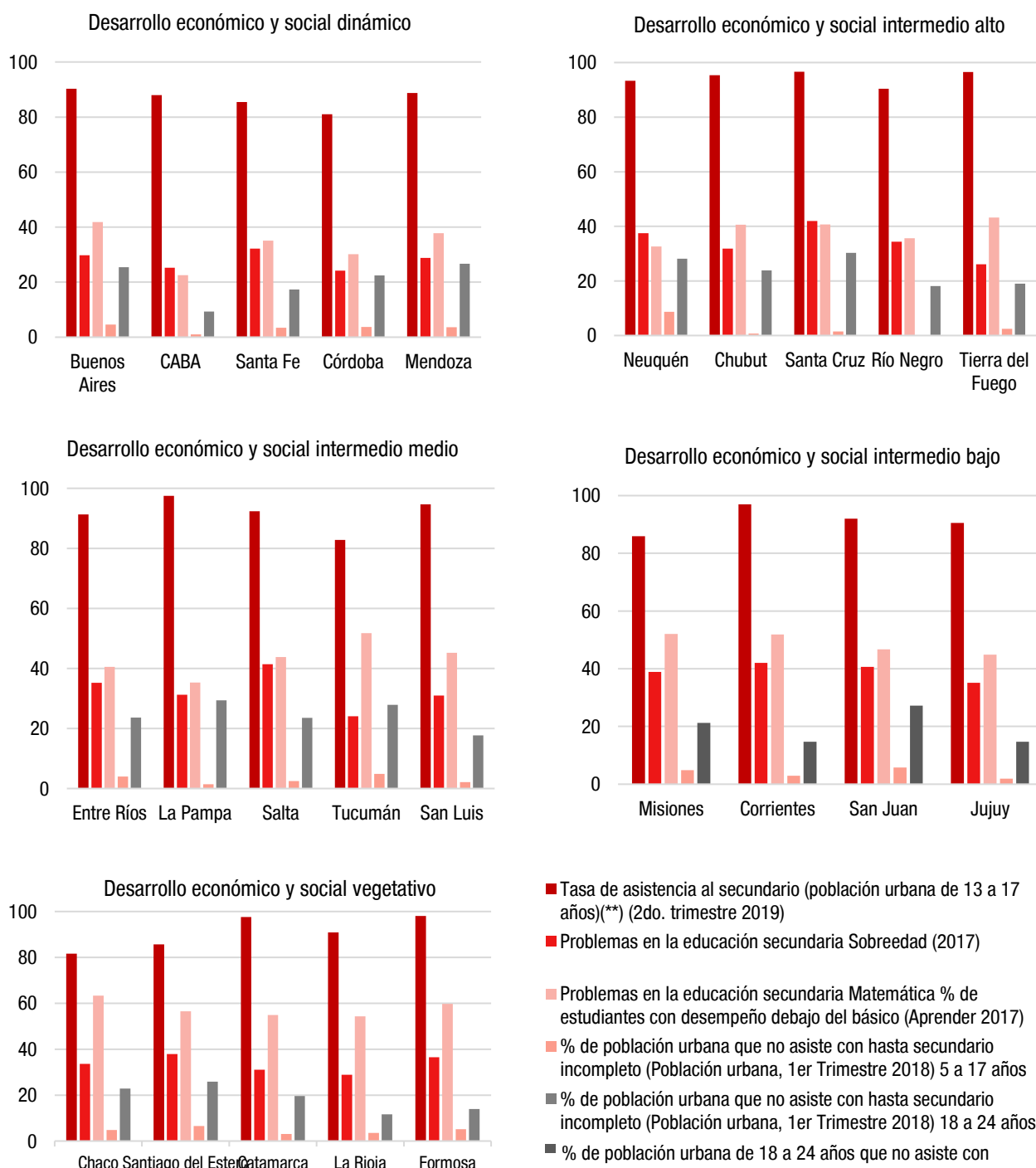
La exclusión del sistema educativo de los niños y adolescentes también es diferencial entre las provincias con casi un 9% en Neuquén, provincia de desarrollo intermedio alto, y 7% en Santiago y 5% en Formosa, provincias con bajo y muy bajo nivel de desarrollo. Los jóvenes que no lograron completar el secundario, y que expresan los límites de las políticas recientes dirigidas a garantizar la educación obligatoria, representan en la mayoría de las provincias un 20%, y superan el 25% en Santa Cruz, La Pampa, Neuquén, Corrientes, Tucumán y Santiago del Estero.

La atención de la población excluida del secundario y la mejora en las condiciones objetivas para el desarrollo del aprendizaje de quienes están asistiendo, requiere la asignación de recursos por parte del gobierno nacional y los gobiernos provinciales para políticas dirigidas a ampliar la cobertura y enfrentar la repitencia, la extraedad y los bajos logros en los aprendizajes alcanzados (Riquelme, 2013).

El peso de los recursos tributarios propios en el total de los recursos provinciales, el peso relativo del gasto educativo en el conjunto del gasto provincial y el gasto educativo en secundaria, constituyen una aproximación a las capacidades político-administrativas de las provincias para planificar e implementar políticas dirigidas al nivel secundario. Estos indicadores marcan un punto de partida en la exploración del esfuerzo monetario que realizan las jurisdicciones, así como de las limitaciones para incrementar los recursos asignados.

Cetrángolo y Gatto han caracterizado el grado de dependencia de las provincias respecto a los recursos del gobierno nacional y advierten que “los resultados de la provisión de servicios básicos en manos de los gobiernos provinciales deben considerar, como un aspecto crucial, la capacidad de cada jurisdicción de financiar sus erogaciones” (Cetrángolo y Gatto, 2002, p. 30).

**Gráfico 1. Indicadores de acceso y permanencia en el nivel secundario según desarrollo y heterogeneidad económico-productiva de las provincias: tasa de asistencia al secundario, tasa de sobreedad, porcentaje de estudiantes con desempeño debajo del básico en matemática, porcentaje de población urbana de 5 a 17 años y de 18 a 24 años que no asiste con hasta secundario incompleto.**



Nota: (\*) incluye a la población de los aglomerados urbanos de cada provincia.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Riquelme (2004), INDEC EPH 1° Trimestre de 2018 y 2° trimestre de 2019 y Ministerio de Educación, Relevamiento Anual 2017 y 2018 y Aprender 2017.

Los autores señalan que una mayor autonomía de recursos es un indicador claro de un mayor desarrollo económico y de la mayor capacidad de una determinada jurisdicción para seguir políticas que permitan el mejor financiamiento de las actividades estatales. Esta asociación se evidencia al considerar las diferencias entre las provincias respecto al peso relativo de los recursos tributarios propios en el total de sus ingresos: las provincias

con economías dinámicas – Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza- recaudan casi un tercio de sus recursos, mientras las provincias de desarrollo bajo o vegetativo no alcanzan al 15% de recursos propios, es decir, son absoluta o considerablemente dependientes de los recursos nacionales para financiar sus actividades.

Los indicadores de gasto provincial en educación expresan diferencias entre los esfuerzos que realizan las provincias en la asignación de recursos para el sector y que, con algunas excepciones, está relacionada con las mayores capacidades económicas de las jurisdicciones. La provincia que mayor porcentaje del gasto público provincial destina a educación es Buenos Aires (35%), mientras que el menor porcentaje corresponde a Chaco (19%). La distribución no igualitaria del gasto en educación entre las provincias responde también a las disparidades en la disponibilidad de los recursos fiscales propios y la dependencia de los recursos que provienen del gobierno nacional (Morduchowicz, 2020).

Un estudio reciente señala que

la equidad interprovincial en materia de financiamiento educativo es la gran cuenta pendiente de la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley de Educación Nacional. A pesar de que ambas leyes crearon mecanismos para atenuar las desigualdades, no han podido establecer la protección de los niveles de inversión educativa para alcanzar las metas establecidas (Claus y Bucciarelli, 2020, p. 23).

Las desigualdades en la asignación de los recursos para la educación entre las provincias se agudizaron en el contexto de crisis y ajuste del gasto público de los últimos años.

Las estimaciones de la deuda social educativa proponen una suerte de línea de base para el incremento presupuestario dirigido al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario, en marco de las diferentes capacidades provinciales. Los resultados de los ejercicios realizados en distintos momentos, así como la actualización al 2018, dan cuenta que los incrementos presupuestarios para atender a los niños y adolescentes que no asisten varían entre un 1% en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, casi un 9% en Buenos Aires y el 7% en Neuquén, con un promedio cercano al 4%. La atención educativa de los adultos jóvenes (18 a 24 años) requeriría un incremento presupuestario de 4,5% en CABA hasta el 29% en Buenos Aires, mientras en un grupo numeroso de provincias el esfuerzo presupuestario debería incrementarse entre el 10% y el 15%.

Tabla 1. Algunos indicadores político-administrativos de las provincias y atención de la deuda social educativa.

Provincia	% de recursos tributarios provinciales en el total ingresos provinciales (1° T 2020, %)	Gasto Provincial en Educación como % del gasto público provincial (2018)	Gasto educativo provincial en secundaria como (% del gasto educativo provincial, 2018)	Estimación de población urbana que no asiste con hasta secundario incompleto (Población urbana, 1° T 2018) (*)		Estimación del porcentaje de recursos incrementales del presupuesto educativo (2018) (**)	
				5 a 17 años	18 a 24 años	100% de atención de la población excluida de 5 a 17 años	100% de atención de la población excluida de 18 a 24 años
<b>Total</b>		<b>28,1</b>	<b>32,1</b>	<b>367922</b>	<b>1116222</b>	<b>3,6</b>	<b>10,9</b>
<b>Dinámicas, % alto de PBG, estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas o economía urbana de servicios, altos o relativamente altos niveles de desarrollo.</b>							
Buenos Aires	39,6	35,8	32,9	163514	459760	4,7	13,3
CABA	70,1	32,9	22	5.147	25.522	0,9	4,5
Santa Fe	29,8	28,6	24,9	23.027	64.564	3,0	8,4
Córdoba	33,5	22,4	38,4	26.603	91.673	3,2	10,9
Mendoza	32,7	26	39,2	14.978	57.912	3,2	12,5
<b>Intermedias alta, estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos no renovables o dos casos con desarrollo de base agroalimentaria, altos o relativamente altos niveles de desarrollo.</b>							



Neuquén	27,1	28,7	36,4	12.397	20.193	7,3	11,8
Chubut	17,4	30,7	30,2	946	15.742	0,4	6
Santa Cruz	18,1	23,1	31,5	1.236	11.532	1,4	12,8
Río Negro	28,5	28,5	30,4	0	14.786	0	7,9
Tierra del Fuego	18,3	23,6	30,9	891	3.579	2	8
<b>Intermedias media, economías de base agroalimentaria o de nuevo desarrollo económico, con relativamente bajo desarrollo social</b>							
Entre Ríos	21,4	31,4	31,2	11.457	37.459	3	10
La Pampa	16,7	27,5	31,8	974	11.252	1,1	13,2
Salta	23,1	31,9	31,7	8.622	42.320	2,3	11,1
Tucumán	24,4	24	38,9	18.175	56.802	4,8	14,9
San Luis	21,1	25,7	30,6	2.282	10.555	1,5	7,1
<b>Intermedias bajas, desarrollo intermedio con severas rigideces o marcado desarrollo productivo y bajo desarrollo social</b>							
Misiones	23,8	28,7	29,5	15.193	35.457	4	9,3
Corrientes	11,2	29,7	38,1	7.267	21.145	2,2	6,4
San Juan	13,3	21,4	29,1	10.069	24.956	4,9	12,2
Jujuy	13	25,7	38,6	3.387	7.191	1,7	3,6
<b>Vegetativas, economías con marcado retraso productivo y empresarial o de nuevo desarrollo económico, con desarrollo social muy bajo</b>							
Chaco	11,9	26,6	33,1	13.468	21.988	4,9	8,1
S. del Estero	9,2	24,2	27,9	15.261	33.592	4,9	10,7
Catamarca	9,1	19,5	34,1	2.845	10.241	3,4	12,2
La Rioja	7,4	22,6	31,3	2.853	5.655	2,7	5,4
Formosa	5,7	25,2	30,6	7.332	11.282	4	6,2

Nota: (\*) Refiere a la población urbana que no asiste al sistema educativo y que tiene primaria incompleta, primaria completa o secundaria incompleta. Se estimó calculando el peso relativo en la población urbana de cada grupo de edad por aglomerado urbano en el 1er. Trimestre de 2018 (EPH). Este porcentaje se aplicó a las proyecciones de la población de cada grupo de edad (urbana y rural) para el total país y de cada provincia para el año 2018 (INDEC). Cada provincia refiere a la población de todos los aglomerados urbanos que toma la EPH en esa jurisdicción. (\*\*) Estimación de recursos incrementales del presupuesto educativo. Estos ejercicios siguen desarrollos metodológicos del Programa Educación, Economía y Trabajo (PEET-IICE-UBA-FFyL/UBA). Las partidas adicionales o incrementales refieren al volumen de recursos necesarios para atender a la población que no asiste con hasta secundaria incompleta. Surge de multiplicar el total de esta población en cada grupo de edad por el gasto por alumno en el sector estatal (CGECSE/MEN, 2018) y estimar cuanto representa en términos porcentuales respecto al gasto público provincial (CGECSE/MEN, 2018). Fuentes: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asuntos provinciales, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Coordinación de Costos del sistema Educativo, Ministerio de Educación. INDEC- EPH 1er. Trimestre de 2018.

Las limitaciones en la información sobre el gasto provincial en el nivel secundario desagregada de acuerdo con programas o acciones y más aún las dificultades para contar con precisiones en cada una de las provincias, constituyen un impedimento para realizar ejercicios más precisos de asignación de recursos para la atención de la deuda social educativa. Sin embargo, estas estimaciones, aún con las limitaciones de las fuentes de información, ofrecen una estrategia para contrastar la disponibilidad de recursos con los montos que serían necesarios en cada provincia para extender la cobertura y disminuir los problemas de sobreedad, repitencia o abandono, entre otras cuestiones principales en la concreción de la obligatoriedad del nivel. Estos ejercicios aportan argumentos a las áreas políticas y técnicas que intervienen en las discusiones sobre las asignaciones presupuestarias a la educación en el marco de las pugnas distributivas con otros sectores del estado provincial.

## 2.2 Aproximación a las desigualdades educativas al interior de las provincias: indicadores de favorabilidad y desfavorabilidad departamental

La investigación actual<sup>6</sup> se orienta a lograr una mayor comprensión de los problemas de acceso y permanencia en la educación secundaria al interior de las provincias, tomando el nivel departamental como unidad territorial de interés para los análisis de la educación y formación para el trabajo. En los departamentos y distritos, se localizan áreas de conducción política administrativa -sedes de supervisión e inspección de los niveles y

<sup>6</sup> Proyecto: Transformación de la educación secundaria y formación para el trabajo de la Argentina en las últimas décadas: Transiciones críticas y diferenciación provincial y territorial. Áreas de vacancia, desafíos e innovación (PIP 2017-2019 / UBACyT 2018), dirigido por la Dra. Graciela C. Riquelme con sede en el PEET-IICE-FFyL/UBA.

modalidades (técnico-profesional, adultos, especial; etc.)- que pueden intermediar en la implementación de diferentes medidas y acciones dirigidas a la atención de las necesidades educativas de la población.

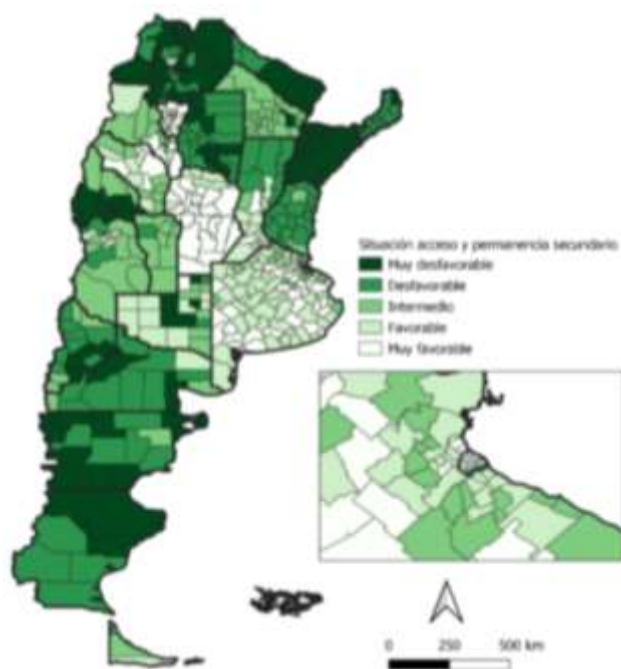
En un estudio anterior (Riquelme, 2019) se pudo comprobar la existencia de disparidades en las condiciones de acceso y permanencia al secundario técnico entre las comunas de la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires, de acuerdo con la situación de favorabilidad/desfavorabilidad sociolaboral y de la oferta de servicios sociales (Steinberg y Tófaló, 2018). Los hallazgos pusieron en evidencia que la asistencia a la educación secundaria técnica se concentra en las zonas en situación desfavorable e intermedia y que los problemas de repitencia, sobreedad y abandono si bien han mejorado en la última década, son más agudos en las comunas con situación desfavorable (Riquelme, 2019).

Siguiendo estos antecedentes, se realizó una aproximación a la caracterización de los departamentos de todo el país para poner en evidencia patrones de homogeneidad y diferenciación de los territorios provinciales, considerando diversas dimensiones del desarrollo económico productivo y social, así como dimensiones que refieren al acceso, permanencia y niveles de logro en los aprendizajes en el nivel secundario.

La exploración se realizó a través de técnicas de combinación de agrupamientos (clusters) y de técnicas de análisis socio-espacial con sistemas de información geográfica, para arribar a clasificaciones preliminares<sup>7</sup> de situaciones de favorabilidad/desfavorabilidad de los departamentos de todo el país respecto a las condiciones socioeconómicas y del acceso y permanencia de la educación secundaria.

Los resultados de esta primera exploración permitieron identificar de manera preliminar los departamentos en situaciones de desfavorabilidad en el acceso, permanencia y logros en los aprendizajes, es decir, aquellos en los que existirían altos o muy altos porcentajes de adolescentes con secundaria incompleta que no asisten y en los que la repitencia, la sobreedad y el bajo rendimiento son más críticos. Estos territorios son los que requieren de la planificación y asignación de recursos para políticas y programas que amplíen la cobertura y acompañen el tránsito de los estudiantes hasta completar el nivel secundario.

**Mapa 1. Situación de favorabilidad en el acceso y permanencia al nivel secundario de los departamentos de Argentina. Comparación entre provincias**



Variables y fuentes
Población joven de 13-17 que no asiste con hasta secundaria incompleta. INDEC 2010.
Población de 18 a 24 años con secundario completo y más. INDEC 2010.
Tasa de crecimiento de la matrícula 2013-2017. Relevamientos Anuales 2013 y 2017. DIEE. Ministerio de Educación de la Nación
Tasa de repitencia 2016. Relevamientos Anuales 2016 y 2017. DIEE. Ministerio de Educación de la Nación.
Tasa de sobreedad 2017. Relevamientos Anuales 2016 y 2017. DIEE. Ministerio de Educación de la Nación.
Tasa de promoción efectiva 2016 Relevamientos Anuales 2016 y 2017. DIEE. Ministerio de Educación de la Nación.
Aprender 2017. Estudiantes por debajo del nivel básico de Matemática. Secretaría de Evaluación Educativa - Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

Fuente: PEET-IICE/UBA UBACyT-PIP 2018-2021. PEET (2020)

<sup>7</sup> PEET (2020) Aproximación a una caracterización de situaciones sociales, económico- productivas y de acceso y permanencia en la educación secundaria en territorios del país, Documento de trabajo del Proyecto “Transformación de la educación secundaria y formación para el trabajo de la Argentina en las últimas décadas: Transiciones críticas y diferenciación provincial y territorial. Áreas de vacancia, desafíos e innovación”, Natalia Herger y Jorgelina Sasserá. Mayo 2020, Mimeo.

Las situaciones de acceso y permanencia más desfavorables en la secundaria, se concentran en los departamentos de algunas provincias con desarrollo económico, productivo y social intermedio medio, bajo y vegetativo, tales como Salta, Jujuy, Formosa, Santiago del Estero, Corrientes, San Juan; y en menor medida en algunos departamentos de provincias de economías intermedias altas del sur del país.

Los análisis realizados pusieron en evidencia cierta asociación entre la situación de favorabilidad-desfavorabilidad económica y social de los departamentos y las situaciones de acceso, permanencia y logros en la educación secundaria. Esto se observa especialmente en los agrupamientos con condiciones favorables y en casi la mitad de los departamentos que corresponden al agrupamiento en situación desfavorable, y da cuenta de la relación entre las condiciones de vida y las situaciones educativas en estos territorios.

**Tabla 2. Departamentos por situación de favorabilidad/desfavorabilidad socioeconómica según situación de acceso, permanencia y logros de aprendizaje en el nivel secundario. En porcentajes.**

Situación socio-económica del agrupamiento de departamentos	Total		Situación de acceso, permanencia y logros de aprendizaje en el nivel secundario			
			Muy favorable	Favorable	Intermedia	Desfavorable
Total	100,0	(525)	2,5	34,5	29,1	33,9
Muy favorable	100,0	(31)	12,9	54,8	6,5	25,8
Favorable	100,0	(85)	4,7	52,9	25,9	16,5
Intermedia	100,0	(259)	1,5	35,5	31,3	31,7
Desfavorable	100,0	(132)	0,7	18,0	32,0	49,3

Fuente: PEET-IICE/UBA UBACyT-PIP 2018-2021.

Estos hallazgos iniciales permiten una aproximación a la diversidad de cada provincia, que se expresa en departamentos con contextos sociales y económicos similares o dispares, así como de las áreas con las situaciones educativas más críticas y que requerirían de mayor atención por parte de los distintos niveles de gobierno.

### *2.3 Aproximación a los circuitos educativos locales y la diferenciación institucional*

Una aproximación a la existencia de los circuitos educativos en espacios locales es posible a partir de la identificación de factores que intervienen en la diferenciación institucionales tales como el tipo de institución (según se traten de escuelas secundarias orientadas, escuelas técnicas, instancias de inclusión y terminalidad educativa); las características de los docentes en cuanto a formación y antigüedad; las condiciones edilicias y la disponibilidad de espacios adecuados; los recursos didácticos y equipamiento suficientes; la disponibilidad de recursos económicos; y la capacidad de gestión técnico-pedagógica y administrativa de los equipos directivos. Un factor transversal, es el de la localización espacial, según las características del área de emplazamiento de la institución (acceso a los servicios básicos) y la accesibilidad física (transporte, caminos).

Desde esta perspectiva se planteó una aproximación a la construcción de circuitos educativos en cinco localidades de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe a partir del abordaje de la diferenciación y la construcción de perfiles institucionales (Riquelme, Herger y Sasserá, 2018).

Tabla 3. Síntesis de los circuitos educativos analizados en localidades de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

Circuito	Localidad			
	Campana	Berazategui Florencio Varela	Rosario	Zárate
<b>Grupo I</b>	Sin problemas de accesibilidad. Condiciones edilicias satisfactorias. Matrícula heterogénea.	Sin desfavorabilidad, llegada de colectivos. Edificios con recursos y espacios suficientes, Alumnos que sólo estudian.	Sin barreras. Edificios propios con recursos y espacios suficientes. Matrícula de clase media, media baja.	Sin barreras. Edificios adecuados. Estudiantes que no trabajan.
<b>Grupo II</b>	Instituciones de educación agraria. Sin transporte. Condiciones edilicias satisfactorias. Población con NBI.	Localizaciones con situaciones dispares de transporte. Edificios propios y adecuados. Mitad de los estudiantes trabajan.	Sin barreras. Edificios compartidos con necesidad de mejora. Matrícula con padres con nivel educativo.	Transporte inadecuado. Edificios satisfactorios y recursos materiales adecuados. Dificultades con la estabilidad de los docentes. Matrícula heterogénea.
<b>Grupo III</b>	Sin transporte. Edificios inadecuados. Matrícula del mismo barrio.	Zonas anegables. Casos con necesidades de infraestructura e higiene. Mayoría de delo estudiantes recibe planes sociales.	Ubicación periférica. Edificios adecuados, estudiantes de clase trabajadora y baja.	Falta de transporte, zonas anegables. Edificios inadecuados. Matrícula definida como de clase trabajadora y baja.
<b>Grupo IV</b>	Espacios físicos sin condiciones adecuadas y escasez recursos materiales y didácticos. Condiciones de trabajo docente precarias. Falta de planificación a mediano y largo plazo por parte de la conducción educativa.			

Fuente: PEET-IICE/UBA UBACyT-PIP 2018-2021 sobre la base de Riquelme, Herger y Sassera (2018)

En las localidades estudiadas, fue posible identificar cuatro circuitos o grupos de escuelas secundarias orientadas y secundarias técnicas, distinguidas en términos de prestigio y antigüedad, condiciones edilicias, localización y pertenencia social de los estudiantes. En cada localidad, los circuitos o grupos de escuela poseen características propias, pues los procesos y los factores que intervienen en la diferenciación institucional y en la configuración de la segmentación socio educativa son distintos debido a las particularidades sociales, económicas, políticas y territoriales de cada provincia y ciudad (Riquelme, Herger y Sassera, 2018).

La aplicación de esta estrategia de análisis permitió reconstruir perfiles de instituciones de educación secundaria técnicas en relación con prácticas de estudio y trabajo<sup>8</sup> que fueron relevadas de una muestra de 82 estudios de caso en la mayoría de las provincias de Argentina (Riquelme, Herger y Sassera, 2019a y b) logrando la construcción de perfiles institucionales que dieron lugar a tres agrupamientos de establecimientos: instituciones con condiciones edilicias, materiales, personal docente y recursos adecuados; instituciones con necesidades edilicias, materiales o de recursos pero que no impidieron el desarrollo de las prácticas; instituciones con dificultades edilicias, materiales o falta de docentes acentuadas que inciden en la realización de prácticas.

La diferenciación entre las escuelas técnicas analizadas a partir de la reconstrucción de los perfiles institucionales-, se relacionó con el nivel de organización de las prácticas de estudio y trabajo desarrolladas.

<sup>8</sup> Las prácticas de estudio y trabajo son diversas, y pueden consistir en pasantías, talleres, actividades de vinculación con la realidad social y productiva. Un tipo de prácticas de estudio y trabajo son las prácticas profesionalizantes cuyo objetivo es la puesta en práctica de los saberes profesionalizantes que buscan introducir a los estudiantes en los procesos y el ejercicio profesional a partir de estrategias didácticas y tienen como referencia al perfil profesional y a situaciones de trabajo. Constituyen una instancia curricular, son organizadas por la escuela y deben realizarla todos los estudiantes (Riquelme, Herger y Sassera, 2019b).

Las restricciones de recursos materiales y humanos que presentaban las instituciones de la muestra incidieron en las características de organización e implementación de las prácticas analizadas.

Estos resultados refuerzan las conclusiones sobre la especificidad de las dinámicas de la diferenciación institucional, que contribuye a la generación de circuitos educativos en cada localidad. En este marco, la dimensión espacial juega un rol significativo, pues las escuelas localizadas en zonas donde la población presenta condiciones de vida desfavorables, pertenecen generalmente a los grupos III y IV o registran situaciones que requieren de la atención de las áreas político técnicas educativas.

Este tipo de análisis desde un abordaje micro puede contribuir a identificar desigualdades que afectan el cumplimiento del derecho a la educación, y orientar diagnósticos para la planificación de las políticas en localidades y distritos escolares. Para ello, resulta preciso considerar las relaciones existentes entre las características de los sistemas educativos jurisdiccionales y en los espacios locales, las políticas educativas implementadas, la distribución de los recursos entre las instituciones educativas y las barreras existentes para el acceso a los mismos.

### **3- A modo de cierre: algunos aportes a la planificación de políticas y la asignación de recursos a la educación secundaria en las provincias**

El desarrollo del artículo escrito en el año de la pandemia y ya endemia por el COVID-19 anticipa y muestra las consecuencias de esta nueva e inédita profunda crisis mundial y en nuestro país. Sin duda agudiza la desigualdad de las estructuras económicas, productivas y sociales provinciales, amplía las brechas en las condiciones de vida de la población, afecta fuertemente las condiciones de producción educativa a nivel departamental e institucional pero a la vez constituye una gran señal colectiva de alertas y desafíos para nuestros equipos de investigación, al interpelar y exigir capacidades de respuesta, reflexión y diseño de nuevas alternativas y propuestas a partir de los resultados, hallazgos y diagnósticos disponibles.

Nuestra investigación sobre la transformación de la educación secundaria y formación para el trabajo de la Argentina, en las últimas décadas, pivotea en las transiciones críticas y la diferenciación provincial y territorial, buscando áreas de vacancia, desafíos e innovación. Sin duda, hay camino recorrido y comprobado sobre las dificultades de las provincias y las diferentes capacidades para enfrentar las reformas de la educación secundaria, hallazgos que fueron presentados en el apartado anterior. El desafío de la etapa actual es profundizar el análisis a través de un estudio comparado de casos provinciales, que permita en cada jurisdicción indagar y precisar el alcance de las capacidades provinciales para enfrentar la deuda social educativa con la población adolescente y joven.

Estas situaciones pueden dar cuenta de advertencias formuladas en trabajos previos en los que se señalaba que

Es necesario descifrar los mecanismos complejos que han acompañado la reforma educativa, y en particular la transformación o cambios de estructura de la educación secundaria [...] exponiendo sus aspectos reproductivos y los intereses que los mantienen, a nivel nacional y provincial y también municipal, a través de todos los grupos, no siempre visibles, que están involucrados (Riquelme, 2004, p.221).

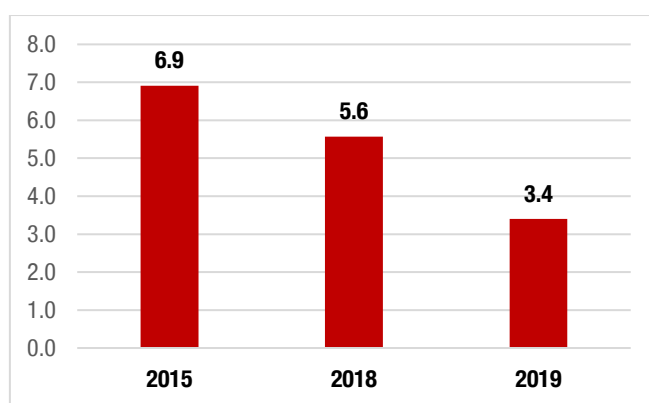
Los estudios de caso por provincia que propone la investigación deben explorar la existencia de mecanismos de planificación, programación y asignación de recursos a las políticas de educación secundaria y caracterizar las capacidades orgánico-funcionales, posibilidades y estilos de las jurisdicciones en función de la existencia o no de:

- instancias de programación de las políticas específicas dirigidas al nivel secundario y secundario técnico;
- la atención de las demandas sociales (edad, género, localización, y otras características de la población), demandas derivadas de la obligatoriedad y consideración de demandas derivadas de la heterogeneidad económico-productiva;
- relaciones con los planes nacionales de educación secundaria y secundaria técnica;
- un diseño y seguimiento de planes al interior de las provincias, por departamento, distrito e instituciones;

- la previsión de recursos específicos para el nivel secundario contemplando mecanismos de asignación (por planta funcional según tipo de escuelas y localización, innovaciones tecnológicas, espacios curriculares, nuevos roles docentes, acompañamiento de trayectorias).

La llegada (virtual en pandemia y endemia) a cada una de las provincias seleccionadas cuenta con carpetas provinciales de caracterización de las situaciones desarrollo económico- productivo y de la educación secundaria y técnica, los hallazgos sobre la desigualdad intra-provincial y departamental junto a una serie de interrogantes para indagar cómo se encaran las cuestiones referidas al: (i) financiamiento, las relaciones entre el gobierno nacional y provincias y la privatización y (ii) la atención de la demanda social en términos de la igualdad de oportunidades.

**Gráfico 2. Presupuesto del Ministerio de Educación: peso relativo de los créditos asignados a actividades dirigidas al nivel secundario. 2015, 2018 y 2019. En porcentajes.**



(\*) No incluye Progresar. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Leyes de Presupuesto 2015, 2018 y 2019.

Frente a las notorias caídas de las partidas presupuestarias orientadas a la educación secundaria, un rastreo preliminar de materiales y el análisis de presupuestos nacionales y provinciales, ha permitido verificar la existencia de otros programas de financiamiento internacional y otras formas de cooperación en la implementación de las reformas de secundaria, o diversas formas de cooperación a nivel provincial, departamental o de instituciones para intervenciones e innovaciones pedagógicas de acuerdo a la atención, destino y objeto del gasto. Por ello, en los casos seleccionados es necesario explorar los registros en algunas provincias sobre:

- los montos y significación de las partidas nacionales;
- los mecanismos de asignación de fondos centrales sean a las instituciones, o a los planes jurisdiccionales;
- la existencia de diverso tipo de alianzas público –internacional, provincial-privadas, provincial-internacional-privadas, nacional o provincial con sindicatos docentes hasta alianzas nacional o provincial con asociaciones empresarias o fundaciones.

La atención de la demanda social de la población adolescente y joven en términos de la igualdad de oportunidades requiere de recursos financieros junto a estructuras político-administrativas que acompañen la definición de acciones y las gestiones para la localización de fondos y la intervención con peso en los ámbitos de debate de las políticas públicas nacionales, regionales y federales. Las provincias han avanzado en el “fortalecimiento y el re-empoderamiento en la conducción de la educación secundaria, como genuinas coordinadoras del nivel” (Riquelme 2004, p. 221) pero sin duda persisten diferencias ya que

en su mayoría, las administraciones educativas enfrentan una serie de elementos estructurales que condicionan las posibilidades de modernizar los aparatos de gobierno del sistema; [...] las dificultades para explicitar los criterios políticos y técnicos que fundamentan muchas de las decisiones que se adoptan con problemas en la división del trabajo; la falta de racionalidad en los procesos administrativos con la incapacidad (o despreocupación) de previsión de las dificultades que se generan en la operatoria cotidiana, etc. (Morduchowicz, 2009, p. 51).

La planificación, programación y asignación de recursos en las instancias provinciales, en regiones y distritos y en instituciones ha mejorado, pero sin duda requiere de acciones de fortalecimiento de los equipos técnicos en los problemas y dimensiones que comprenden la atención de la demanda social de la población incluida y excluida de la educación secundaria. Los estudios de caso deberían indagar los avances y dificultades en las diferentes situaciones provinciales, de modo de posibilitar el intercambio, para generar una adecuada generalización y expansión de medidas adecuadas para el desarrollo del nivel secundario y técnico en todas las jurisdicciones. El siguiente cuadro texto operacionaliza las cuestiones de la atención de la demanda social efectiva y potencial de la población excluida en términos de los niveles maso, meso y micro, intentando listar algunos indicadores.

**Tabla 5. Planificación programación y asignación de recursos en el gobierno central y provincial, en regiones y distritos y en instituciones**

<b>Planificación programación y asignación de recursos orientados a y en</b>		
<b>Gobierno central/provincias</b>	<b>Regiones/distritos</b>	<b>Instituciones</b>
<p>Demanda social por educación secundaria, identificación y caracterización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuentes de información, estudios acerca de población excluida del nivel secundario.</li> <li>- Proyección del crecimiento de la población.</li> <li>- Identificación de problemáticas y barreras al acceso y permanencia de la población a la educación.</li> </ul> <p>Instancias de atención pedagógica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento de las trayectorias de alumnos de secundaria</li> <li>- Programas, proyectos o acciones para la atención de problemas de repitencia, sobreedad, logro de aprendizajes y la inclusión educativa.</li> </ul> <p>Estimación de personal docente: cargos y horas de clase, horas y/o cargos de tutorías y de acompañamiento de estudiantes, personal de dirección y asesorías.</p> <p>Estimación de recursos físicos para atender la expansión de la cobertura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos físicos (aulas, laboratorios, otros), Equipamientos didácticas e informáticos, Instalaciones multimediales.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapas escolares o redes de relación oferta y demanda de instituciones</li> <li>- trabajos georreferenciados.</li> </ul>	<p>Demanda social por educación secundaria, identificación y caracterización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instancias de seguimiento e información acerca de población excluida del nivel secundario (no asiste) por edad, género, nivel socioeconómico, localización espacial (barrios, zonas, escuelas).</li> </ul> <p>Instancias de atención pedagógica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas, proyectos o acciones para la atención de problemas de repitencia, sobreedad, logro de aprendizajes y la inclusión educativa.</li> <li>- Seguimiento de las trayectorias.</li> </ul> <p>Estimación de recursos necesarios para atender la expansión de la cobertura según:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos físicos, equipamiento y materiales.</li> </ul> <p>Estimación de personal docente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemáticas en la distribución de los recursos.</li> </ul> <p>Conocimiento/identificación de posibles circuitos educativos e instituciones diferenciadas en regiones, distritos y localidades y al interior de las mismas.</p>	<p>Instancias de atención de la demanda social:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instancias para la atención de problemas de repitencia, sobreedad, logro de aprendizajes y la inclusión educativa.</li> </ul> <p>Estimación de recursos necesarios para atender la expansión de la cobertura según:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Requerimientos de recursos: aulas, infraestructura, horas y cargos docentes, cargos docentes de apoyo y acompañamiento de estudiantes.</li> <li>- Existencia e identificación de redes escolares locales, relaciones entre establecimientos educativos.</li> </ul>

En este marco, resulta clave reconocer que

la disponibilidad de recursos financieros por parte de una organización pública representa una dotación inestimable de capacidad estatal. Esta disponibilidad tiene que ver con el tipo de instrumento que esta organización lleva adelante para el cumplimiento de sus fines [...] cabe recordar que los recursos financieros, más allá de su importancia, representan uno de los factores o fuentes de capacidad que tienen las organizaciones públicas, por lo que siempre deben ser evaluados a la luz de los demás factores operantes. (Bertranou, 2015, p. 50).

Las autoras creen en la necesidad de avanzar en debates genuinos sobre los problemas de distribución del gasto público social y la promoción de alternativas concertadas, donde el Estado nacional y provincial recuperen un rol regulador en espacios de diálogo entre gobierno y sindicatos docentes, y a través de la estimación de fondos de financiamiento y su distribución de acuerdo a criterios que permitan una planificación racional de la relación entre la demanda social, la deuda social educativa y las oferta y dotación de recursos institucionales y alternativos tecnológicos. Este artículo muestra las posibilidades de generar indicadores de distribución de acuerdo con necesidades sociales espacializadas, problemas pedagógicos verificados en instituciones y en localidades y a partir de las características, problemas y potencialidades de las instituciones escolares. Hay numerosos casos para destacar alrededor de la articulación de redes escolares e institucionales, donde el estímulo para el diseño de redes escolares de servicios en distritos o localidades pequeñas, debería ser una responsabilidad de los ámbitos de gestión provincial.

## Referencias bibliográficas

Baudelot, C. y R. Establet. (1975). *La escuela capitalista*. Siglo XXI.

Beccaria, L. y G. C. Riquelme (1985). *El gasto social en educación y la distribución del ingreso: Efecto distributivo del gasto público en la educación pública y privada*. FLACSO IDRC.

Bernstein, B. y Diaz, M. (1984). Towards a Theory of Pedagogic Discourse. *CORE*, 3(8), 1-212.

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59. Recuperado de [https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077\\_dossier-2.pdf](https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf)

Bowles, S. y H. Gintis (1981). *La instrucción escolar en la América capitalista. La reforma educativa y las contradicciones de la vida económica*. Siglo XXI Editores.

Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. FLACSO-GEL.

Cetrángolo, O, C. Steinberg y F. Gatto (2011). *Desigualdades territoriales en Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo*. Buenos Aires, Argentina: CEPAL, Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina.

Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. CEPAL.

Cetrángolo, O. y F. Gatto (2002). Descentralización fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientados. CEPAL.

Claus, A. y M. E. Bucciarelli (2020). *El financiamiento educativo en Argentina. El desafío de la equidad bajo un esquema federal. Documento de trabajo 194*. CIPPEC.

Chiara, M. (2009). Relaciones intergubernamentales y “política” de la política sanitaria en Argentina: reflexiones pos-descentralización. *Administración Pública y Sociedad*, 16, 17-35.

CONADE (1968). *Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social. Situación presente y necesidades futuras. Tema de divulgación interna*.



- Corbetta, S. (2009). Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En N. López (Coord.) *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina* (263-303). IPEE-UNESCO. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000189502?posInSet=53yqueryId=90b32c37-643b-4b62-8882-c74fd29f0a61>
- Di Virgilio, M. M. y P. Serrati (2019). Las desigualdades educativas en clave territorial. En UEICEE-GCABA y OEI. *Zoom Educativo 3*. UEICEE-GCABA y OEI. Recuperado de <https://oei.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/3-Desigualdad-educativa-DiVirgilio-Serrati-web.pdf>
- Dubet, F. (2009). Las paradojas de la integración social. *Espacios en Blanco Revista de Educación*, 19, 197-214. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3845/384539801010.pdf>
- Filmus, D. et. al. (2001). *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. Escuela media y mercado de trabajo en épocas de globalización*. Santillana.
- FUDAL (1978). Análisis poblacional de la Argentina, Informes de investigación Volumen II (Lach, J.J.), Buenos Aires, y Volumen IV (Riquelme, G. C. y Antún, J.P.). FUDAL-FNUAP.
- Golbert, L. (1996). Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. *Serie de Estudios del CECE*, 12.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI España.
- INDEC (1985). *La pobreza en Argentina. Indicadores de necesidades básicas insatisfechas a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. INDEC.
- Kessler, G. (2002). *La experiencia fragmentada. Estudiantes y profesores en las escuelas medias de Buenos Aires*. IPEE-UNESCO.
- Llach, J.J. (2006). *El desafío de la equidad educativa. Diagnóstico y propuestas*. Granica.
- Márquez, A. y L. Robert (2016). Efectos de lugar en el acceso a oportunidades educativas y laborales de los jóvenes de la Ciudad de Buenos Aires (2010). Jornadas “Educación y trabajo de jóvenes y adultos a lo largo de la vida. Investigaciones y estudios acerca de las políticas, los sujetos y las experiencias en la educación de jóvenes y adultos”. Buenos Aires 25 y 26 de Octubre. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129508?posInSet=123yqueryId=a895b224-be77-45b3-91da-f91753d3130c>
- Morduchowicz, A. (2020). “El financiamiento educativo argentino”, *Propuesta Educativa*. 52(2). 11- 23. Recuperado de <http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/PropuestaEducativa52-Dossier-Morduchowicz.pdf>
- Morduchowicz A. (2009). Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias. *Revista Aportes*, 26, 39-55.
- Morduchowicz, A. (2008). *El federalismo fiscal-educativo argentino*. Buenos Aires, Argentina: IPEE-UNESCO. Recuperado de <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/26/03.pdf>
- Muñiz Terra, L., J. Pla y N. López Castro (2016). “Estudios sobre la estructura social y el mundo del trabajo en los últimos años (2003-2014). En S. Álvarez Leguizamón; A. Arias y L. Muñiz Terra (coords.) *Estudios sobre la estructura social en la Argentina Contemporánea* (59- 142). Clacso. Recuperado de [https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar\\_libro\\_detalle.php?id\\_libro=1226ycampo=autorytexto=](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/buscar_libro_detalle.php?id_libro=1226ycampo=autorytexto=)
- Riquelme, G. C. (2019). Trayectorias de los estudiantes de secundaria técnica: aportes a la interpretación de las diferencias institucionales y sociales en la Ciudad de Buenos Aires. En UEICEE-GCABA y OEI, *Zoom Educativo 2*. UEICEE-GCABA y OEI. Recuperado de [https://panorama.oei.org.ar/\\_dev2/wp-content/uploads/2019/11/2-Trayectoria-Estudiantes-Riquelme-web.pdf](https://panorama.oei.org.ar/_dev2/wp-content/uploads/2019/11/2-Trayectoria-Estudiantes-Riquelme-web.pdf)
- Riquelme, G. C. (2013). La Deuda Social Educativa y el Derecho a la Educación: la importancia de los ejercicios de estimación de recursos para la planificación educativa. En Riquelme, G. C. y A. Kodric (2013) *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación* (69-98). Ediciones Lumiere.

- Riquelme, G. C. (2007). La deuda social educativa en Argentina: práctica y cumplimiento del derecho a la educación. *Serie de Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo*, 16. PEET-IICE-FFyL/UBA.
- Riquelme, G. C. (2005) La deuda social educativa en Argentina 2005: un ejercicio de estimación (el derecho a la educación es posible). Seminario Taller “Efectos distributivos del gasto social en educación y formación de los trabajadores”. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. 7 a 9 de noviembre.
- Riquelme, G. C. (2004). *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*. Facultad de Filosofía y Letras-UBA y Miño y Dávila.
- Riquelme, G. C. (2000). *El gasto público en educación después de la Reforma Educativa: hacia la construcción de indicadores de efectos distributivos y de políticas alternativas*. Subsidios Programa UBACyT y CONICET. PEET-IICE-FFyL/UBA.
- Riquelme, G. C. (1998). Asignación y distribución del gasto en educación técnica y formación profesional: construcción de indicadores y políticas alternativas. *Jornadas Financiamiento de la Educación Argentina: Situación actual, perspectivas, propuestas*. Academia Nacional de Educación.
- Riquelme, G. C. (1997). *Estudio para la educación técnica y la formación profesional en América Latina. El caso de Argentina (1994)*. Colección Documentos de Trabajo. IICE-FFyL/UBA.
- Riquelme, G. C. (1989). *Educación y trabajo en zonas desfavorables. Reconceptualización y alternativas en la perspectiva de las políticas sociales. Versión preliminar*. Ministerio de Educación y Justicia, Organización de los Estados Iberoamericanos.
- Riquelme, G. C. (1985). Readaptación profesional y ocupacional de los trabajadores en contextos de crisis. *Revista Argentina de Educación*, 6. 17-46.
- Riquelme, G. C. (1978). Situación Social. *Serie Estudios de la Población Argentina*. FNUAP (Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población) y FUDAL (Fundación para el Desarrollo de América Latina).
- Riquelme, G.C., N. Herger y J. Sasserá (2019a). Theory and practice in secondary schools in Argentina: knowledge, experience or work practices? En F. Marhuenda- Fluixá, y M. J. Chisvert-Tarazona, (eds) *Pedagogical concerns and market demands in VET* (125-136). VETNET. Recuperado de <https://doi.org/10.5281/zenodo.2644069>
- Riquelme, G.C., N. Herger y J. Sasserá (2019b). Estudio Relevamiento de prácticas profesionalizantes en escuelas secundarias técnicas. Resumen. En Instituto Nacional de Educación Tecnológica., *Investigaciones INET* (9-44). Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Recuperado de [http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/LaETPinvestiga\\_INET2017.pdf](http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2019/09/LaETPinvestiga_INET2017.pdf)
- Riquelme, G. C. N. Herger y J. Sasserá (2018). *Deuda social educativa con jóvenes y adultos. Entre el derecho a la educación, los discursos de las políticas y las contradicciones de la inclusión y la exclusión*. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://publicaciones.filo.uba.ar/deuda-social-educativa-con-j%C3%B3venes-y-adultos>
- Riquelme, G. C. y A. Kodric (2013). *Deuda Social Educativa. Atención del derecho a la Educación*. Ediciones Lumiere SA.
- Riquelme, G. C. y N. Herger (2006). Escenarios de educación y formación para el trabajo ¿mercado de ilusiones de corto plazo o alternativas socio-educativas a la exclusión? *Serie de Cuadernos del Educación, Economía y Trabajo* 17. CONICET. PEET-IICE-FFyL/UBA.
- Riquelme, G. C y N. Herger (2005). La explosión y fragmentación de la educación y formación para el trabajo en argentina: resignificación y desafíos en la perspectiva de los jóvenes y adultos. *Serie Cuadernos de Educación, Economía y Trabajo* 11. PEET-IICE-FFyL/UBA
- Salvia, A.; M. N. Fachal y R. Robles (2018). Estructura social del trabajo. En J. C. Piovani y A. Salvia (coords.) *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (113-146). Siglo XXI Editores.

Salvia, A. y J. Vera (2009). Heterogeneidad estructural, segmentación laboral y distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires: 1992-2003. En J. C. Neffa, E. De la Garza Toledo y L. Muñiz Terra (comps.) *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales e identidades* (350- 410). CLACSO.

Salvia, A. y P. De Grande (2007). Segregación residencial socioeconómica y espacio social: deserción escolar de los jóvenes en el área metropolitana del Gran Buenos Aires. *XXVI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología*, Guadalajara, 13 al 18 de agosto.

Sassera, J. (2020). Efecto de lugar: aportes para comprender la segmentación socioeducativa en dos espacios locales de Argentina. *Religación. Revista De Ciencias Sociales y Humanidades*, 25(5). 89-103. Recuperado de <https://doi.org/10.46652/rqn.v5i25.666>

Steinberg, C. (2015). Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa. En J. Tedesco (Comp.) *La Educación argentina hoy* (191-234). Siglo XX.

Steinberg, C. (2015). Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa. En J. Tedesco (Comp.) *La Educación argentina hoy* (191-234). Siglo XX Editores.

Steinberg, C. y A. Tofalo (2018). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires como objeto de análisis de las desigualdades educativas, sociales y territoriales. En V. Dabenigno, T. Vinacur y M. Krichesky *La educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires. Contribuciones del campo de la investigación socioeducativa*. Eudeba-OEI.

Steinberg, C. et. al. (2013). Una aproximación a las desigualdades sociales, educativas, económicas y territoriales en la Argentina reciente. Aportes para el análisis de las políticas sociales y educativas. *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. <http://cdsa.aacademica.org/000-038/494.pdf>

Svampa, M. (2004). Fragmentación espacial y nuevos procesos de integración social 'hacia arriba': socialización, sociabilidad y ciudadanía. *Revista Espiral*, 31 (11), 55-84. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/138/13803103.pdf>

Tiramonti, G. (2008). Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas. En Tiramonti, G y N. Montes (comp.) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. FLACSO- Manantial.

Tomasevski, K. (2003). *Contenido y vigencia del derecho a la educación*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Vapnarsky, C. (1982). Vida urbana y calidad de vida. *Cuadernos del CEUR*, 4. Recuperado de <http://ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/cuaderno4.pdf>

Verhoeven, M. (2013). Desigualdades múltiples, carreras escolares y pruebas en sistemas educativos postmasificación. Los efectos de la segmentación educativa en la construcción del sujeto. *Propuesta Educativa*. 40(2) 87 a 98. Recuperado de <http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/40-art-verhoeven.pdf>

**Fecha de recepción:** 17-10-2020

**Fecha de aceptación:** 24-12-2020



# Políticas, territorios e investigación educativa: la privatización "por concentración" en la Provincia de Buenos Aires (2001-2018)

Policies, territories and educational research: privatization "by concentration" in the province of Buenos Aires (2001-2018)

CORREA, Natalia<sup>1</sup>

GIOVINE, Renata<sup>2</sup>

SUASNÁBAR, Juan Manuel<sup>3</sup>

Correa, N., Giovine, R. y Suasnábar, J. M. (2021). Políticas, territorios e investigación educativa: la privatización "por concentración" en la Provincia de Buenos Aires (2001-2018). *RELAPAE*, (14), pp. 36-50.

## Resumen

El artículo busca aportar elementos teórico-metodológicos para el desarrollo de la investigación educativa en torno de las relaciones entre políticas educativas y territorios, desde un enfoque de derechos humanos. Se parte de considerar a éstas como puntos de intersección de prácticas de gobierno, sus racionalidades políticas y las experiencias vitales que permiten observar singularidades locales, así como desigualdades territoriales. Para ello, en primer lugar se recupera la categoría de territorio en su articulación con el estudio de las políticas educativas, en diálogo con las desigualdades y cómo se manifiestan los procesos de inclusión/exclusión educativa y de segregación espacial que darían lugar a un proceso de privatización educativa por concentración. En segundo lugar, se realiza un ensayo metodológico en el cual se aborda como objeto de análisis la privatización de la educación escolar en la Provincia de Buenos Aires, a través de la puesta en relación del comportamiento de variables educativas del sector público y privado en el período 2001-2018. Con ello, se busca contribuir a la investigación educativa proponiendo otras formas de operar con los datos estadísticos, por fuera y/o más allá de los objetivos del gobierno de la población en tanto conjunto y principio de soberanía. Es decir con los mismos instrumentos de las estadísticas se busca poner en práctica un análisis que dé cuenta de la complejidad, heterogeneidad y dinámica de la vida escolar, así como de las decisiones estatales, sociales y familiares en torno a la elección escolar, permitiendo visibilizar singularidades locales y la emergencia de territorios diversos, múltiples y en movimiento.

**Palabras Clave:** políticas educativas/ territorios/ gobierno/ estadísticas/ educación pública-privada

## Abstract

The article provides theoretical-methodological elements for educational research on the relationships between educational policies and territories, from a human rights perspective. Considering these as points of intersection of government practices, their political rationalities and life experiences that allow observing local singularities, as well as territorial inequalities. In the first place, the category of territory is recovered in its articulation with the study of educational policies, dialoguing with inequalities and how the processes of educational inclusion / exclusion and spatial segregation are manifested, giving rise to a process of educational privatization by concentration. Second, a methodological test is carried out taking as object of analysis the

<sup>1</sup> Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina / ncorrea25@gmail.com

<sup>2</sup> Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina / renatagiovine@gmail.com

<sup>3</sup> Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina / jsuasnabar@fch.unicen.edu.ar

privatization of school education in the Province of Buenos Aires, relating the behavior of educational variables in the public and private sectors in the period 2001-2018. The objective is to contribute to educational research by proposing other ways of operating with statistical data, outside and / or beyond the objectives of the government of the population as a whole and principle of sovereignty. In other words, with the same statistical instruments it is sought to put into practice an analysis that accounts for the complexity, heterogeneity and dynamics of school life, as well as the state, social and family decisions around school choice, allowing see local singularities and the emergence of diverse, multiple and moving territories.

**Keywords:** educational policies/ territories/ government/ statistics/ public-private education

## Introducción<sup>4</sup>

El presente artículo analiza las relaciones entre políticas educativas y territorios en las prácticas de gobierno del sistema educativo. Se pretende realizar algunos aportes teórico-metodológicos en torno a dicha relación, sus resignificaciones y posibles modos de indagar en la investigación educativa. Esta propuesta encuentra su fundamento en la complejización real y conceptual que la misma asume en la reconfiguración de la tradicional alianza entre el estado, la sociedad y la educación escolarizada desde las dos últimas décadas del siglo XX, y con ella en la necesaria reinención de formas de investigación que aporten a la consagración del derecho a la educación en tanto derecho humano fundamental (Ruiz, 2020; Scioscioli, 2015; Tomasevski, 2004a y 2004b).

Las modificaciones acontecidas no son sólo de carácter teórico. Sus efectos se visibilizan en los modos de pensar, actuar y ocupar el mundo, el sistema educativo y las escuelas, como así también en las experiencias de los sujetos escolares y de otras organizaciones sociales que crecientemente van contribuyendo al sostenimiento de la escolarización de niños/as y jóvenes en situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad. En este escenario, la biopolítica se nutre de las prótesis de la estadística que, si bien cobra mayor relevancia como herramienta de gobierno de los estados desde el siglo XVII, tal como lo ha descrito Foucault (1991), ahora da paso a nuevas formas de regulación social y educativa.

De ahí que la relación entre políticas y territorios cobra una notable relevancia. El territorio en el estudio del gobierno de la educación implica reconocer tanto dimensiones espaciales como simbólicas por las que transcurren las relaciones de poder y que involucran a actores políticos, educativos y sociales portadores de sentidos, significaciones y representaciones. Así la primera parte de este artículo centra su atención en la categoría de territorio en relación con el estudio de las políticas educativas, en particular en diálogo con las desigualdades. La tesis central de dicho apartado es que es necesario pensar un abordaje de la relación de las políticas educativas y los territorios como puntos de intersección de prácticas de gobierno, racionalidades políticas y experiencias vitales en donde observar tanto las singularidades locales como las desigualdades desde un enfoque multidimensional.

En la segunda parte del artículo, se pone a prueba la tesis mencionada tomando como objeto de análisis el tan mentado proceso de privatización de la educación escolar en la Provincia de Buenos Aires. Desde un análisis estadístico, utilizando como fuentes los relevamientos anuales de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia<sup>5</sup>, se busca dar cuenta de cómo dicho proceso no puede ser pensado desde la lógica de la ocupación estratégica del espacio por el estado, por el mercado u otros actores sociales en una relación de suma cero, donde la ausencia de uno habilita la presencia del otro. Más bien, la puesta en relación del comportamiento de variables educativas del sector público y privado en dicha provincia, permite hacer visibles esas singularidades locales y la emergencia de territorios diversos, múltiples y en movimiento.

### I- Revisitando la categoría territorio en las políticas educativas

La relación territorio-desigualdad posee un largo recorrido en las ciencias sociales. A mediados del siglo XX es abordada haciendo hincapié en su dimensión física, aludiendo al “centro-periferia” para describir aquellas nuevas poblaciones que se radicaban en las ciudades fabriles durante el llamado proceso de urbanización<sup>6</sup>; convirtiéndose los alrededores en el espacio habitado por los marginales y en el cual debían estratégicamente edificarse escuelas que –en tanto representantes del estado nacional y provincial- continuarían siendo las difusoras del ideal civilizatorio normalizador, abarcando a estos segmentos poblacionales e intentando

---

<sup>4</sup> Este artículo es una versión ampliada y modificada de dos ponencias presentadas en el III Coloquio de Investigación Educativa en Argentina “Debates Educativos sobre la Desigualdad: Miradas desde la investigación”, 13 y 14 de junio de 2019, CABA.

<sup>5</sup> Los Relevamientos Anuales son operativos educativos anuales de carácter censal aplicados a nivel nacional. Su “unidad de relevamiento y análisis son las unidades educativas. Recogen al 30 de abril de cada año la información consolidada a nivel nacional sobre las principales variables del sistema educativo. La implementación de este relevamiento se ajusta a un glosario, criterios metodológicos y procedimientos comunes que aseguran la comparabilidad de los datos en adecuadas condiciones de cobertura y calidad” (<https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/relevamiento-anual>). Dadas sus características constituyen un instrumento de gran relevancia para la investigación educativa.

<sup>6</sup> Cabe recordar aquí los ya clásicos trabajos de Germani y Di Tella para el caso de Argentina.

brindarles cada vez mayores años de escolarización para producir sujetos productivos y autogobernados. En tal sentido y como lo analiza Collet-Sabé (2020) recuperando a Sennet, Foucault y Varela y Alvarez-Uría, el territorio no era un lugar sino un espacio, un simple "decorado" y la escuela una fortaleza que se constituía "contra" los cuerpos de esas poblaciones. Esta distribución de las poblaciones desde las fronteras definidas a partir de esos límites físicos se va desdibujando a lo largo de dicho siglo, tornándose más permeables, porosas y superpuestas a otras; pero también apareciendo otros muros que dan cuenta de otros márgenes y líneas (visibles e invisibles) de desigualdades diversas en tanto proceso multidimensional (económico, cultural, social, político, educativo, territorial). Los años '90 constituirán un punto de inflexión en los procesos de urbanización, tal como se retomará más adelante incorporando al análisis la categoría de segregación. Todo ello le demanda a las ciencias sociales nuevas herramientas analíticas que posibiliten describir e interpretar esta complejidad.

Del lado de la *desigualdad*, la perspectiva estructuralista va perdiendo fuerza explicativa frente a la emergencia de otros fenómenos nominados bajo categorías como las de exclusión y vulnerabilidad que irán desplazando, tanto en el discurso político como académico, al de pobreza. Una perspectiva considerada estática al no permitir observar ese conjunto de posiciones "cuyas relaciones con su centro son más o menos laxas [entre las que se encuentran las] poblaciones mal escolarizadas" (Castel, 1996, p.447). En otros términos y acudiendo a otros teóricos de la nueva cuestión social, la categoría pobreza se torna insuficiente para dar cuenta de las nuevas desigualdades en el declive del sistema de protección social edificado durante la vigencia del estado de bienestar (Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Castel, 2010).

En tal sentido, para autores argentinos como Camilloni (2008) y Krischesky (2020), la exclusión –presente aún en los procesos de inclusión- es social y cultural, siendo múltiples los mecanismos que la producen. Por un lado, *inclusión/exclusión* se irán constituyendo en un par que –complementándose y oponiéndose a la vez- aludirá a esa relación espacial que, demarcando el afuera del adentro o el centro de la periferia, delimitará el lugar desde donde se definen las normalidades diferenciales<sup>7</sup>. Por otro lado, la vulnerabilidad o "*vulnerabilidades*" -en términos de Castel- se torna un concepto significativo al constituir desde esta perspectiva teórica una categoría dinámica que, aludiendo a una zona inestable en la que se entrecruzan la precariedad del trabajo, la fragilidad de los soportes de proximidad, educativos y psicológicos, destaca la posibilidad de desplazamiento de los individuos en función de los matices de afiliación al sistema social. Dicho de otro modo, refiere a la localización de los individuos en distintas zonas de vulnerabilidad, pudiendo estar a la vez -por ejemplo- más afiliados a las relaciones societales/sistemas de protección y menos a las estructuras institucionales del trabajo y la educación escolarizada. Así pueden delimitarse espacios de mayor o menor vulnerabilidad que –al encontrarse ligados– permitirán sostener a los individuos frente a los avatares de la existencia.

Este acercamiento teórico a la categoría de vulnerabilidades dialoga –por su entrecruzamiento de procesos y puntos de inflexión provenientes de diversas temporalidades y espacialidades- con otra perspectiva más compleja de la *desigualdad*. Aquella que –al decir de Kessler (2014)- también podría explicarse por su mirada multidimensional en la que se incluyen las categorías anteriormente mencionadas y sus tendencias contrapuestas. En sus palabras, "aquello que genera mayor igualdad en una dimensión (...) podrá ser la clave explicativa para comprender la perdurabilidad, o aún el crecimiento, de la desigualdad en otra" (p.18).

En diálogo con líneas de distinción como la segmentación y fragmentación (Tiramonti, 2004; Kessler, 2014), la *segregación* constituye una dimensión particular de las desigualdades educativas incorporando a las anteriores –de acuerdo a Veleda (2012)- la dimensión espacial. Ello permite dar cuenta –especialmente a partir de los años 90- por un lado, de la progresiva parcelación del espacio urbano que refuerza el "distanciamiento de los grupos sociales entre sí en una tendencia al repliegue y a la homogeneización interna de los modelos de socialización" (p.26). Por otro lado, debido a las prácticas excluyentes que portan algunas políticas,

---

<sup>7</sup> Foucault en sus cursos del Collège de France (2006) distingue el alcance de la disciplina y la seguridad en relación al modo diferencial en que ambas abordan/ordenan las distribuciones espaciales o, en términos del autor, la normalización. La primera se constituye en torno a la ley/norma, planteando "un modelo óptimo (...) intentan[do] que la gente, los gestos y los actos se ajusten a ese modelo [definiendo] normal/anormal" (p.75) (normatividad). La segunda alude a la normalización, es decir, a la existencia de procedimientos, métodos y técnicas de normalización que se desarrollan "a partir y por debajo, en los márgenes e incluso a contrapelo de [un] sistema de la ley" (p.75) y que van refiriendo a los dispositivos de seguridad característicos del gobierno de las poblaciones.

instituciones y actores tendientes a “preservar grupos socioeconómicamente homogéneos” (p.27) en el territorio escuela (Grimberg y Giovine, 2020). Así la segregación educativa se centra en las desigualdades que se generan en la relación políticas, espacios (locales) y escuelas, permitiendo visibilizar -entre otras- desigualdades territoriales en la oferta y demanda escolar, y su elección por parte de las familias -tal como se analizará en el próximo apartado-; complejizándose y dinamizándose así el análisis de la tensión educación pública/estatal<sup>8</sup> y educación privada.

Es así como del lado del *territorio* se desacopla su vinculación con el poder de soberanía que definió como principio de gobierno a los dispositivos de seguridad (Foucault, 2006), para ser pensando como “dimensión del espacio cuando el enfoque se concentra en las relaciones de poder” (Haesbaert, 2013, p.20). De este modo espacio y territorio no pueden ser separados, dado que ambos constituyen dimensiones sociales, siendo el espacio condición de posibilidad para que el territorio –en tanto conjunción de múltiples relaciones de poder- se materialice a través de prácticas espaciales. Es decir, el territorio expresaría conceptualmente la intersección entre lo espacial, lo material, lo concreto, lo real, lo natural –aún reconociéndose como producción social- y el campo de las representaciones o de lo simbólico que otorga una carga identitaria que guía, direcciona o incita a determinadas prácticas políticas y de elección escolar.

Cabe aclarar que la idea de territorio sin esa base material y considerada sólo desde la dimensión simbólica es lo que se define como *territorialidades* (Haesbaert, 2013; 2015). Este enfoque se apoya en los debates epistemológicos que buscan distinguir el espacio del territorio, producto tanto del atravesamiento de múltiples formas de vinculaciones, movilidades, símbolos y relaciones de poder, como por las mismas dinámicas contemporáneas del capital, los individuos, los grupos, las tecnologías y los poderes. En este sentido, territorio y poder conservan su relación intrínseca, pero su dinámica se vuelve objeto de indagación variando las escalas territoriales (supranacional, nacional, regional, local) y los componentes (materiales, simbólicos, representacionales, etc.). De allí que, como señala Haesbaert (2013):

Si no concebimos el poder simplemente como un poder centralizado, sino también como un poder difuso en la sociedad, aunque en forma desigual, tendremos una concepción multiescalar del territorio. El territorio transita, entonces, por varias escalas diferentes, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba; por lo tanto, hay macro y microterritorios (p.26).

Si se recuperan estos debates epistemológicos las *políticas educativas* pueden concebirse como producto de sus recorridos reticulares en una arena de disputas en torno a los significados y representaciones que van guiando, condicionando, obturando e incitando prácticas de gobierno que responden a diferentes racionalidades, y operando como “condiciones de posibilidad de la acción”<sup>9</sup>. Racionalidades que se traducen en técnicas de gobierno, dando lugar a *gubernamentalidades* que expresan viejos y nuevos modos de distribución de las fuerzas reguladoras entre los niveles y aparatos estatales, y los sectores de la sociedad<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Tradicionalmente en el SEA a la educación impartida por el estado se la denominaba pública. Desde la Ley Federal de Educación de 1993 la división entre ambas pasó a ser un asunto de gestión, considerando a ambas como educación pública, una de gestión estatal y otra de gestión privada, a la que en 2006 la Ley de Educación Nacional de 2006 le anexa las de gestión social y cooperativa. Cabe aclarar que esta última incorporación no tuvo lugar en las modificaciones normativas de todas las provincias (tal el caso de la Provincia de Buenos Aires) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este artículo y por la trayectoria que en la historia de la educación argentina posee el signifiante “público” se mantendrá este término que connota significaciones que exceden el significado restringido de gestionar escuelas prescripto en las leyes nacionales argentinas y remite a los principios básicos de la política educativa fundacional en tanto obligaciones de los estados: universalidad = democratización = gratuidad, al que se le agregaría desde el enfoque de derechos humanos fundamentales los de accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, y asequibilidad, tal como se abordará en el segundo apartado.

<sup>9</sup> Tal como se viene trabajando en anteriores proyectos de investigación, la noción de gobierno se concibe desde la perspectiva de Foucault en tanto conducción de la vida de los individuos, racionalidad/es política/s y técnicas de poder que posibilitan indagar cómo funciona y qué efectos de poder producen (Foucault, 2009; Rose, 1999; Miller y Rose, 1990; Giovine, 2012; Giovine y Suasnábar, 2013). Asimismo, se utiliza el término práctica para referir a lo que los individuos “realmente hacen cuando hablan o cuando actúan”; es decir son singulares, múltiples, inmanentes, pero deben ser “estudiadas como formando parte de un ensamblaje, de un dispositivo que las articula”, conforme a reglas que poseen o portan racionalidades y operan como “condición de posibilidad de la acción” (Castro Gómez, 2010, p.28-29). De modo tal que se concibe que las políticas son prácticas de gobierno.

<sup>10</sup> Allí emerge la noción de *gubernamentalidad*, o más precisamente *gubernamentalidades* como las diferentes formas de encastre de las racionalidades políticas y las técnicas de gobierno, sin primacía una de la otra, sino en una “intrincada interdependencia” (Rose y Miller en De Marinis, 1999).



Cabe recordar que Foucault desarrolla la noción de territorio junto con la de gubernamentalidades ubicándola en el momento en que la regulación del ciclo vital de la población se vuelve objetivo estratégico de la política. Ello ha implicado para los estados, desde el siglo XVIII, extraer una serie de “saberes precisos” que tienen como objetivo el equilibrio de la población, su homeostasis y su regulación (Foucault, 2000). Entre dichos saberes, tal como sostiene Rose (1991):

Las estadísticas aquí emergen como una de las modalidades clave para la producción del conocimiento necesario para gobernar, convirtiendo el territorio a gobernarse en el pensamiento como un dominio con su propia densidad y vitalidad inherentes" (p. 676, traducción propia).

De ahí, el interrogante que surge es qué información válida provee esta ciencia del estado y de la investigación en el pasaje del siglo XVIII al XXI que permita observar cómo se garantiza el derecho a la educación de todas/os en tanto derecho humano fundamental, tal como lo prescribe la Constitución provincial de 1994 y otras normativas derivadas.

## II- La educación pública y privada en la provincia de Buenos Aires: territorios múltiples, complejos y en movimiento.

La adopción de un enfoque de derechos humanos fundamentales en la investigación sitúa como imperativo la pregunta acerca de si las políticas educativas están significando avances o retrocesos en cuanto al cumplimiento de los mismos. Los desarrollos de Tomasevski, en este sentido, significan un aporte central. Como señala la autora este enfoque considera sus principios básicos (universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia, integralidad, progresividad) y las particularidades que derivan de la posición de la educación en la red de derechos y declaraciones internacionales en la que se inserta, las cuales han ido siendo incluidas en las legislaciones de algunos países latinoamericanos que se fueron reformando desde finales del siglo XXI y en el siglo XXI, entre ellos Argentina. En este marco, Tomasevski (2004a; 2004b) ha elaborado lo que se conoce como el esquema de las 4A, el cual compondría el contenido del derecho a la educación en obligaciones estatales: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad<sup>11</sup>.

La dicotomía público-privado puede ser ubicada en relación con la dimensión de la asequibilidad, aunque para ello sean necesarias algunas puntualizaciones. El término original de esta dimensión en inglés es ‘*available*’. Según el Longman Dictionary (2018) “*something that is available is able to be used or can easily be bought or found*”, literalmente significa algo que está disponible para ser usado o puede ser fácilmente comprado o adquirido/alcanzado. En este sentido, el término engloba ya dos posibles opciones: disponibilidad y alcanzable. Así algunos autores como Scioscioli (2015) traducen el inglés *available* por el término castellano *disponible*, mientras que otros como Dávila y Naya (2011), Moya Otero (2015) y algunas de las traducciones al español de los textos de Tomasevski (2004a) lo denominan *asequible*. Entre ambas traducciones se abre un espacio de

---

<sup>11</sup> Sintéticamente se pueden resumir de la siguiente manera: 1) *Asequibilidad*, esta dimensión engloba dos obligaciones estatales, las que deben ser entendidas en el contexto de las particulares situaciones de cada región y país –a su vez que en relación con el sistema mundial-. Por un lado, supone atender al carácter de derecho civil y político de la educación el que “demanda del gobierno la admisión de establecimientos educativos que respeten la libertad *de y en* la educación” (Tomasevski, 2004a, p.350). A su vez, la dimensión de derecho social y económico, obliga al estado a asegurar un segmento de la escolarización básica obligatoria y gratuita para todos los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, atendiendo simultáneamente al respeto por la diversidad dado el carácter de derecho cultural de la educación. 2) *Accesibilidad*, la garantía del acceso a la educación supone la eliminación de todas las barreras que impliquen algún tipo de discriminación en el acceso y permanencia en los niveles obligatorios del sistema educativo. Es el reverso de la exclusión, sea por cuestiones de género, origen étnico o nacional, religión, preferencias u opiniones políticas, posición económica, discapacidad, etc. Uno de los elementos principales de esta dimensión es la gratuidad. 3) *Aceptabilidad*, no basta con que existan establecimientos educativos y que los niños, niñas y adolescentes puedan acceder a ello. Un enfoque de DDHH, afirma Tomasevski, busca que la educación asegure cierto piso de calidad y relevancia. Esta dimensión requiere tomar en consideración la totalidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y sus componentes. Así, la autora puntualiza la necesidad de atender a: a) la incorporación de una perspectiva de DDHH en la enseñanza y la vigilancia de la relevancia de los saberes; b) la ‘des-marginalización’ de los derechos de los profesores, atendiendo a la necesidad de contar con un cuerpo de profesores formado, capacitado y actualizado, pero también con condiciones dignas de trabajo. 4) *Adaptabilidad*, esta dimensión “requiere que las escuelas se adapten a los niños, según el principio del interés superior del niño de la Convención sobre Derechos del Niño” (Tomasevski, 2004a, p.350). Una educación desde este enfoque no se agota en transmitir *los* derechos, sino en enseñar *en* DDHH. Ello supone poner como principio la singularidad de cada sujeto en tanto sujeto de derecho contra toda forma de homogenización pretendida, que puede sintetizarse en la frase “*all different, all equal*” (Tomasevski, 2004b, p.39).

interpretación acerca de las características y alcances del derecho a la educación; cuestión que la autora sintetiza del siguiente modo:

La asequibilidad engloba dos obligaciones gubernamentales diferentes. El derecho a la educación como derecho civil y político requiere que el gobierno permita el establecimiento de escuelas, mientras que el derecho a la educación como derecho social, económico y cultural requiere que el gobierno asegure que la educación gratuita y obligatoria sea asequible para todos los chicos y chicas en edad escolar. (p.7)

Desde mediados del siglo XIX se fue formando un sistema de instrucción pública que pretendía que las provincias y la Nación garantizaran al menos el segmento obligatorio de educación primaria. Pero también, y tal como lo plasma ya la Constitución Nacional de 1853 y la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873, se habilitó a que los particulares pudieran crear sus propias escuelas. En este sistema mixto puede reconocerse una tendencia desde una fuerte regulación estatal hacia una mayor desregulación que dio lugar al llamado proceso de privatización educativa con la sanción de la Ley Domingorena en 1958.

Tal como se viene enunciando, las relaciones sector público-sector privado se materializaron en términos de tensión, la cual ha sido objeto de múltiples análisis a lo largo de la historia de la educación escolar (Vior y Rodríguez, 2012; Gamallo, 2015). En este sentido, en parte por los dilemas intrínsecos a las propias definiciones normativas en las Constituciones Nacional y de la Provincia de Buenos Aires (Bravo, 1972) y sus reformas (Giovine, 2008; Giovine, 2012; Scioscioli, 2015), por los derroteros de las políticas y los actores intervinientes en diferentes momentos históricos, la relación entre público y privado en el sistema educativo remite siempre a una dimensión de conflicto y a un terreno de lucha y conquista en donde el avance de una parte se mide como retroceso del otro (Vior y Rodríguez, 2012).

Los estudios sobre el tema coinciden en que se asiste a un proceso sostenido y de crecimiento y/o expansión de la educación privada en la Argentina y en la Provincia, con epicentros en momentos históricos determinados<sup>12</sup>. Sobre esa base, varios trabajos han abordado las preguntas relativas al por qué de dicho crecimiento (Botinelli, 2013; DINIECE, 2013; CTERA, 2018), coincidiendo en que al menos hay cuatro factores a tener en cuenta: a) los ciclos económicos y la distribución del ingreso, b) la composición de la oferta escolar (públicos y privados), c) el comportamiento de la demanda y la elección escolar, d) la opinión pública en relación con lo público y lo privado, al que se podría agregar un quinto, e) las relaciones que los anteriores entablan con las políticas educativas.

Cada uno de estos factores amerita un análisis en sí mismo y en relación con la tesis enunciada en la Introducción, habilita a considerar diferentes variables territoriales para su análisis. Es por ello que, dado el objetivo aquí propuesto y por cuestiones de extensión, se centra la atención en la intersección entre los ítems b) y c), pero cambiando el eje de la pregunta acerca del por qué de la privatización hacia el cómo. Es decir, hacia las formas en que este proceso va configurando el territorio bonaerense como territorios múltiples atravesados por procesos de inclusión/exclusión en los que pueden identificarse esas vulnerabilidades a las que se hacía referencia en el anterior apartado y que ponen límites a la asequibilidad de la educación.

¿Qué herramientas e información provee la estadística para observar si la educación escolarizada es asequible para todas/os? ¿A qué indicadores recurrir de aquellos que están disponibles en los sistemas oficiales y qué esquemas interpretativos elaborar desde la investigación? Reconociendo la legitimidad que la población y los estados le otorgan a los números, pero previendo a la vez del riesgo de caer en el "fetichismo estadístico" y de cómo las decisiones sobre los cortes temporales y la selección de determinados indicadores dan lugar a

---

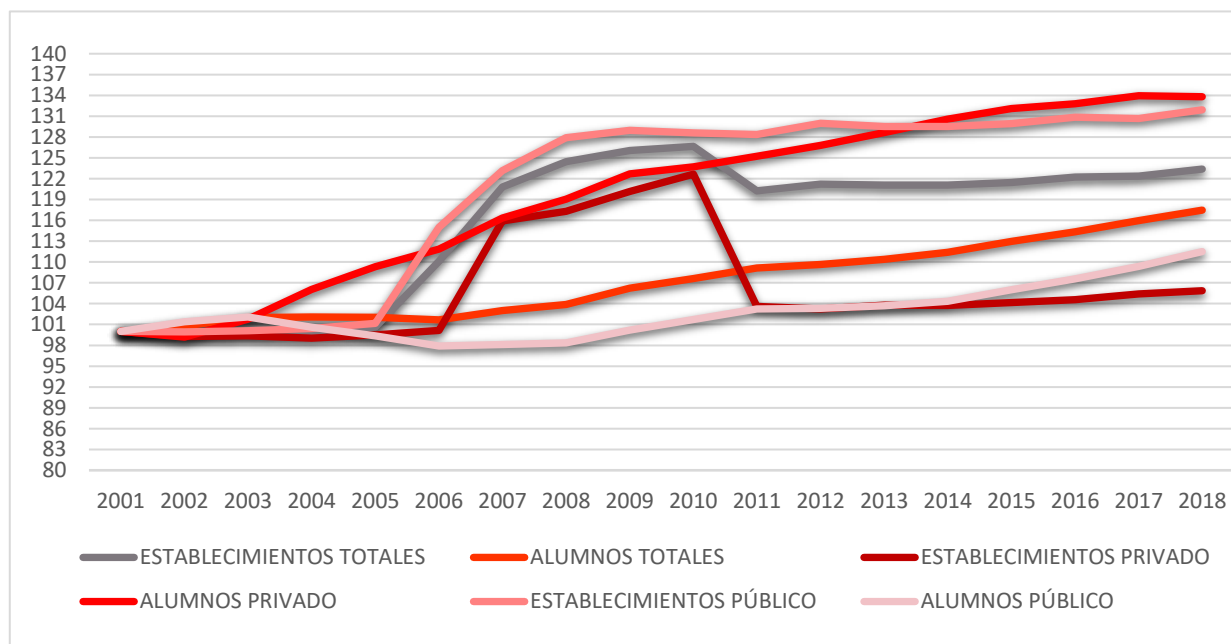
<sup>12</sup> Narodowski (2018) señala que: "El proceso privatizador de la educación argentina es complejísimo por su carácter paradójico: ninguna política pública pareció proponérselo como objetivo, pero es el resultado de la implementación de sucesivas políticas educativas a lo largo de décadas y bajo todo tipo de signo político; muchas de las políticas educativas que lo originaron se pretendieron progresistas y a favor de la educación pública, pero terminaron incentivando el proceso contrario de pérdida de espacio de la educación pública y la consecuente privatización de la matrícula escolar". (p.12)

diferentes interpretaciones<sup>13</sup>, cabe reconocer su utilidad tanto para el proceso de toma de decisiones en la gestión, como que la mayoría de las investigaciones se basan en estos “productos estatales” (Botinelli, 2019).

Si se toma como punto de partida el comportamiento de la matrícula y de los establecimientos públicos y privados en la Provincia de Buenos Aires en el período 2001-2018, pueden observarse algunas tendencias generales. Durante dicho período la evolución de ambos indicadores ha sido progresiva. Los establecimientos pasaron de 15.824 (10.628 públicos y 5.196 privados) en 2001 a 19.521 (14.021 públicos y 5.500 privados) en 2018. La matrícula ascendió de 4.330.398 alumnos en 2001 (3.166.508 en el sector públicos y 1.169.890 en el sector privado), a 5.109.878 alumnos en 2018 (3.550.584 en el sector público y 1.559.294 en el privado).

No obstante lo anterior y como se desprende del Gráfico I, pueden discriminarse momentos particulares al interior de cada una de las variables<sup>14</sup>. Tomando al 2001 como año base (2001=100%), el incremento de la matrícula ha sido constante (17%), aunque con diferencias según el sector de gestión, siendo para la finalización del período de un 33% para el sector privado y de un 11% para el sector público. Ello ha significado un incremento total de 760.030 alumnos al sistema educativo bonaerense, de los cuales 366.265 se incorporaron al sector público y 393.765 al sector privado (el 49% y el 51%, respectivamente).

**Gráfico I: Variación de establecimientos y matrícula total y por sector de gestión. Provincia de Buenos Aires - 2001-2018 (2001=100%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamientos Anuales 2001 a 2018. Dirección de Información y Estadísticas. Subsecretaría de Planeamiento. DCGyE.

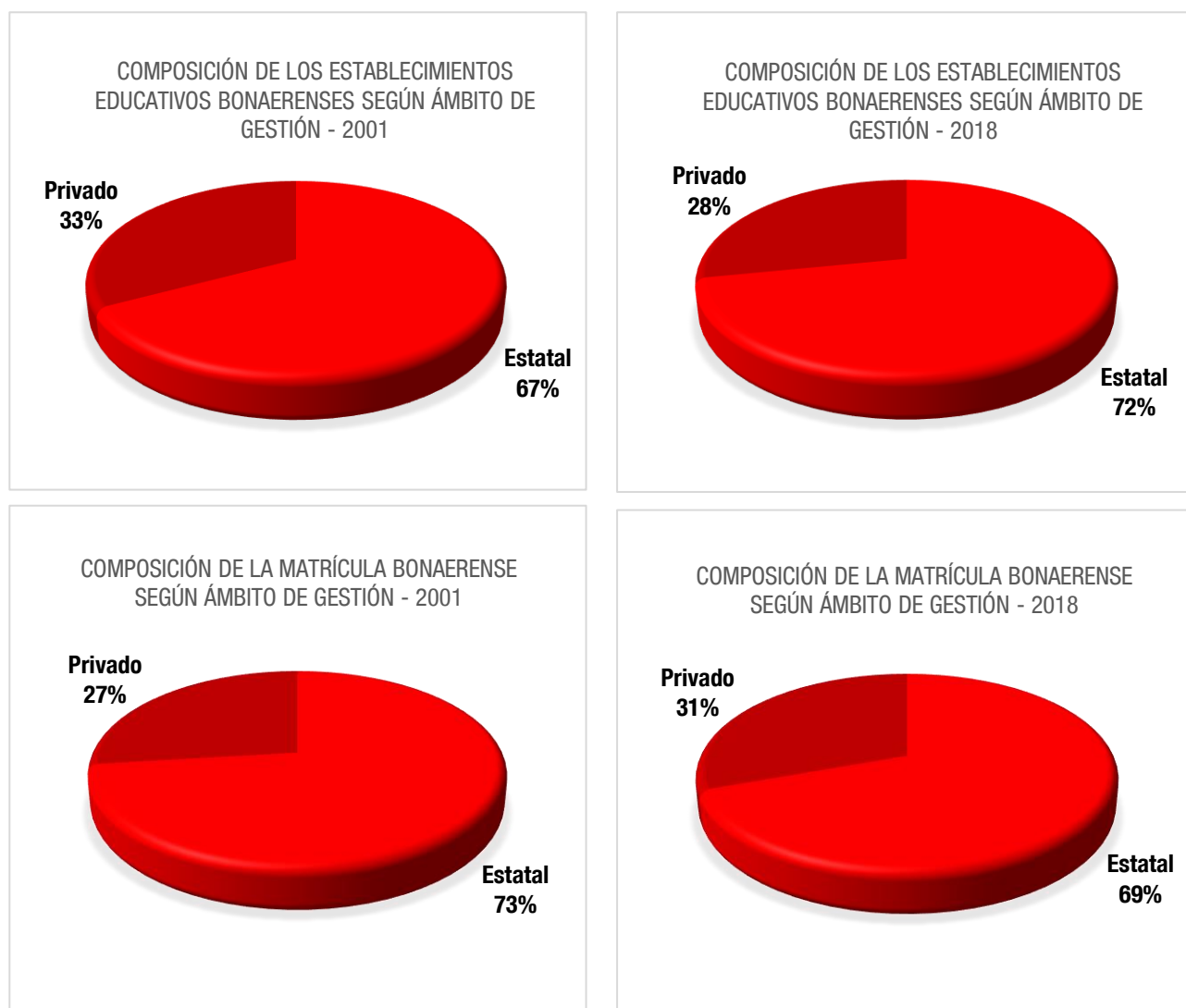
<sup>13</sup> Alonso y Starr (...) demuestran que las cifras políticas están ligadas a luchas y disputas entre grupos de interés y lobbies sectoriales. Iluminan las culturas, valores y objetivos enfrentados de los académicos que teorizan las cifras, los estadísticos que las calculan, los tecnócratas que las utilizan y los políticos que calculan o pontifican en términos de ellas. Contribuyen a lo que podríamos llamar la “sociología política” de los números. Pero más allá de sus propias perspectivas, podemos vincular estas amables reflexiones estadounidenses con las preocupaciones europeas sobre el poder. Porque nos permiten explorar las relaciones entre cuantificación, aritmética, estadística y democracia como una mentalidad de gobierno y una tecnología de gobierno. (Rose, 1991, p. 680-681, traducción propia)

<sup>14</sup> En 2006 y 2007 se observa un aumento debido a la creación de las Secundarias Básicas. A partir de 2011 se ve un decrecimiento por las conformaciones de las Secundarias Completas (algunas Secundarias básicas se unieron a las Secundaria Superiores). Ello es producto de modificaciones político-educativas, tanto de la Provincia a principios de los 2000, como del cambio de estructura del sistema educativo y la ampliación de la obligatoriedad escolar con la sanción de la Ley Nacional de Educación.

En lo que respecta a los establecimientos educativos, la tendencia también ha sido creciente, incorporándose 3.697 establecimientos (un crecimiento del 21%), 3.393 pertenecientes al sector público, registrando un incremento del 31% en el período. Los restantes 304 pertenecen al sector privado, es decir, un incremento del 5,5%. Así, el 91,7% de los establecimientos que se incorporaron fueron del sector público.

De estos primeros datos surge una cuestión en relación con la diferencia entre el comportamiento de la matrícula y el de los establecimientos de educación pública y privada. Si se analizan de forma comparada en función de la composición de ambas variables, para el total de la Provincia (Gráfico II), durante el período analizado se dio una modificación según la cual el crecimiento de la matrícula del sector privado no se acompañó de un crecimiento de la oferta educativa. Al mismo tiempo, el sector público tuvo un comportamiento inverso, aumentando su participación en el total de establecimientos, pero reduciendo la misma en la matrícula.

**GRÁFICO II - Comparación de la composición de la matrícula y los establecimientos según sector de gestión – Provincia de Buenos Aires - 2001-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamientos Anuales 2001 a 2018. Dirección de Información y Estadísticas. Subsecretaría de Planeamiento. DCGyE.

Una primera hipótesis es que se está asistiendo a un proceso de *privatización por concentración* de matrícula, mientras que el sector público se ha *diversificado institucionalmente* sin una consecuente ampliación de matrícula. Se utiliza el término diversificación como opuesto al de concentración en el sentido de mayor o menor *disponibilidad* de establecimientos en el territorio. Esa dimensión puede ser ampliada en análisis posteriores con otras variables para complejizar su alcance, tales como el tipo de oferta por nivel, orientación de titulación, matrícula, localización espacial a nivel local, acceso de transporte público, perfil socio-económico de los alumnos -entre otras- que aporten a la comprensión de lo *alcanzable* o no de dichos establecimientos, a la vez que a la conformación de circuitos educativos que refuercen o no la segregación educativa (Veleda, 2012) en los territorios en que se diversifica el espacio bonaerense.

Esta hipótesis habilita al menos dos puntualizaciones. En primer lugar, -algo casi evidente- es que este proceso está vinculado a los mecanismos de elección escolar y selección escolar que Martínez, Villa y Seoane (2009) han llamado el “*marketing* y el *searching* educativo” (p.52). Mecanismos que construyen territorialidades en el sentido de “un campo de representaciones territoriales que los actores sociales portan consigo, incluso por herencia histórica [...] y hacen cosas en nombre de estas representaciones” (Haesbaert, 2013, p.27). De allí que puede aventurarse como segunda hipótesis derivada que se estaría asistiendo a una *privatización del territorio educativo*, no ya -o solamente- en relación con el crecimiento de la matrícula o los establecimientos educativos privados, sino -y sobre todo- por una estructuración de la relación entre los establecimientos y la matrícula escolar a través de las lógicas mercantiles de oferta y demanda. En dicha estructuración puede observarse que los recursos para la contienda entre los sectores son marcadamente desiguales, ya sea por la falta de recursos materiales (por ejemplo, para destinar a publicidad), como por la percepción y presencia de dichas lógicas en la vida cotidiana (por ejemplo, contando con un área o departamento de comunicación al interior de los establecimientos) o por la legitimidad que algunos sectores de la población y formadores de opinión pública le otorgan al sector privado, pese a las políticas de inclusión educativa que principalmente en la primera década del siglo XXI se han ido poniendo en práctica. En síntesis, los territorios de lo público y lo privado son territorios de lucha complejos, en donde no basta con la presencia física para que la existencia sea efectiva<sup>15</sup>.

Como se mencionó en el apartado anterior, pensar el territorio como construcción relacional implica concebirlo compuesto de múltiples escalas. En este sentido se abre el interrogante acerca de si estos comportamientos generales se replican a nivel de las regiones y distritos escolares<sup>16</sup>. Para comenzar a aproximarnos a posibles respuestas, se trabajó con la variación de la composición de los establecimientos y la matrícula para el intervalo 2001-2018 a nivel de cada distrito. Así se calculó la variación interanual para el intervalo y la tasa de variación de la participación de cada sector en cada una de las variables a partir de la diferencia entre el valor final e inicial (Tasa de variación=Valor 2018-Valor 2001). En el promedio provincial, el sector público<sup>17</sup> aumentó su participación en el total de establecimientos en un 4,66%, mientras que en relación con la matrícula su participación disminuyó en un 3,64%<sup>18</sup>. De la desagregación a nivel de distrito emergen diferencias significativas. En el caso de los establecimientos públicos, las variaciones se distribuyen en un rango que va de un aumento en su participación del 14,39% (distrito 132, José C. Paz) a una disminución del -8,68% (distrito 124, Pinamar). En el caso de la matrícula pública, el rango va desde un aumento en la participación del sector del 9,19% (distrito 127, Tres Lomas) a una disminución del 12,61% (distrito 55, Tigre).

---

<sup>15</sup> Pero que, tal como se ha analizado en textos anteriores (Giovine et. al., 2011; 2014), no logran revertir la elección escolar sobre todo de las familias de los sectores medios de la población. Y pone en evidencia los conflictos y disputas de poder que se establecen entre las políticas educativas y la libertad de elección de los individuos y las familias reforzada por la racionalidad política neoliberal desde los '90.

<sup>16</sup> La gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires se encuentra en regiones y distritos. Éstos últimos son coincidentes con los partidos en que se divide política y administrativamente la Provincia y conforman 137 distritos, mientras que las primeras, desde 2004, se organizan en 25 regiones cuyo agrupamiento obedece a las siguientes variables: 1) Secciones electorales, 2) kilómetros cuadrados, 3) población, 4) matrícula, 5) establecimientos educativos, 6) educación superior, 7) universidades, 8) Poder Judicial. La nómina completa de regiones y distritos puede consultarse en:

<http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/consultadistrito/>

<sup>17</sup> En lo que sigue analizamos sólo el comportamiento del sector público ya que al tratarse de la relación de dicha variable con un conjunto los valores del sector privado son correlativos pero de signo opuesto (lo que aumenta en uno disminuye en el otro y viceversa).

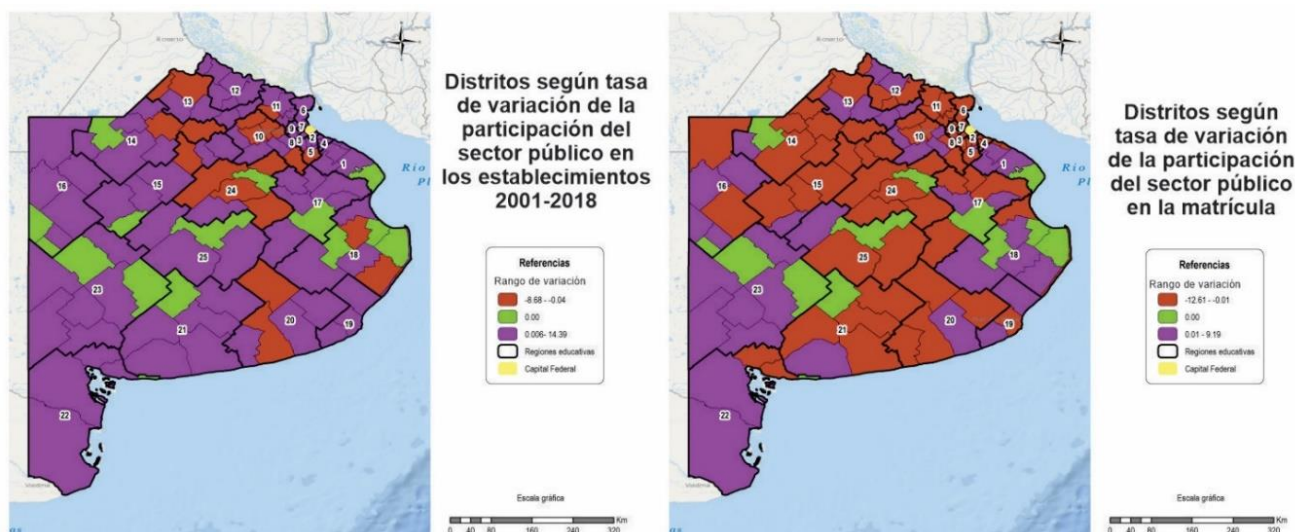
<sup>18</sup> Correlativamente, en el sector privado se dieron los comportamientos de signo opuesto.

Se agruparon los distritos según el siguiente criterio: valores menores a 0 (en los que se registra un decrecimiento de la participación del sector), valor igual a 0 (que implica que no se modificó la relación entre público y privado) y valores mayores a 0 (registra un crecimiento en la participación del sector). A partir del mismo pueden discriminarse 6 territorios bonaerenses compuestos por un grupo de distritos (Cuadro I) y cuya distribución se sintetiza en el Mapa I.

**Cuadro I: Agrupamientos de distritos según tasa de variación de la participación del sector público en la composición de los establecimientos y la matrícula - 2001-2018**

	Registra un decrecimiento de la participación del sector público	No se modificó la relación entre público y privado	Registra un crecimiento en la participación del sector público
<b>Establecimientos</b>	21 distritos	15 distritos	99 distritos
<b>Matrícula</b>	83 distritos	13 distritos	39 distritos

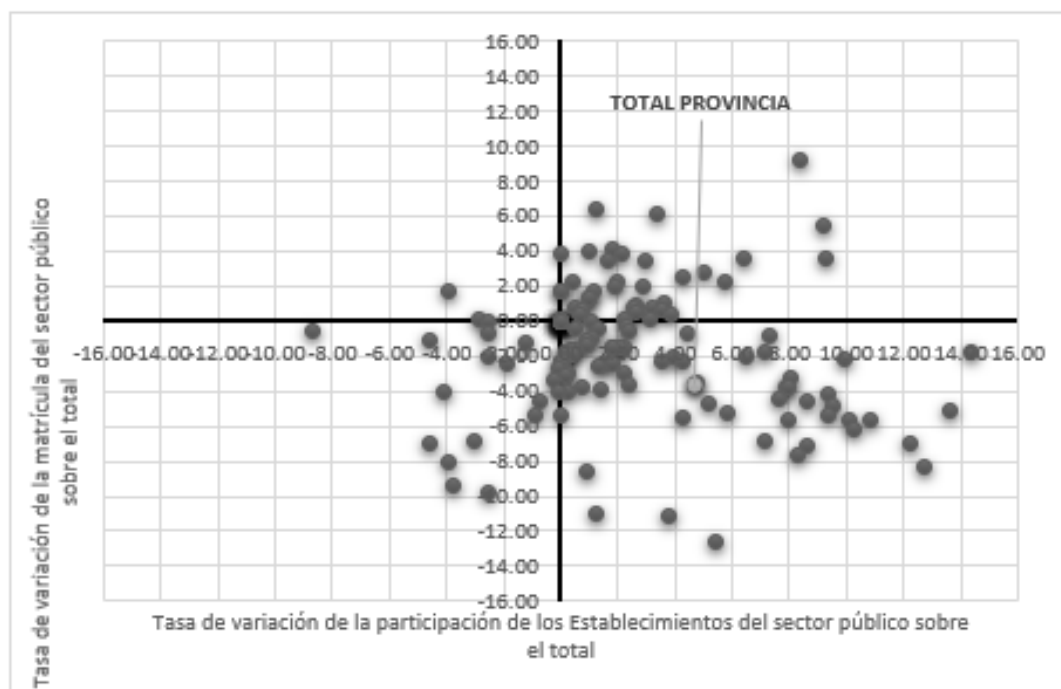
**Mapa I: Distritos según tasa de variación de la participación del sector público en la composición de los establecimientos y la matrícula - 2001-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamientos Anuales 2001 a 2018. Dirección de Información y Estadísticas. Subsecretaría de Planeamiento. DCGE.

Como se ha señalado anteriormente, la hipótesis de la *privatización por concentración* deja latente la cuestión relativa a la posibilidad de que una mayor presencia de establecimientos públicos en los territorios no se traduzca en un aumento de la matrícula. Para acceder a esta pregunta a nivel de los distritos se realizó una correlación de las tasas de variación en análisis. En el Gráfico III, se visualiza dicha correlación de la variación de la matrícula pública (Eje Y) con la variación de los establecimientos públicos (Eje X). Así se delimitan 4 cuadrantes según los rangos ya utilizados (menor, igual o mayor que cero): 1) superior izquierdo (aumentó la matrícula y disminuyeron los establecimientos del sector público), 2) superior derecho (aumentaron la matrícula y los establecimientos del sector público), 3) inferior derecho (disminuyó la matrícula y aumentaron los establecimientos) y 4) inferior izquierdo (disminuyeron matrícula y establecimientos).

**Gráfico III: Correlación de las tasas de variación en la participación de los establecimientos y la matrícula - Sector público - 2001-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de Relevamientos Anuales 2001 a 2018. Dirección de Información y Estadísticas. Subsecretaría de Planeamiento. DCGYE.

En síntesis, el análisis del comportamiento de establecimientos y matrícula a nivel distrital permite señalar diferencias y divergencias en dicha escala. Estos datos dan cuenta de que el territorio bonaerense está atravesado por múltiples y complejas realidades y que su entidad es una construcción que, como tal, admite otras construcciones posibles. A este respecto, es menester recordar en la investigación educativa que la estadística estatal, al convertir los objetos de gobierno en regularidades numéricas habilita, tal como sostiene Rose (1991) a “una maquinaria de gobierno para operar desde centros que calculan” reglas globales, mecanismos de previsión, estimaciones de comportamientos; pero en los que “es claro que tales números no se limitan a inscribir una realidad preexistente, sólo inscriben una preexistente realidad”. Es decir “visibilizan un dominio con cierta homogeneidad interna y externa de fronteras (de límites)” (p. 676, traducción propia), ejerciendo un gobierno a través de los números como ciencia del estado<sup>19</sup>.

De allí que, sin la necesidad de empezar desde foja cero en cada caso, la investigación educativa puede buscar otras formas de operar con los datos, de contornearlos, reagruparlos, diseccionarlos y volverlos a componer de modo tal de dar visibilidad a otros ‘claros’, a territorios que están ahí, superpuestos, solapados o simplemente descartados por los objetivos del gobierno de la población como conjunto y principio de soberanía. Y vale remarcar enfáticamente, no se trata de criticar las producciones estadísticas estatales por reduccionistas o sesgadas. Es su propia naturaleza intrínseca del arte de gobernar, el recortar y constituir un tipo de producción de verdad específica (que esa ciencia del estado nunca ha dejado de hacer, aunque hoy compite en una batalla muy desigual con la potencia de la *Big Data*).

<sup>19</sup> En cada caso, la colección y la agregación de números participan en la fabricación de un ‘claro’ dentro del cual el pensamiento y la acción pueden ocurrir. Los números delimitan ‘espacios ficticios’ para el funcionamiento del gobierno y establecen/delimitan un ‘plano de la realidad’ marcado por una cuadrícula de normas sobre las cuales el gobierno puede operar (Miller & O’Leary, 1987; Rose, 1988; Miller y Rose, 1990 en Rose, 1991, p.676, traducción propia)

Más bien se apunta a que, en todo caso, la investigación educativa pueda pensar por fuera y/o más allá de la noción de territorio soberano y devolver, con los mismos instrumentos (es decir con las producciones estadísticas de las propias agencias estatales), análisis que den cuenta de la complejidad, heterogeneidad y dinámica de la vida escolar y de las decisiones estatales, sociales y familiares en torno a ella.

### Referencias bibliográficas

Botinelli, L. (2013) *¿Por qué crece la educación privada? La educación en debate*, (12). UNIFE.

Botinelli, L. (2019). Bases metodológicas en la producción de datos oficiales sobre educación. En, *Desafíos epistemológicos y metodológicos en el estudio crítico de la actualidad latinoamericana. II Jornadas de epistemología y metodología de las ciencias sociales*, FCH/UNICEN.

Bravo, H. (1972). *Bases constitucionales de la educación argentina*. Paidós.

Camilloni, A. (2008). El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones. *Políticas Educativas – Campinas*, 2(1), 1-12.

Castel, R. (1996). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.

Castel, R. (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.

Castro Gómez, S. (2010) *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Siglo XXI.

Collet-Sabé, J. (2020) Qué es el territorio para la escuela: ¿decorado, recurso o agente? Modelos e implicaciones de diversas políticas de relación entre escuela y territorio en Cataluña (España). *Espacios en Blanco*, 30(2), 351-364.

CTERA (2020). La privatización educativa en Argentina. *Mediateca pedagógica de CTERA*. Recuperado de <http://mediateca.ctera.org.ar/items/show/344>.

Dávila, P. y Naya, L.M. (2011). *Derechos de la infancia y educación inclusiva en América Latina*. Gránica.

De Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo). En Ramos Torre, R. y García Selgas, F. (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea* (pp. 73-104). Centro de Investigaciones Sociológicas.

DINIECE (2013) El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada. *Serie La Educación en Debate, Documentos de la DINIECE*, (11).

Fitoussi, J.P. y ROSANVALLON, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Manantial.

Foucault, M. (1991). La gubernamentalidad. En CASTEL et al., *Espacios de poder* (9-26). La Piqueta.

Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2009). *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France (1982-1983)*. Fondo de Cultura Económica.

Gamallo (2015) La “publicación” de las escuelas privadas en Argentina. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 9(1), 43-74.



Giovine, R. (2008) *Cultura política, ciudadanía y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires 1850-1905*. Colección Itinerarios. La Crujía/Stella.

Giovine, R. (2012) *El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas*. Colección Cuadernos Universitarios. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Giovine, R. y Martignoni, L. (2014) Lo socioeducativo y la tensión libertad/seguridad en las políticas y prácticas de inclusión educativa en Corbalán, M. Alejandra (coord.) *La cultura al poder. Red de educación, cultura y política en América Latina* (pp.67-89). Biblos.

Giovine, R. Y Suasnábar, J. (2013) Desandando caminos: propuestas para un análisis político de los textos legales educativos. En Tello y Pinto de Almeida (org.) *Estudios epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional* (pp.193-228). Editora Mercado de Letras.

Giovine, R.; Martignoni, L. (2011). La escuela media bajo el mandato de la obligatoriedad. *Cadernos CEDES* (Centro de Estudos de Educação e Sociedade), Dossiê: *Juventude e ensino médio: território de práticas, marcos legais e formação*, 31(84).

Grinberg, S. Y Giovine, R. (2020) Presentación. Políticas educativas y territorios. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 30(2), 307-311. DOI: <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB30-279>

Haesbaert, R. (2015). Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. En Saquet, M. A. y Sposito, E. S. (orgs.), *Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (pp. 95-120). Consequência Editora.

Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura representaciones sociales*, 8 (15), 9-42. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-81102013000200001&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102013000200001&lng=es&nrm=iso)

Kessler, G (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2000-2013*. Fondo de Cultura Económica.

Krichesky, M. (2020). *Experiencias de reingreso a la educación secundaria y lazo social. Un estudio en base a las representaciones de docentes y estudiantes en condiciones de vulnerabilidad y cambios del formato escolar* (tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, Argentina.

Logman Dictionary of Contemporary English (2018). Definición available. Recuperado de <https://www.ldoceonline.com/es-LA/dictionary/on-line>

Martinez M. E., Villa, A. y Seoane, V. (2009). *Jóvenes, elección escolar y distinción social. Investigaciones en Argentina y Brasil*. Prometeo Libros.

Miller, P. & Rose, N. (ed.) (1990). *The power of psychiatry*. Cambridge University Press.

Moya Otero, J. (2015). *La educación como derecho. Bases para un contexto razonable*. Editorial Arco, Libros-La Muralla.

Narodowski, M. (2018) *El colapso de la educación*. Paidós.

Rose, N. (1991) Governing by numbers: figuring out democracy. *Accounting Organizations and Society*, 16(7), 673-692.

Rose, N. (1999). *Powers of freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge University Press

Ruiz (2020) El derecho a la educación y su desarrollo conceptual desde una perspectiva histórica. *Cadernos de História da Educação*, 19(2), 544-560. Recuperado de <https://doi.org/10.14393/che-v19n2-2020-16>

Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal*. EUDEBA

Tiramonti, G. (comp.) (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Manantial.

Tomasevski, K. (2004a). Indicadores del derecho a la educación. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 40, 341-388.

Tomasevski, K. (2004b). *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam.

Veleda, L. (2012). *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Stella/La Crujía.

Vior, S. y Rodriguez, L. (2012). La privatización de la educación argentina: un largo proceso de expansión y naturalización. *Revista Pro-posições*, 23(2), 91-104.

**Fecha de recepción:** 29-10-2020

**Fecha de aceptación:** 2-12-2020



# Escuelas promotoras y el cambio del formato escolar en el nivel secundario en la provincia de Buenos Aires (2018-2019)

Promoting Schools and the school format change in secondary level in the Province of Buenos Aires

KRICHESKY, Marcelo<sup>1</sup>

GAGLIANO, Rafael<sup>2</sup>

LUCAS, Julia<sup>3</sup>

Krichesky, M., Gagliano, R. y Lucas, J. (2021). Escuelas promotoras y el cambio del formato escolar en el nivel secundario en la provincia de Buenos Aires (2018-2019). *RELAPAE*, (14), pp. 51-63.

## Resumen

Escuelas Promotoras (EP) constituyó un programa de la Provincia de Buenos Aires (Res.748/2018) orientado al cambio del formato tradicional de la educación secundaria mediante la revisión de prácticas de enseñanza y la generación de dispositivos innovadores de acompañamiento y evaluación de las trayectorias de los/as jóvenes. Este artículo aborda aspectos descriptivos de este programa e incorpora hallazgos a partir de un proceso de investigación (2018- 2020) realizado desde la Universidad Pedagógica de Buenos Aires. (UNIPE). A partir de una metodología cualitativa, centrado en entrevistas a equipos de la gestión central, directivos y docentes de dos instituciones del Conurbano Bonaerense, se recuperan antecedentes nacionales e internacionales de esta política, su corpus normativo, y puesta en acto singular, por las condiciones materiales y organizativas de la gestión institucional, que inciden en las formas y límites que asume el trabajo docente colegiado, el papel del profesor acompañante de trayectorias (PAT) y el aprendizaje basado en proyectos (ABP). En la tensión entre dichos proyectos y la enseñanza de las disciplinas se expresan los límites de las políticas de EP, en la práctica pedagógica, y radica un campo de problemas epistemológicos nacidos de las dificultades originadas en la formación inicial de los profesores.

**Palabras Clave:** Educación Secundaria/ Trabajo docente colegiado/ Aprendizaje basado en proyectos/ Internacionalización de la pedagogía.

## Abstract

Promoting Schools (EP) constituted a program of the Province of Buenos Aires (Res. 748/2018) aimed at changing the traditional format of secondary education through the review of teaching practices and the generation of innovative devices for monitoring and evaluating the trajectories of young people. This article addresses descriptive aspects of this program and incorporates findings from a research process (2018-2020) carried out at the Pedagogical University of Buenos Aires (UNIPE). Based on a qualitative methodology, focused on interviews with central management teams, directors and teachers from two institutions in the Greater Buenos Aires, national and international antecedents of this policy, its normative corpus, and a singular act are recovered, due to the conditions materials and organization of institutional management, which affect the forms and limits assumed by collegiate teaching work, the role of the teacher accompanying trajectories (PAT) and project-based learning (ABP). In the tension between these projects and the teaching of the disciplines, the

<sup>1</sup> Universidad Pedagógica, Argentina / marcelo.krichesky@gmail.com

<sup>2</sup> Universidad Pedagógica, Argentina / rafasangagliano@gmail.com

<sup>3</sup> Universidad Pedagógica, Argentina / juliaplucas@gmail.com

limits of PE policies are expressed, in pedagogical practice, and there is a field of epistemological problems born of the difficulties originated in the initial training of teachers

**Keywords:** Secondary Education / Collegiate teaching work / Project-based learning / Internationalization of pedagogy.

## 1. Presentación

En el encuadre normativo de las Ley Nacional de Educación N° 26206, Ley de Educación Provincial N° 13688 y la implementación de la Secundaria 2030 – Res. 333/17-CFE-, el diseño y gestión del Programa Escuelas Promotoras (EP) se inicia en la Provincia de Bs. As., en el marco de la Resolución N° 748 (2018). Esta iniciativa en políticas educativas aborda una estrategia de cambio de formato para incidir en cuatro aspectos salientes del nivel secundario como ser: el acompañamiento y seguimiento de las trayectorias de los/las estudiantes, el trabajo docente colegiado, estrategias de enseñanza en el marco de proyectos pedagógicos, y evaluación en base a capacidades y rúbricas con el intento de alterar la atomización disciplinar y los procesos de repitencia en la educación secundaria.

Este artículo se desarrolla en base a resultados obtenidos a partir un proceso de investigación desarrollado desde la Universidad Pedagógica Nacional (UNPE) en el período 2018-2020. El objetivo del mismo se centró en analizar las reconfiguraciones de las condiciones de escolarización en términos institucionales y pedagógicos en base a la subjetividad de actores que han participado de su gestión desde el nivel central, como de directivos y docentes de dos instituciones del Conurbano Bonaerense.

Para este análisis considera la teoría de Ball (2012) y su reconocimiento de los “contexto de influencia”, “contexto de producción de los textos de las políticas”, “contexto de la práctica”, “contexto de los efectos” y “contexto de las estrategias políticas” (Ball & Bowe, 1992, en Beach y Meo, 2016, p. 3). En este marco cabe señalar que si bien los estudios “tradicionales” de política educativa se han enfocado en el estudio de los textos, es decir, de la normativa, documentos de política educativa, documentos de gestión escolar, etc., y en el estudio de la eficiencia y resultados en la implementación de éstos, en Ball (2012) se señala la importancia de visibilizar qué efectos objetivos y subjetivos se producen en las instituciones, en las prácticas docentes y en los procesos de aprendizaje.

El diseño de esta investigación se realizó en base a una metodología de corte cualitativa en tanto posibilita la construcción de un conocimiento profundo, situado (Denzin. y Lincoln, (2011) y busca analizar en contextos institucionales diferenciados de educación secundaria, (en base a entrevistas en profundidad realizadas con directivos, docentes y otros actores de la gestión central y del nivel de inspección), el análisis de las configuraciones que adoptan estos nuevos formatos de escolarización. El campo de investigación se desarrolló en dos escuelas secundarias del Conurbano, que resultan de un proceso de conformación de dicho nivel reciente (2016). Las mismas fueron seleccionadas con el criterio que atienden, una a sectores sociales medios pauperizados localizada en cercanías a una zona céntrica urbana, y otra localizada en las cercanías de una villa de emergencia y con sectores pobres de alto grado de vulnerabilidad social. Estos casos, denominados en el artículo como Caso 1 y Caso 2, no se describen en profundidad para respetar el anonimato de cada contexto institucional.

En este artículo y en vistas a lo señalado anteriormente, se presentan rasgos centrales que asumen estas políticas en base a sus antecedentes - a nivel global y nacional, sus procesos de gestión con el foco en el trabajo docente colegiado, el aprendizaje basado en proyectos y su puesta en acto en las instituciones educativas.

## 2. Las políticas de escuelas promotoras. Sus antecedentes y procesos de gestión.

La obligatoriedad de la educación secundaria constituyó para una mayoría de países de América Latina (López, 2007) y en Argentina en particular, a partir de la Ley de Educación Nacional 26.206/2006, un hito de políticas educativas con enormes desafíos para el sistema educativo, sus instituciones y diferentes actores de la gestión escolar. Numerosas investigaciones acerca de la ampliación de la obligatoriedad, han puesto foco, entre otros, en la reconfiguración de las estructuras académicas de este nivel educativo, las transiciones de políticas socio

educativas focalizadas a universales, así como las nuevas desigualdades sociales y educativas que se reafirman en la experiencia escolar.

En este marco, la problemática del formato escolar como condicionante de las trayectorias escolares tuvo un intenso debate y aportes desde la investigación y las políticas educativas. En Argentina, con antecedentes regionales (Terigi, et al. 2009), un conjunto de políticas emergentes de carácter estatal como, entre otras: la de las Escuelas de reingreso de la Ciudad de Buenos Aires (2004); los Centros de Escolarización para Adolescentes y Jóvenes (CESAJ) de Buenos Aires (2008); el Programa de inclusión y terminalidad educativa (PICT) de 14 a 17 años de Córdoba (2010) (Terigi, et al., 2009; Krichesky, et al. 2007, Krichesky y Giangreco, 2019, Tiramonti, 2011, Vanella, y Maldonado (2013), Nobile, (2013); Briscioli (2013); marcaron un cambio de rumbo en torno a la posibilidad de instrumentar políticas curriculares orientadas a profundizar la flexibilización y la organización curricular con el propósito del reingreso, la aceleración, el puente para la continuidad escolar y la terminalidad.

Junto a estas propuestas de cambio de formato escolar circunscritas al reingreso de los sectores más postergados de la población, un conjunto de políticas para la educación secundaria obligatoria se orientaron en el marco de la Res. CFE N° 93/09 en diferentes jurisdicciones del país a producir variaciones del régimen académico (Pinkasz, 2019) y modos de organización de la enseñanza, incidiendo en las condiciones de escolarización y en múltiples aspectos concatenados, relativos a las trayectorias escolares y los aprendizajes de los estudiantes. (Steinberg et al., 2019)

El programa EP tiene **profundos y variados orígenes intelectuales y académicos**, locales e internacionales, lejanos y recientes. En el orden local, un análisis preliminar lo inscribe en la serie de reformas y políticas iniciadas en la gestión anterior (2011-2015) como, entre otros, el desarrollo del Plan de Mejoras (Res 93/09, los CESAJ, Jornada Extendida (Cecchi, y Byali, 2018) y el cambio del Régimen Académico (Resolución N° 587/11), (Krichesky et al. 2019), que constituyó el resultado de un conjunto convergente de políticas que apuntaban a sostener una obligatoriedad fundada en perspectiva de derecho. Por otra parte, “Secundaria 2030” a través de la Resolución CFE N° 330/17<sup>4</sup> y en el marco de la agenda global para la Secundaria 2030, promovió la transformación de la educación secundaria, con el fin de mejorar las trayectorias escolares junto con “la promoción de un enfoque de enseñanza orientado al desarrollo de habilidades y competencias, el aprendizaje interdisciplinario; la concentración horaria del trabajo de los docentes; la flexibilización de los tiempos y los espacios escolares, entre otros aspectos” (Ministerio de Educación, 2019: p.13).

Cabe considerar que entre los antecedentes de estas políticas no solo se ubican países de la región, sino la experiencia de las escuelas jesuíticas de Barcelona (Ochoa de la Fuente, 2015) las cuales como otra fuente de inspiración, presentan una serie de orientaciones que pueden describirse sintéticamente con el siguiente recorrido conceptual. i) Propósito de la escuela: la escuela tiene que ir más allá de la formación del ciudadano típico del siglo XIX y XX. Su propósito central radica en ayudar a construir un proyecto vital para cada estudiante, fundado en una formación integral, desafiada con valores y criterios derivados de las propuestas educativas; ii) Gestión del cambio en la escuela: los documentos refieren a la naturaleza del cambio y su gestión. No se trata de un cambio técnico, de aplicación pedagógica, sino de uno de naturaleza educativa o cultural; iii) El lugar del Estado es importante pero no como motor de la iniciativa sino como garante de la misma, empoderando a los colegios con su auditoría y la exigencia de mostrar aquello que las escuelas están llevando adelante en sus proyectos transformadores; iv) Sobre la organización del trabajo docente: los profesores deben enfrentar la brecha entre el conocimiento académico y la vida de los estudiantes. Hay consenso reflexivo acerca de que el docente que no cambia traiciona el futuro de los estudiantes. En este marco, la naturaleza del cambio profesional docente se orienta hacia un trabajo compartido, cooperativo y colegiado, orientado a las asignaturas rearticuladas en proyectos múltiples.

En este marco, el trabajo individual se combina con el cooperativo, y en todas las propuestas se trabaja bajo el paradigma de la teoría de inteligencias múltiples (Gardner, 1995). De todo lo anterior quisiéramos hacer una

---

<sup>4</sup> En la Res N° 330/17 del Consejo Federal de Educación, se inscribió el Marco de Orientación de los Aprendizajes. (MOA). El mismo resulta un marco orientador que propone una transformación sistémica que considera cuatro dimensiones: organización institucional y pedagógica de los aprendizajes; organización del trabajo docente; régimen académico; formación y acompañamiento profesional docente.

referencia a la incorporación seria y profunda de los conocimientos derivados del *giro afectivo* (Clough, 2008) en términos de los avances académicos de la teoría de la emocionalidad, aplicados a contextos institucionales formativos desde perspectivas integradoras con base a las variadas intersecciones presentes entre lo personal y lo político, la subjetivo y lo social, la emoción y la pedagogía. Dicho giro afectivo procura hacer evidente y desarticular relaciones históricas y jerárquicas de poder implicadas en la asimetría entre dominios intelectuales y afectivos en los procesos de escolarización. La integración de saberes presupone un análisis crítico de las emociones en juego, desplegando para su observación y aprendizaje las dificultades y resistencias que se presentan.

En relación con los **procesos de gestión** del programa EP, la Res 748 (2018) aprueba su implementación de forma gradual y progresiva en escuelas de gestión estatal y privada, en una primera etapa reunió un universo estimado de 576 en toda la provincia, 294 de gestión estatal y 282 de gestión privada<sup>5</sup>. El trabajo con las últimas resulta una dimensión de esta experiencia que marca un punto de ruptura respecto de las iniciativas que se venían desarrollando en esta materia, las cuales fueron invitadas, en base a criterios de antigüedad del equipo directivo, con la asignación de módulos institucionales, y aportes diferenciados en base a las proporciones que reciben las instituciones de la subvención estatal<sup>6</sup>.

Esta experiencia, tal como se establece en su creación que se profundiza en la Res. 5222/ (2018) tiene como aspectos salientes el acompañamiento de naturaleza integral y progresivo de los itinerarios formativos de los estudiantes, haciendo hincapié en la articulación entre los niveles primario y secundario, fomentando proyectos socio comunitarios y favoreciendo la implicación profesional del docente con la institución.

La puesta en acto de la experiencia de EP en las instituciones aquí estudiadas, requiere analizar los ciclos de la política (Ball, 2012) desde sus discontinuidades e intermitencias más que desde una visión de vinculación lineal entre la hechura de la política y su aplicación práctica, lo cual excede los alcances de este artículo.

De todos modos cabe considerar que para la gestión de esta experiencia, la concentración horaria (Resolución N° 4636 –DGCE-18 (2018)<sup>7</sup> fue uno de los criterios que define la selección de escuelas por la posibilidad de la confluencia docente para la realización de reuniones. Otro criterio fue la selección de escuelas que venían trabajando con Anexo 6 (Res. 581/11), con acompañamiento de las trayectorias. En tercer lugar, el perfil del director y por último el tamaño de la escuela. La instalación de la experiencia generó un sinnúmero de intervenciones y de encuentros entre los responsables provinciales de la experiencia, directivos, Pat e inspectores.

En este marco, se generó un proceso de capacitación para poder luego avanzar sobre las escuelas. La incorporación de las capacidades definidas tanto desde el CFE como desde la DGCE (Resolución CFE N° 330/17, DGCE, 2018) tuvieron un carácter de marco orientador de aprendizajes. Aquí aparece cierta discordancia entre las definiciones desde el nivel central y el contexto de práctica como producto de reacomodamientos y procesos interpretativos diversos.

En las entrevistas realizadas a directivos/as y docentes durante el trabajo de campo, se detectaron diferencias respecto de la forma de apropiarse del programa de Escuelas Promotoras, así como de gestionarlo al interior de la institución. En el caso 1 la escuela parece contar con la presencia de un estilo de gestión institucional

---

<sup>5</sup> Las escuelas promotoras de gestión estatal según datos del relevamiento anual (2017), alcanzaron una matrícula total de 85.280 (2017), cercana a un 10% del total provincial. Estas escuelas tienen un promedio de estudiantes por escuela de 280 estudiantes, a razón de doce secciones por establecimiento, equivalente a un promedio de 2 secciones por año. Del total de instituciones estatales al 2017, 55 instituciones se encuentran localizadas en zonas rurales, lo cual corresponde a un 18% del total.

<sup>6</sup> De acuerdo a la Res 748/2018, la institución comunicará la decisión de incluirse en el programa, al Inspector de Enseñanza. Asimismo, la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada comunica la fecha de alta y determinará sus acciones pertinentes de financiamiento a los efectos del aporte estatal. En muchas de estas escuelas el desafío que le presentaba EP, se asocia a prácticas que venían realizando como parte de su proyecto institucional, y como forma intangible de marketing y reconocimiento a su tarea como institución educativa.

<sup>7</sup> La Resolución N° 4636 –DGCE-18 (2018), promueve y ordena la concentración de tareas de los docentes en las instituciones secundarias donde posean la mayor carga horaria. En los fundamentos de la Resolución se afirma que la concentración es entendida como un derecho del docente, tanto titular como provisional. El propósito ulterior procura armar las más eficientes Plantas Orgánicas Funcionales, cuestión que se pone en marcha a escala provincial en el marco de la Res.4636/ 187.

donde se verifica un énfasis por abrir los canales de comunicación. Esto se evidencia en la mención constante que hacen los docentes y PAT respecto de la existencia de grupos de whatsapp, aulas virtuales, entre otros medios. En ellos se discute respecto de la posibilidad de intercambiar ideas e información. La escuela 2, si bien no podría ser caracterizada como “autoritaria” parece caracterizarse por un estilo de gestión donde la dirección “informa” a los docentes las novedades que arriban a la institución. En este último caso, el único espacio de reunión es aquel destinado por el programa, y que muchas veces no llega a concretarse por la falta de coincidencia entre los horarios de los docentes. Esta cuestión se retoma en los próximos puntos que permiten considerar algunos rasgos de los procesos de apropiación del programa EP en la escala institucional.

### 3. El trabajo docente y el papel del PAT.

El trabajo colegiado de los docentes constituye un giro característico enmarcado en la Resolución N° 4636 – DGCYE-18 (2018), la cual promueve y ordena la concentración de tareas de los docentes. En el marco de las EP y su Res de creación N°748, se intenta promover una mayor concentración de carga horaria a partir de asignar una serie módulos<sup>8</sup> (hasta 16 (dieciséis) por cada sección de 1° año de las escuela, que se amplían a los docentes que se desempeñan como PAT.

En este marco, pasar de un trabajo centrado en horas cátedra a otro fundado en cargos, el trabajo colaborativo, la flexibilidad para alentar trayectorias escolares diferenciadas y la evaluación colegiada conforman una nueva racionalidad docente, considerándose al docente como agente de cambios pedagógicos innovadores. En el marco de las EP, las dificultades para encontrarse entre los profesores en los días de reuniones asignadas por el proyecto revelan preocupaciones persistentes en las instituciones, afectándose especialmente el diseño colegiado de actividades críticas.

Las escuelas avanzan y retroceden bajo condiciones simbólicas y materiales de la organización institucional, al ritmo de sus precariedades, fortalezas y resiliencias, procurando escuchar los intereses de los estudiantes. Los docentes que tienen mayor carga horaria, disponen de mayores posibilidades para construir propuestas con sus colegas. Quien tiene pocas horas en la escuela suele quedar al margen de los trabajos colegiados.

La investigación no nos permite asegurar el éxito de las sinergias alcanzadas en aprendizajes efectivos por el trabajo interdisciplinario presente en los proyectos relevados. De todos modos, en uno de los casos que formó parte de la investigación, tal como se anticipó en el punto anterior, habría condiciones organizativas previas a implementar EP que garantizó mayor concentración de carga horaria en los profesores de los primeros años, lo cual permitió avanzar con mejores posibilidades para desarrollar un trabajo colegiado que, en el caso 2, donde se presentaba una fragmentación de cargas horarias, resultó un obstáculo difícil de salvar.

El director de uno de las escuelas señala que “en las diferentes asignaturas hay mucha concentración horaria. Hay dos profesores por cada materia. Es más fácil proyectar, generar vínculos, equipos de trabajo. Antes era mucho más difícil. Porque de Geografía tenías cinco o seis profesores. Ahora se comunican entre dos, entre tres, es más sencillo”. En este sentido, la comunicación entre colegas es un primer paso de un largo proceso de trabajo colegiado.

Asimismo el perfil del Profesor acompañante de trayectorias (PAT) se apoya, a nivel normativo, en la Ley de Educación Nacional y en la Resolución del Consejo Federal Educativo 103/2010 que buscan favorecer una mayor concentración institucional de las horas cátedras para los cargos de profesores con el propósito de generar un mayor acompañamiento en las trayectorias escolares de los jóvenes. El supuesto que orienta su acción se liga con la construcción del oficio de estudiante en la transición de la escuela primaria al colegio secundario. Por otra parte, durante el ciclo básico, el PAT tendrá como función orientar al grupo de estudiantes en el proceso de apropiación de los conocimientos, en base a la construcción de estrategias de aprendizaje según la lógica

---

<sup>8</sup> En la Res 748 se especifica que se asignan 2 (dos) módulos institucionales a cada profesor que posea una carga horaria de hasta 8 (ocho) módulos en 1° año, destinados a la reunión obligatoria prevista para la planificación y seguimiento de las propuestas de enseñanza y la evaluación colegiada de los aprendizajes. En el caso de los PAT, se le asignan 4 módulos a aquellos con secciones de 1er año de 30 estudiantes o más.



de saberes coordinados. El accionar pedagógico del PAT no se desarrolla de manera individual: funciona como nexo entre los docentes que comparten la tarea de enseñanza con el mismo grupo de estudiantes, generando posibilidades de afianzamiento de la propuesta educativa al mejorar su articulación interna y los procesos de evaluación.

En la práctica, estos procesos adquieren diferentes significados. En diálogos sostenidos con profesores que asumieron este rol en dos escuelas secundarias, resulta prioritario el seguimiento de las trayectorias de los estudiantes, el trabajo con las familias y con el equipo de orientación escolar. Como señala un profesor de una de las escuelas ubicadas en el humilde barrio de Avellaneda “es hacer el seguimiento del chico, de cómo le va, del rendimiento escolar, realizar entrevistas con los padres para plantear la situación del alumno. Implica interactuar con el equipo de orientación, con el equipo directivo y con los preceptores. Es seguirlos en todo”.

Si bien en esta institución, algunos de los PAT cumplen un papel significativo en la planificación de los proyectos escolares y en la sistematizaciones de las evaluaciones por rúbrica<sup>9</sup> (Anijovich y Cappelletti, 2017) de los equipos docentes; de acuerdo a las entrevistas realizadas, la cuestión tutorial centrada en el acompañamiento constituye una tarea priorizada y altamente valorizada a nivel institucional y por la gestión central que impulsó esta iniciativa.

**En síntesis**, el trabajo colaborativo no se limita a una integración de saberes entre pares. Presupone desarrollar comunidades de aprendizaje mediante interacciones estratégicas entre profesores, estudiantes y familias y requiere una sostenida intencionalidad en el tiempo de directores y supervisores. En las entrevistas realizadas se identificó la ausencia de espacios para evaluar y aprender de la experiencia colegiada, dificultándose la construcción de un conocimiento profesional colectivo. Las condiciones materiales y de conducción institucional fijan las posibilidades y límites del trabajo colaborativo y operan sobre tradiciones pedagógicas que moldean lecturas y prácticas de una determinada política pública. Es el caso de aquellas escuelas que cuentan con mayor concentración y compatibilización de carga horaria de los profesores. En otras, una mayor dispersión y menores tradiciones en el trabajo colectivo constituyen obstáculos difíciles de sortear.

#### 4. Aprendizaje basado en proyectos

La propuesta para las denominadas EP tiene en la integración de saberes uno de sus principales fundamentos. La integración de saberes afecta la organización escolar, pedagógica y administrativa del cotidiano escolar, el sistema de evaluaciones y certificaciones y el trabajo docente, ahora articulado y cooperativo.

El pasaje de la disciplina al paradigma interdisciplinario de conocimiento de problemas que se propone la idea de saberes integrados, constituye el principal reto de las escuelas promotoras. Tomando esto como referencia y siguiendo los lineamientos propuestos por el Ministerio Nacional, la Provincia de Buenos Aires, particularmente la Dirección de Educación Secundaria propuso como política para el nivel, el denominado Aprendizaje Basado en Proyectos, “ABP” como llaman los docentes. El mismo nace a partir de la llegada del Programa de EP, aunque desde el año 2019 se extendió a todas las escuelas secundarias de la Provincia de Buenos Aires.

El Aprendizaje Basado en Proyectos que se propone en la línea de implementación de la lógica de aprendizajes integrados, se relaciona con la necesidad de plantear prácticas de enseñanza signadas por la interdisciplinariedad, como una forma de romper con la enseñanza tradicional por disciplinas. Dado que aún resulta incipiente, la tensión entre proyectos y disciplinas estaría en el corazón de las escuelas promotoras. Allí radica un campo de problemas epistemológicos nacidos de las dificultades originadas en la formación inicial de los profesores. Es necesario enfatizarlo: el trabajo colaborativo interdisciplinario a través de los saberes coordinados se encuentra en discontinuidad con la formación inicial y básica del profesorado. A una

---

<sup>9</sup> La evaluación colegiada, constituye otra acción colectiva - ya considerada en un artículo anterior (Krichesky et al., 2020) - que se especifica mediante una rúbrica, que describe rasgos y cualidades de un desempeño concreto en distintos niveles, definiendo los aspectos que se quieren evaluar y los posibles grados de logro. Dicho proceso se organiza en base a los niveles progresivos de dominio de las capacidades, transversales a los contenidos disciplinares, alcanzados por los estudiantes.

tradición pedagógica que ha girado en torno al trabajo autónomo y personal derivado de las lógicas disciplinares se le sobrepone un desarrollo profesional sustentado en un espacio colegiado e interdisciplinario. Si bien las capacidades o competencias que se proyectan trabajar son de naturaleza transversal a las disciplinas, esto plantea problemas de naturaleza epistemológica que no están saldados.

Por su parte, las entrevistas realizadas a miembros de los equipos de gestión central e intermedios, así como la lectura de documentos e informes producidos por los mismos permiten visibilizar una serie de tradiciones pedagógicas y políticas presentes en las perspectivas propuestas para pensar el ABP, muchas de ellas en tensión.

Por un lado resultó novedosa encontrar la influencia de la tradición jesuita, como se consideró en otro apartado, donde se resalta el espíritu evangelizador de esta tradición, permeado ahora por una perspectiva educativa basada en la innovación eficaz en los aprendizajes a la que se denomina “Pedagogía Ignaciana”<sup>10</sup> (Klein, 2016). En Cechi y Byali, (2018) se mencionan la influencia, en esta metodología del trabajo por proyectos, los aportes de Dewey, en la denominada escuela nueva, luego alimentada a la luz del constructivismo de Jean Piaget y Lev Vygotsky, junto con la experiencia del Maestro Iglesias y Olga Cossettini.

La gestión por proyectos fue recuperada desde la gestión central e intermedia consultada en el proceso de investigación, como un acierto pedagógico, por sus efectos en una mayor retención y motivación de los estudiantes y por la posibilidad que genera en las instituciones para inclinar la balanza hacia un trabajo de mayor interdisciplinariedad.

Asimismo el trabajo de campo permitió verificar que las escuelas que logran articular mayor cantidad de materias en los proyectos, son aquellas que cuentan con mayores posibilidades de comunicación, sea a través de las reuniones generadas con las horas pagas para ellas destinadas, así también como con otras formas de comunicación tales como plataformas web y mensajería. Por otra parte, la concentración horaria de los docentes y los estilos de gestión directiva parecen incidir en cierta medida en las posibilidades de concreción de estos proyectos en las instituciones y su sentido colegiado. En este sentido, se ha verificado que, mientras en el caso 1 la mayoría de los docentes pueden concentrar la carga horaria, en el otro caso sucede en menor medida.

En general los directivos y docentes entrevistados señalan que la propuesta de trabajo por proyectos ha generado una mayor motivación y entusiasmo por parte de los estudiantes, e implicado la revisión de las tradicionales formas de pensar la enseñanza. No obstante, en ciertos casos se muestran resistencias a esta forma de trabajo. Respecto de la primera postura, se valora el hecho que sus estudiantes están aprendiendo y apropiándose más y mejor de los contenidos, aunque de una manera distinta.

Contaba al respecto del director de la Escuela 2 “En inglés, la profesora me dijo, “trabajar como estamos trabajando con estos proyectos y trabajar con una evaluación no del tipo tradicional, sino darles una problemática y que ellos la resuelvan, es más difícil que hacer una prueba de inglés tradicional. Porque en la prueba de inglés tradicional, me tengo que acordar de 4 o 5 cosas y tratar de poner el *don't* o el *doesn't* y el verbo conjugado o sin conjugar. Acá yo tenía el material a mi disposición y tenía que resolver un problema. Hacer un diálogo, hacer algo. No tenía que acordarme de memoria de cosas, sino ir a buscar el material y cómo hacía el diálogo para pedir pan. Bueno tengo que buscar, acá hice un diálogo, esto para el pan, esto para... , y armar eso. Es mucho más complejo que ponerte a trabajar solamente con lo que acordás”.

Incluso, para algunos docentes, especialmente quienes han tenido experiencia de trabajo en escuelas primarias, el trabajo por proyectos no ha sido una novedad. Así lo señalaba una docente de la Escuela 1 “...yo

---

<sup>10</sup> En la página Web de Horitzò 2020 se explica que, la pedagogía Ignaciana se propone “Crear la nueva escuela y hacerlo todas y todos juntos. Una nueva escuela que desarrolla e implementa un nuevo modelo pedagógico, la Ratio Studiorum del siglo XXI, basado en los principios y valores de la Pedagogía Ignaciana y en el diálogo permanente con los últimos avances de la pedagogía, la psicología y las neurociencias, para educar con éxito en la realidad y el futuro del siglo XXI. En un nuevo espacio físico, con una organización flexible y con el apoyo de un nuevo modelo de gestión. Para formar personas integrales, competentes, conscientes, compasivas y comprometidas. Para presentarles a Jesús y hablarles de Él, acompañándolos y proponiéndoles experiencias con los otros y para los otros. Facilitando experiencias de fe y compromiso”. Ver más en: <http://h2020.fje.edu/>

con este tipo de proyectos trabajé en primaria mucho tiempo, entonces para mí no fue una novedad, me parece bien a mí, me parece que es un formato que hace que el chico relacione todo, el aprendizaje no es una isla, tenés que aprender esto en lengua... tenés que aprender esto en matemática... me pareció bien y al chico le interesó más, por lo menos yo lo vi (...) acá a veces mucha gente dice ¿Cómo es? ¿Cómo será trabajar por proyectos? Porque hay gente que no sabía de qué se trataba el proyecto, entonces bueno las que somos un poco más viejas digamos...”.

Para otros docentes, el tipo de trabajo propuesto desde el ABP implica un vaciamiento de los contenidos. Respecto del ello, nos decía el director de una de las escuelas -caso 2- “Mira, la primera oposición de los docentes era un tema de contenidos sí o contenidos no (...) Y una de las primeras dudas fue, “¿entonces no damos algunos contenidos?” (...) porque cada docente defiende su materia. Y cada docente defiende su... Cómo es... su rama, su conocimiento (...) Digo, eso los desestabiliza, me parece, un poco. Sienten que es un poco caótico”.

Finalmente cabe mencionar que, aun a pesar de los esfuerzos para que el ABP genere mayores grados de autonomía en los estudiantes, lo que se vislumbra es que son los docentes quienes, en ambas escuelas, han elegido los temas que se llevarán adelante en el marco del proyecto “Los temas los elegimos, y se los exponemos a los chicos. Por ejemplo, salió el tema troncal: alimentación. Y bueno, en alimentación se dieron un montón de temas. Pero los chicos sacaron el tema de celiacía. Hicieron pizzas, hicieron alfajores, hicieron un montón de cosas. Publicidades, y demás. Y ellos fueron agregando qué había qué hacer con todos los otros temas. El troncal era alimentación, y ellos fueron sumando todas las variables que pudieron encontrar sobre alimentación”.

El denominado ABP parece impactar tanto en las prácticas de enseñanza como en las de aprendizaje. El corazón del cambio va más allá de modificaciones sino que implican transformaciones en términos de las relaciones que se establecen con el conocimiento, con la producción y reproducción del conocimiento científico mismo, en –necesario- diálogo con los saberes de los territorios cotidianos de los sujetos.

## 5. Conclusiones

La internacionalización de pedagogías, metodologías y concepciones de articulación, promoción y evaluación constituyen un dato significativo de nuestra exploración de fuentes de influencia en el proyecto de escuelas promotoras de la provincia de Buenos Aires. Hasta hace relativamente poco tiempo sólo se hablaba de la internacionalización de los estudios superiores y universitarios, pero esa dinámica se trasladó con fuerza a los niveles de educación obligatoria de los sistemas educativos nacionales. En esa internacionalización operan no sólo organismos internacionales sino experiencias exitosas, concretadas en diferentes escalas, que tienen la capacidad de movilizar recursos miméticos en un mundo fluidamente interconectado. El caso de la red de las escuelas jesuitas de Barcelona lo prueba de modo elocuente.

La política de la educación secundaria de la Provincia de Buenos Aires, se inscribe en una serie de transformaciones iniciadas en el período 2003-2015, con el objeto de asegurar como derecho de los estudiantes la obligatoriedad escolar, evitando así el destino de repitencia y abandono típicos de la institución selectiva, elitista y meritocrática de la tradición del bachillerato tradicional.

Las políticas de EP, fueron de baja escala, alcanzando en su cobertura cerca, según el Relevamiento Anual (Dirección de Información y Estadística, 2017), de un 12% del total de establecimientos del nivel secundario a nivel provincial y un 10% respecto de su matrícula<sup>11</sup>, al igual que políticas educativas que las preceden en torno a cambios de formatos para el nivel secundario. A su vez pretenden avanzar en garantizar la obligatoriedad del nivel secundario, portando innovaciones en torno a la modificación del formato escolar a partir del trabajo

---

<sup>11</sup> En base al Relevamiento anual de matrícula 2017, si se considera el alcance que tiene la EP respecto de la matrícula del 1ero y 2do año que asiste a la educación secundaria común (2017), se duplica al 21%.

docente colegiado, la gestión del trabajo por proyectos y evaluación por rúbricas, al mismo tiempo que un mecanismo de apoyo y seguimiento de las trayectorias de los estudiantes mediante la figura de los PAT.

En relación con la gestión de proyectos, una primer tensión se presenta respecto de los saberes disciplinares. Al parecer, parte de los profesores manifiestan cierta resistencia o incertidumbre a la hora de pensar los contenidos curriculares a partir de un tema. Para quienes vienen de tener experiencias en las escuelas primarias, este tipo de enfoque traduce resonancias familiares. Una posible hipótesis es que la formación de docentes de secundaria se ha centrado tradicionalmente en la importancia del saber disciplinar. De todos modos la tensión entre profesionalización y desprofesionalización subyace en las inquietudes manifestadas en las entrevistas.

Una segunda cuestión a atender es el énfasis en la necesidad que los estudiantes desarrollen habilidades, autonomía, capacidad para el trabajo en equipo, con el objeto de desempeñarse en el marco de un mundo cambiante y signado por la incertidumbre. Formarse para un nuevo escenario laboral, donde está en disputa la sociedad salarial. La pregunta es si todo este cambio está orientado a formar sujetos que surfeen los vaivenes de un mundo donde el mercado financiero pone las reglas.

Una tercera tensión o pregunta, es si la elección de los temas, por lo que muestra el campo, termina escolarizando lo que se elige como tema a indagar. Nuestra pregunta apunta a reflexionar sobre cómo el trabajo por proyectos recupera los saberes del territorio, cómo restituye saberes locales, qué lugar ocupan las culturas que ingresan al ámbito escolar, o si una vez más, los niega.

Cabe señalar que en términos generales, se observaría un conjunto de desplazamientos teóricos y prácticos que la propuesta de EP revela respecto al sentido común pedagógico de la escuela secundaria tradicional.

En primer lugar, el Estado que enuncia el proyecto se piensa como acompañante de un proceso, no en su calidad de agente que garantiza derechos e interviene en su realización, como si su rol fuese subalterno en el contrato pedagógico entre las generaciones. El currículo parece subordinarse al seguimiento de las trayectorias. No debemos confundir las reconfiguraciones de la escolarización secundaria con cambios reales de un proyecto político-pedagógico que desde la escuela secundaria irradie al conjunto del sistema educativo.

En segundo lugar se expresa un pasaje del modelo de transmisión centrado en el docente a otro modelo de aprendizaje centrado en el estudiante.

Se intenta liberar al modelo tutelar de la escuela secundaria tradicional, que presupone sujetos heterónomos y vulnerables, incapaces de sostenerse y aprender por sí mismos. Allí se encuentran las mayores contradicciones entre un alumno considerado agente protagonista de sus aprendizajes, que en la práctica se encuentra sin poder elegir ningún contenido, y la prescripción curricular de la que parten los proyectos comunes. Un segundo desplazamiento se orienta a migrar de la evaluación de contenidos a una indagación de capacidades, haciendo una utilización flexible de los conocimientos.

Un tercer giro lo da el desplazamiento del trabajo individual tanto de alumnos y docentes hacia una labor colaborativa, asociativa entre diferentes actores de la comunidad educativa: entre docentes y equipo directivo, entre pares docentes, entre docentes y estudiantes, de los alumnos entre sí, y centralmente entre la institución escolar y las familias. Se aspira como valor a promover nuevos modelos de estar en común en la escuela secundaria. Por último, un cuarto desplazamiento cristaliza idealmente la siguiente configuración de la escena escolar en la escuela secundaria atravesada por la experiencia de EP: el alumno como activo protagonista, el docente como guía, orientador y mediador del conocimiento.

No obstante, un dato que la investigación del equipo muestra, de acuerdo a las fuentes documentales consultadas, es la escasa relevancia que tiene, en la propuesta de EP, la formación ciudadana de los estudiantes. Su interpelación como sujetos cognitivos activos y participativos, los sustrae a la condición de origen y a los contextos específicos, materiales y simbólicos, de los que surgen como individuos situados.

Eso constituye una pérdida de agencia en los sujetos juveniles, ya que no se los interpela a pensarse como ciudadanos y actuar de modos reflexivamente éticos. Los contenidos trabajados pierden así significatividad social. Si bien se advierte que la propuesta de reforma combate los circuitos diferenciados que segregaron históricamente a los alumnos conforme su origen sociocultural, la experiencia de la investigación muestra que el despliegue de la iniciativa se asienta sobre esos circuitos cristalizados, sin alterarlos.

La preocupación por los aprendizajes se combina muy específicamente con la inclusión y retención de los estudiantes en los primeros años de la escuela secundaria. La articulación con el nivel primario y su continuidad epistemológica, junto con la ruptura de las fronteras disciplinares en la elaboración de los proyectos y modificaciones producidas en el régimen académico y los criterios para la promoción del año<sup>12</sup>, tiene una intención de sostener la matrícula antes que cualquier otro objetivo académico. Si bien desde un estudio de la propia gestión (2018) se indagaron los resultados de aprendizaje (DEIE, 2018)<sup>13</sup>, no fue factible analizar su verdadero impacto en diferentes áreas de conocimiento, con diferentes estrategias e instrumentos de evaluación, así como tampoco en la trayectoria de sus estudiantes dado el período corto de gestión (2018/2019) de esta iniciativa en las instituciones educativas.

Resultaría interesante reflexionar en futuros trabajos, acerca de que modificaciones se producen en el mediano plazo en la experiencia escolar de los estudiantes que transitan por estas instituciones, así como la idea de justicia que subyace a la política aquí analizada; asimismo, importa averiguar qué construcción de igualdad favorece o inhibe, indagando en los saberes y conocimientos que movilizan en la construcción del vínculo democrático y el protagonismo en el trabajo sobre lo común y lo comunitario.

## Referencias bibliográficas

Anijovich, R y Cappelletti, G. (2017). *La evaluación como oportunidad*. Paidós.

Ball, S. (1994). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Paidós.

Ball, S. J. (2012). *Global education inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Routledge

Beech, J. y Meo, A. I. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(23).

Briscioli, B. (2013). *Tendencias y puntos críticos en las trayectorias escolares de estudiantes de Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires. Una indagación sobre las condiciones de escolarización en la construcción de las trayectorias escolares*. [Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos]

Cecchi, C y Byali, M (2018) *Políticas provinciales para transformar la educación secundaria en Argentina*. Provincia de Buenos Aires. Escuela Promotoras. Informe Final

---

<sup>12</sup> El régimen académico de las EP difiere al conjunto de los establecimientos de nivel secundario regulados según el RA (Res. 587/11). En dichas instituciones se establece que se acredita el año y se pasa al siguiente con hasta tres (3) materias pendientes, de promoción después del período de recuperación de aprendizajes de febrero-marzo y aquellos que tienen cuatro (4) materias pendientes o más, vuelven a cursar el primer año.

<sup>13</sup> De acuerdo a una evaluación realizada por la Dirección de Evaluación e investigación educativa (2018) de la Provincia de Bs As en base a una prueba de aprendizajes y un cuadernillo complementario de 92 escuelas estatales del conurbano bonaerense. (50% EP (grupo de tratamiento) y la otra mitad (grupo de control) se observa que el programa EP, generó un efecto positivo sobre el desempeño en matemática, medido en términos de cantidad de respuestas correctas en la prueba de aprendizaje. De acuerdo a este estudio, la diferencia de respuestas correctas entre los grupos de tratamiento y control aumentó, en promedio, un 7% en favor de los alumnos de las escuelas promotoras. cuestión que no sucede en lo que hace al desempeño en Lengua.

Clough, Patricia T. (2008). The affective turn: Political economy, biomedicine and bodies. *Theory, Culture & Society*, 25(1), 1–22.

Denzin, N. y Lincoln, Y. comps. (2011). *El campo de la investigación cualitativa. Manual de Investigación Cualitativa*. Vol. I. Gedisa.

Dirección de Evaluación e Investigación Educativa (2018). *Escuelas Promotoras. Evaluación de Impacto*. Dirección General de Cultura y Educación.

Dirección de Información y Estadística (2017). *Subsecretaría de planeamiento. Dirección General de Cultura y educación de la Provincia de Buenos Aires*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Gardner, H. (1995). *Inteligencias Múltiples. La Teoría en la Práctica*. Paidós.

Klein, L. (2016). *Actualidad de la pedagogía jesuita*. Editorial ITESO.

Krichesky, M., Lucas, J. y Giangreco, S. (2020). Régimen Académico y Educación Secundaria: Procesos de recontextualización y tensiones en la gestión y culturas escolares. *Revista Caribeña De Investigación Educativa (RECIE)*, 4(1), 20-33. <https://doi.org/10.32541/recie.2020.v4i1.pp20-33>

Krichesky, M. (coord.); Migliavacca, A.; Saguier, M.; Medela, P.; (2007). *Escuelas de Reingreso. Miradas de directores, docentes y alumnos*. Dirección de Investigación y Estadística, Ministerio de Educación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Krichesky, M. y Giangreco, S. (2019). La experiencia de reescolarización en la educación secundaria: aportes de la investigación en nuevos formatos educativos. En M. Krichesky et al., *Escuela, trayectorias y territorio. Aportes para pensar la política educativa*. UNIPE: Editorial Universitaria, en prensa.

Lopez, N. (2007). *Las Nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. UNESCO. IIEP Buenos Aires. Sede Regional [250], Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación [2]

Ministerio de Educación (2019). *Secretaría de evaluación e innovación educativa. 2019 Marco para la Implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030. Aprendizaje 2030*.

Nobile, M. (2013) *Emociones y vínculos en la experiencia escolar: el caso de las Escuelas de Reingreso de la Ciudad de Buenos Aires*. [Tesis Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO, Argentina]

Ochoa de la Fuente, L. (2015). Creer, Poder y hacer. Horizonte 2020 en las escuelas jesuitas de Barcelona. *Revista Propuesta Educativa*, 44.

Pinkasz, D. (2019). *El Régimen Académico como llave del cambio a la organización institucional de la escuela secundaria: análisis de las normativas y aportes de la investigación - 1a ed.* - Flacso Argentina.

Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la educación secundaria. Avances para un Agenda clave para los adolescentes del siglo XXI*. UNICEF. FLACSO

Terigi, F. (coord), Vaillant, D. y Peraza, R. (2009). *Segmentación urbana y educación en América Latina Estudio de Políticas inclusivas. El reto de la inclusión escolar*. Eurosocial. OEI.

Tiramonti, G. (2011) (dir). *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. FLACSO. Homo Sapiens.

Vanella, L. y Maldonado, M. (2013) (coord.) *Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

#### **Normativa Federal.**

- Ley de Educación Nacional 26.206/2006
- Res CFE N° 93/09
- Res. 333/17-CFE

#### **Normativa Provincial**

- Ley de Educación Provincial N° 13688
- Resolución N° 587/11
- Resolución 748 (2018)
- Resolución N° 4636 (2018)
- Res 5222 (2018),

**Fecha de recepción: 3-11-2020**

**Fecha de aceptación: 24-12-2020**

# SECCIÓN GENERAL





# Una apropiación del taylorismo en la pedagogía argentina. Las ideas y las propuestas de José Rezzano para organizar la escuela primaria.

Taylorism adoption in Argentinean pedagogy. José Rezzano's ideas and proposal to organize elementary school

FRECHTEL, Ignacio<sup>1</sup>

Frechtel, I. (2021). Una apropiación del taylorismo en la pedagogía argentina. Las ideas y las propuestas de José Rezzano para organizar la escuela primaria. *RELAPAE*, (14), pp. 65-76.

## Resumen

En las primeras décadas del siglo XX se consolidó la teoría de la Administración Científica del Trabajo como forma de organización del trabajo industrial. El pensamiento de Taylor revolucionó las formas de producir, pero también excedió los límites del mundo industrial, siendo adoptado en ámbitos como el de la educación. La Argentina no fue la excepción en la apropiación del taylorismo por parte del pensamiento pedagógico: José Rezzano, destacado educador de las primeras décadas del siglo XX, ideó una serie de reformas fundamentadas en los principios tayloristas. Desde su cargo de Inspector Técnico General de la Capital, Rezzano propuso modificaciones en la organización escolar. Éstas contemplaban la especificación de las funciones de los agentes escolares (maestros, directores, supervisores), la reorganización de los dispositivos de trabajo de los estudiantes (implementando un cuaderno único de tareas) y un nuevo planteo de los tiempos escolares (vacaciones de invierno a mitad del ciclo lectivo, y un nuevo horario escolar que acortaba las horas de clase). Desde una perspectiva histórica y metodológicamente cualitativa, a través del análisis de fuentes primarias, este artículo se propone recuperar esa propuesta de reforma que planteó nuevas formas de organizar la educación primaria argentina.

**Palabras Clave:** Taylorismo/ Organización Escolar/ Escuela Nueva/ José Rezzano/ Pedagogía argentina

## Abstract

During the first few decades of the 20th century, the Scientific Management Theory became established as a way of organizing industrial work. Taylor's thoughts revolutionized production, but they also went beyond the industrial world limits by being adopted by other areas, such as education. Argentina was not the exception to adopting Taylorism in pedagogical thinking: José Rezzano, distinguished educator during the first few decades of the 20th century, laid out a series of reforms based on the Taylorism principles. As the Buenos Aires City General Inspector, Rezzano put forward changes in school organization —determining the school agents (teachers, principals, supervisors) roles; reorganizing the students' work devices (by implementing a single homework notebook); and reestablishing the school schedules (winter holidays in the middle of the academic year, and a new school timetable with shorter lessons). From a historic perspective and a qualitative methodology, and by analyzing primary sources, this article aim is to restate the proposal that made possible the reform which established new ways of organizing elementary school in Argentina.

**Keywords:** Taylorism/ School Organization/ New School/ José Rezzano/ Argentinian pedagogy

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires – Universidad Pedagógica, Argentina / ignaciofrechtel@gmail.com

*El cronómetro ha entrado en el taller: indudablemente está en marcha la mayor revolución de la historia humana.*

**Benjamin Coriat. El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa.**

## Introducción

Como se menciona en el epígrafe de este artículo, el ingreso del cronómetro en los talleres inició una revolución en las formas de trabajo y de vida, luego de lo cual ya nada sería igual. Esta revolución afectó a la sociedad en sus múltiples dimensiones, y la educación no sería indiferente a ese proceso. En 1911 se publicaba en Estados Unidos la obra de Frederick W. Taylor, *Principios de la administración científica*, una síntesis del trabajo de años de este intelectual del mundo de la industria. Solo un año más tarde, el también norteamericano Franklin Bobbitt<sup>2</sup> publicaba el artículo *The elimination of waste in education*. Pocos años después, en 1918, José Rezzano ascendió al cargo de Inspector Técnico General de la Capital Federal, el mayor cargo técnico en la gestión de las escuelas primarias de la ciudad de Buenos Aires. Allí, implementó una serie de modificaciones en el formato escolar, que luego serían conocidas como *Reforma Rezzano*, implementadas en el ámbito porteño y luego, algunas de ellas, desplegadas a nivel nacional a través de las escuelas primarias dependientes del Consejo Nacional de Educación.

Este artículo se propone presentar el pensamiento y las propuestas de reforma (algunas de las cuales serían efectivamente implementadas en el sistema educativo oficial, como se podrá ver en el apartado dedicado a este punto) de José Rezzano como parte de un contexto de irrupción del taylorismo y de su apropiación por parte de campos como el de la pedagogía. Rezzano fue uno de los pedagogos argentinos más destacados de la primera mitad del siglo XX, un personaje complejo en el que se anudaron distintas corrientes de pensamiento de las que se nutrió la pedagogía en el transcurso de su vida profesional. Formado en el normalismo, se dedicó no solamente a gestionar el sistema de educación primaria de la Capital Federal, sino también a pensar reformas para la transformación de la educación argentina. Para eso, recurrió a las diversas ideas que se encontraban en circulación, incorporando los principios de la Administración Científica del Trabajo y convirtiéndose en el representante argentino de la Liga Oficial para la Educación Nueva. De esta manera, taylorismo y Escuela Nueva se conjugan en este personaje que representa la transición entre el normalismo tradicional de finales del siglo XIX y la renovación educativa del siglo XX. El de Escuela Nueva es un término muy amplio que, a grades rasgos, señala un movimiento pedagógico renovador nacido en Europa en la segunda mitad del siglo XIX, que se internacionalizó en las primeras décadas del siglo XX, y que surgió como crítica a la pedagogía institucionalizada en los sistemas escolares nacionales. La Argentina no fue ajena a ese proceso de circulación y recepción de pedagogías renovadoras y modernizadoras, con propuestas que cubrieron un amplio espectro pedagógico e ideológico y que se ubicaron a mayor o menor distancia del sistema educativo oficial (Puiggrós, 1992). El caso de Rezzano es el de los pedagogos que incorporaron ideas renovadoras manteniéndose en las cercanías del Consejo Nacional de Educación<sup>3</sup>. Desde una perspectiva histórica, en este trabajo se realiza un análisis del pensamiento y las reformas de José Rezzano, con el objetivo de echar luz sobre una propuesta que apuntaba específicamente a una transformación de las formas de administrar y organizar la educación primaria argentina. Se comienza en primer lugar con una descripción de los principios

---

<sup>2</sup> Formado en el campo de la educación, como sostiene F. Eisner, Bobbit fue uno de los que participaron en el proceso de construcción de una ciencia de la educación en el contexto norteamericano, aplicando los principios científicos a los problemas concretos de la escolarización (Eisner, 1967).

<sup>3</sup> Para un análisis del movimiento internacional, ver Caruso (2001) y del Pozo Andrés (2002) para el caso europeo. Para el caso argentino, Sandra Carli (1992, 2003, 2004, 2006) presenta las sistematizaciones más completas sobre este movimiento en nuestro país.

centrales de la teoría de la Administración Científica del Trabajo a través del pensamiento de Frederick Taylor, y de las intersecciones de esta teoría con la pedagogía. Luego se presenta la biografía de José Rezzano, para comprenderlo como un pedagogo en la transición entre el normalismo y la Escuela Nueva. A continuación, se realiza un análisis sobre el pensamiento y las propuestas de Rezzano a partir de las publicaciones en la revista *La Obra* en la década del 20, revista que constituyó el mayor órgano de divulgación de la renovación y modernización pedagógica en la Argentina. Allí, se hará foco en la Reforma Rezzano, proceso por el cual el pedagogo desarrolló modificaciones en el sistema escolar porteño. Para esto, se analizan fuentes primarias y secundarias tanto para el taylorismo como para las propuestas de reforma de Rezzano. Se abordan dos de los principales trabajos de F. W. Taylor, *Principios de la Administración Científica* y *Administración de Talleres*. Las ideas de José Rezzano son recuperadas de distintos artículos de la revista *La Obra* (de su propia autoría o de la propia editorial de la revista), órgano de difusión del conjunto de escolanovistas de quienes Rezzano fue uno de los principales referentes. Su biografía se reconstruye, principalmente, de la Historia de la Escuela Normal Mariano Acosta, de autoría de José Astolfi.

Si bien el tema de la Escuela Nueva ha sido abordado desde distintos ángulos en la historiografía educativa argentina, la vertiente escolanovista “oficial” (Puiggrós, 1992) a la que perteneció Rezzano amerita ser pensada desde nuevas perspectivas que complementen los trabajos en los que ya ha sido objeto de estudio (Gvirtz, 1996; 1999).

### **El taylorismo como teoría para la administración científica de los procesos de trabajo.**

Frederick Winslow Taylor (1856-1915) nació en Filadelfia, en una costa Este norteamericana en proceso de industrialización. Proveniente de una clase media acomodada, inició una carrera de estudios universitarios que tuvo que abandonar prontamente debido a sus problemas en la vista. Frustrada su aspiración universitaria, el joven Taylor buscó trabajo cerca de su hogar, incorporándose en un pequeño taller en el que aprendió el oficio de mecánico. Luego de esa primera incursión en el trabajo manual, comenzó una carrera en el mundo de la industria, empleándose en importantes establecimientos en donde ascendió en la jerarquía del trabajo. La posibilidad de retomar los estudios gracias a una mejora en su salud, lo llevó a ocupar el puesto de ingeniero jefe de fábrica. En sus distintos cargos incorporó los procedimientos científicos a los procesos de trabajo, llegando a formular la Teoría de la Administración Científica por la que se hiciera mundialmente conocido (Casson, 1966).

La premisa central del pensamiento de Taylor era que los procesos de trabajo podían ser organizados racionalmente, de modo que se disminuyera el desperdicio de tiempo y de energía. De este modo, se produciría un aumento en la productividad de las fábricas, que debía redundar en un beneficio económico tanto para los patrones como para los trabajadores. Taylor definía al modelo habitual de trabajo en las fábricas como una administración tradicional. Esa forma tradicional es la que el norteamericano se dedicó a estudiar en base a una investigación sistemática sobre las formas de trabajo, y a modificar a partir de procesos de organización que denominó como científicos. Se trataba de una transformación de las tradiciones, y por ese motivo, para Taylor, tanto patrones como obreros debían ser convencidos de las mejoras que implicaban los nuevos métodos de trabajo, y en última instancia, lo que lograría el convencimiento, para el norteamericano, era el beneficio económico que se producía como resultado de las transformaciones.

La mirada de Taylor era completamente contraria a la de la lucha de clases. Desde su perspectiva, obreros y patrones no entraban en conflicto debido a sus intereses antagónicos, sino por los problemas en la gestión de los establecimientos industriales y las fallas en la comunicación de los objetivos de las tareas de cada uno de los actores. Obreros y patrones, para Taylor, debían formar parte, de manera armónica, de un proceso de producción que era beneficioso no solamente para los actores de la industria, sino para la sociedad en general<sup>4</sup>. El conflicto, desde la mirada de Taylor, ocurría justamente por la deficiencia en los procesos de organización del trabajo. Esos procesos deficientes perjudicaban tanto al trabajador como al empresario. Por eso, la nueva

---

<sup>4</sup> Desde las miradas que ponen en cuestión a esta teoría, el taylorismo fue en realidad una estrategia de dominación sobre el trabajo, en base a mecanismos a través de los cuales el capital se adueñaba y apropiaba del saber obrero, justamente a través del estudio científico del trabajo propiciado por Taylor (Coriat, 2011).

organización científica servía para alinear los intereses bajo un mismo objetivo, el del aumento de la producción y del beneficio material.

Su idea era la de una confluencia de intereses entre obreros y patrones, por lo que proponía que las mejoras en el sistema de la administración debían ir en el sentido de la “cooperación” (Taylor, 1945: 24) entre ambas posiciones. A partir de esto planteaba que los sindicatos “prestaban un gran servicio” (Taylor, 1945: 188), aunque también alertaba que muchas veces su accionar era perjudicial, como en el caso también de los administradores y los patrones. Por eso, el sistema de trabajo propuesto por este intelectual de la industria, serviría para obtener mejores resultados más allá de los obstáculos que presentaban tanto los sindicatos como las patronales. Ambos sectores debían pasar por un proceso de reforma con el objetivo de obtener una mejora en los resultados. Como sostenía el propio Taylor, “la pereza natural de los hombres es grave, pero el mayor mal que sufren tanto los obreros como los patronos es la simulación sistemática de trabajo [...]” (Taylor, 1945: 34). Es importante remarcar esta idea de simulación, porque es un término que Rezzano adoptaría textualmente, al igual que la solución que proponía Taylor para abordarla: la “disminución del horario y el mejoramiento de las condiciones” de trabajo (Taylor, 1945: 91). Dos cuestiones que para el norteamericano se solucionaban a partir de la racionalización de los métodos, lo cual permitiría disminuir el horario de trabajo y mejorar las condiciones, siempre como consecuencia de un aumento de la productividad. Esa idea de la racionalización de la organización y el combate a la simulación sería un elemento central en la propuesta de reforma de Rezzano.

#### **La impronta pedagógica en el pensamiento de Taylor.**

Para complementar este breve recorrido por la teoría científica para la organización del trabajo, es interesante destacar una impronta que puede definirse como pedagógica en el pensamiento de Taylor. Como ya se dijo, el norteamericano planteaba a su sistema como una propuesta transformadora que venía a modificar una tradición instaurada. Como todo cambio, esto implicaba resistencias tanto a nivel de los trabajadores como de la patronal, acostumbrados a una dinámica de trabajo ya establecida (Taylor, 1945). Por eso, la teoría de la administración científica contemplaba dos instancias con un fuerte componente pedagógico: primero, convencer a los gerentes de las industrias de que la reforma de los procesos de trabajo era necesaria y que redundaría en un beneficio para todos los actores involucrados. En segundo lugar, una vez que el establecimiento industrial aceptaba comenzar el proceso de reforma, se iniciaba el proceso de estudio, por parte de los expertos en administración, de todos los procesos de trabajo realizados en ese establecimiento. Luego de la sistematización de esos procesos, los expertos desarrollaban la nueva metodología de trabajo, que tenía que ser explicada al personal de la empresa para su paulatina implementación. Taylor sostenía que el talento para el trabajo no era solamente natural, sino que podía ser adquirido a través de un proceso de formación. Un razonamiento que, en definitiva, no se aleja del optimismo de la pedagogía moderna, convencida de que mediante la acción educadora se podía transformar a los individuos y, a través de ellos, a la sociedad.

Algo que para Taylor era particularmente importante de explicar a la patronal era la necesidad de introducir nuevos puestos intermedios entre la conducción de la fábrica y los obreros en el taller. Era lo que denominó como “supervisión funcional” (Taylor, 1945: 112). Básicamente, se trataba de una innovación en la comunicación entre los obreros y la dirección de la fábrica. Taylor explicaba la necesidad de estos nuevos puestos a partir de la analogía entre la supervisión funcional y la “administración de una gran escuela moderna”:

En una escuela tal, los niños son enseñados diaria y sucesivamente por profesores especialistas, y son en muchos casos disciplinados por personas particularmente adiestradas en su función. El anticuado plan de un solo maestro se halla totalmente abandonado. (Taylor, 1945: 112)

Tomando como ejemplo a la escuela moderna, Taylor argumentaba sobre la necesidad de que las funciones fueran específicas y estuvieran desarrolladas por personal especializado.

Las comparaciones con el mundo de la educación no quedaban solamente en las analogías, sino que incluso se contemplaba la incorporación de instancias de enseñanza como parte de los procesos de transformación de las formas de trabajo. Taylor tenía la convicción de que su sistema de administración científica serviría para mejorar las formas de producción industriales, generando un beneficio tanto para los obreros como para los patrones. Si estos últimos eran más factibles de ser convencidos, en la medida en que el nuevo sistema redundaría en un incremento de sus ganancias, para Taylor era un desafío mayor el de convencer a los obreros. Para eso, este teórico de los sistemas de trabajo consideraba que los trabajadores debían pasar por un proceso educativo. La instrucción de los obreros debía ser mediante “lecciones objetivas” a través de las cuales pudieran ser convencidos de que al mejorar la organización del trabajo e incrementar la velocidad de las tareas, se lograba un aumento de la producción de la que ellos mismos serían beneficiados en la medida en que el proceso podía redundar en aumentos de salario. En definitiva, para Taylor, “todo lo que los obreros necesitan para que se consiga que hagan lo que es correcto es una serie de lecciones objetivas adecuadas” (Taylor, 1945: 197).

Pero los obreros no eran los únicos comprendidos en el proceso educativo necesario para la transformación de las formas de trabajo:

El objeto más importante, tanto de los trabajadores como de la dirección, ha de ser el adiestramiento y formación de cada individuo del establecimiento, de manera que pueda hacer [...] la clase más elevada de trabajo para la que su capacidad le haga apropiado. (Taylor, 1966: 22)

Un cambio que en definitiva debía ser “paulatino”, y presentando al trabajador muchas “lecciones de cosas”, que junto a la “enseñanza que recibe”, lo convencerán de la total “superioridad que la nueva forma de hacer la labor tiene sobre la antigua” (Taylor, 1966: 14).

En síntesis, las ideas de Taylor, además de su propuesta de organización industrial, también pueden considerarse desde una perspectiva pedagógica, como proceso de educación de los trabajadores industriales según los nuevos métodos.

### **José Rezzano, un normalista en la transición hacia la renovación y la modernización pedagógica.**

José Rezzano nació en la Capital Federal el 15 de febrero de 1877 y falleció el 18 de febrero de 1960, a los 83 años. Su pertenencia generacional lo ubica en las cercanías de los pedagogos que se asocian al proyecto normalista argentino: realizó el magisterio en la Escuela Normal N° 2 de la Capital Federal, egresando como Profesor Normal en el año 1892, solo tres años después de que lo hiciera Rodolfo Senet con el mismo título. En 1909 volvería a la institución como docente, hasta el año 1924, a cargo de materias como Historia de la Educación (Astolfi, 1974: 233). Esa pertenencia generacional lo ubica como una de las personas de más edad del colectivo renovador de las primeras décadas del siglo XX en la Argentina, razón por la cual Rezzano ya ocupaba espacios de responsabilidad institucional y había tenido una trayectoria en el sistema educativo cuando comenzaban a difundirse las ideas de la Escuela Nueva<sup>5</sup>.

Todo indica que Rezzano cursó la mayor parte del tiempo en el nuevo edificio de la escuela (el que ocupa actualmente), que en 1889 dejaba el centro porteño para alejarse hacia la periferia que para esa época representaba el barrio de Balvanera, en las esquinas de las calles Moreno y Urquiza. Al año siguiente de su egreso como Profesor Normal comenzaba a trabajar en la docencia porteña con el cargo de preceptor en la Escuela Superior de Varones N° 1 del Octavo Distrito de la Capital. Pocos años después, en 1896, Rezzano dirigió una escuela elemental (El Monitor, 1896), y en 1901 ascendió como director de una escuela superior (El Monitor, 1901), el mismo año en el que se graduó de Profesor de Filosofía y Letras en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. En 1913 ascendió a Inspector de Distrito, y en 1918 llegaba al cargo de

---

<sup>5</sup> Las investigaciones que sostienen estos conceptos forman parte de mi tesis de doctorado, ya presentada y a la espera de ser defendida.

Inspector Técnico General de la Capital, hasta su renuncia en 1923<sup>6</sup>, por diferencias con la gestión del Consejo Nacional de Educación.

En términos de la administración escolar, la ciudad estaba dividida en consejos escolares, comandados por un inspector seccional, que a su vez, dependía del Inspector Técnico General. Antes que Rezzano, habían ocupado la inspección general figuras como Pablo Pizzurno. Es importante señalar que en esa época la ciudad dependía administrativa y políticamente del Estado Nacional, por lo que la estructura de gobierno de las escuelas primarias de la ciudad dependía del Consejo Nacional de Educación.

Rezzano comenzó su desempeño como docente universitario en la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de La Plata, en donde enseñó Didáctica General, Legislación Escolar y Filosofía de la Educación. Fue decano de esa facultad entre 1932 y 1936, cargo al que sumó la vicepresidencia de la Universidad entre 1933 y 1934. Fue también presidente del Consejo Escolar N° 5 durante tres períodos: entre 1927 y 1928, entre 1930 y 1933, y entre 1939 y 1944. También participó de diversos Consejos Escolares y ocupó un cargo de gran relevancia para el gobierno de la educación primaria, como vocal del Consejo Nacional de Educación entre 1933 y 1938 (Astolfi, 1974). También llegó a tener participación en el ámbito gremial. Además de los cargos públicos mencionados, dirigió las revistas Nueva Era en 1927 y La Obra en 1928. Ambas publicaciones se dedicaron a difundir el ideario renovador de la Escuela Nueva.

Como puede verse, Rezzano fue un hombre de acción, con una vida dedicada a la docencia y a la gestión educativa. Esta inclinación pragmática hizo que la escritura no estuviera entre sus prioridades. Por eso, su legado escrito consiste en una serie de folletos y artículos publicados en revistas, como La Obra, o la Revista Humanidades, de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de La Plata.

Sin embargo, esta predilección por la acción y la gestión, no impidieron que Rezzano estuviera al tanto de las novedades que circulaban en materia de ideas pedagógicas de vanguardia. No es casual que, pocos años después de la publicación del trabajo de Franklin Bobbit<sup>7</sup> *The elimination of waste in education* (que podría traducirse como “la eliminación del desperdicio en la educación”), Rezzano emprendiera, como veremos en el próximo apartado, una reforma escolar que apuntaba a evitar “el desperdicio del tiempo y la energía”. Por otro lado, ya en la década del 20, el Inspector General logró ubicarse frente la sección local de la Liga Internacional para la Nueva Educación, una organización internacional que nucleaba a pedagogas y pedagogos renovadores de distintos países del globo. De esta manera, Rezzano se convirtió en el representante oficial de la Liga, en sintonía con su paso por las direcciones de las revistas La Obra y Nueva Era. En esta posición, entabló vínculos con referentes de la Escuela Nueva como el español Domingo Barnés o el suizo Adolphe Ferrière. Con este último, incluso se vinculó durante su gira latinoamericana de 1930, cuando entre otros países visitó la Argentina (Ferrière, 1936).

En definitiva, Rezzano es un personaje complejo, formado en el seno del normalismo argentino, con una importante trayectoria en la gestión escolar nacional, sin una producción escrita importante, pero al tanto de las novedades en materia de las ideas pedagógicas más avanzadas. Por todo esto, sus propuestas merecen ser analizadas como testimonio de las distintas formas en que fue pensada la administración y la organización escolar a lo largo de la historia de la educación en la Argentina. De eso se trata el siguiente apartado.

### **Una administración racional para la educación argentina**

Según Castro y Enrico, la administración de la educación implica una “serie de decisiones en el marco de la política y de una estructura organizacional específica” que se ocupa de desagregar esas acciones y decisiones (2019: 29). Sin embargo, es importante destacar la advertencia que realizan las autoras, las cuales afirman que

---

<sup>6</sup> La Obra consigna esta información en su sección Informaciones y comentarios. Los intereses del magisterio. La nota fue redactada y firmada por Rezzano “en su propio despacho”, según la revista, “después de la torpe desconsideración de que se le hizo víctima” (La Obra, 1923: 40). No se explicita el carácter o los motivos de la “torpe desconsideración”.

<sup>7</sup> Bobbit provenía del campo de la organización escolar (Salinas, 1994), y en su obra *The curriculum* introdujo los principios del taylorismo en el proceso educacional (Riccioppo Filho, 2010).

la administración de la educación es un campo de “tensiones, conflictos y negociaciones” en el que entran en juego diversos “intereses, concepciones y posiciones” (Castro y Enrico, 2019: 29).

De acuerdo con este planteo<sup>8</sup>, aquí se propone pensar a la propuesta de reforma escolar de José Rezzano como una iniciativa que se explica teniendo en cuenta esos procesos sociales, políticos y culturales en los que se vio inserta. Se trata de un contexto de reforma social y política marcado, entre otras cuestiones, por la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912. Allí se abrió un proceso de democratización por el cual en 1916 culminó el Orden Conservador y comenzó un nuevo ciclo político en el que nuevos actores adquirieron protagonismo en la política nacional, lo cual implicó la presencia de un nuevo estilo político (Terán, 2008) en la relación entre gobernantes y gobernados. Esta democratización política tuvo su impacto en la sociedad<sup>9</sup>, y se vio reflejada en procesos de relevancia nacional y continental, como en el caso de la Reforma Universitaria de 1918.

Si bien Rezzano provenía de la tradición normalista, como funcionario del Estado no se subordinó pasivamente a la jerarquía política del Consejo Nacional de Educación, sino que desarrolló iniciativas propias y representó una corriente de ideas que confrontó con las políticas del Consejo. Esto implicó un desenlace de tensiones, conflictos y negociaciones con la burocracia escolar, que terminarían con la renuncia a su cargo de Inspector Técnico General de la Capital<sup>10</sup>. Muchas de esas posiciones, asumidas por el escolanovismo oficial, fueron plasmadas a través de la revista *La Obra*, que nació como emprendimiento editorial en 1921 para aglutinar a pedagogos/as y maestros/as que encontraron en la publicación un órgano de expresión de ideas de renovación y modernización pedagógica, y que terminó constituyéndose en el principal órgano de difusión de la Escuela Nueva en la Argentina (Frechtel, 2020). La revista contenía información para el trabajo cotidiano de las y los docentes (Finocchio, 2009) y transmitía contenidos sobre las teorías pedagógicas de vanguardia y sobre experiencias escolares en distintas partes del mundo. Pero, además, comunicaba las posiciones que representaban al colectivo editorial en cuestiones sobre pedagogía, didáctica, política escolar y cuestiones gremiales, las cuales muchas veces eran contrarias a la política oficial del Consejo Nacional de Educación.

Durante su primer año, la revista publicó el trabajo de José Rezzano titulado *La organización del trabajo escolar de acuerdo con nuevos principios*, en donde se comunicaban los fundamentos que orientaron su propuesta de organización escolar, fundamentos sostenidos en los principios del taylorismo. Al momento de los inicios de la revista y de la publicación del artículo, Rezzano estaba a cargo de la gestión de las escuelas primarias de la Capital Federal, y se encontraba desarrollando la reforma que promovió desde su cargo de Inspector Técnico General.

Para el pedagogo, con los nuevos tiempos había cambiado la concepción del trabajo, que de la mano de la tecnología ya no era una necesidad “penosa e impuesta”, sino que había pasado a ser “algo digno de ser deseado y realizado por sí mismo” (Rezzano, 1921, N° 9: 9)<sup>11</sup>. A esto se sumaba la nueva organización racional, con la que se procuraba evitar “el desperdicio enorme de energías y de esfuerzos” (Ibid). Rezzano se alineaba con el taylorismo, afirmando que “un buen sistema de trabajo debe asegurar la eliminación de los factores de desperdicio de material y de energía de parte de los trabajadores, por la lucha contra el empirismo y la consideración científica de los elementos y forma de trabajo” (Ibid). Esos eran los elementos que debían llevarse a la escuela en un proceso de renovación. El diagnóstico era que la educación argentina, por las formas en que estaba organizada, desperdiciaba fuerzas y energías, y la reforma apuntaba a solucionar esa situación.

---

<sup>8</sup> Es preciso aclarar que, si bien la idea de *administración* fue utilizada por Taylor, la apropiación de este término en la educación fue posterior. Aquí, la utilización de esta categoría es en función del análisis de una experiencia histórica.

<sup>9</sup> Un elemento fundamental para señalar es el notable incremento de los sectores medios, a los que mayoritariamente pertenecían docentes y pedagogos. Como señala Adamovsky, entre 1860 y 1930 se multiplicaron los sectores sociales que hoy denominamos sectores medios, y en el sector docente, los trabajadores de la educación se multiplicaron por cuatro entre 1869 y 1914 si se toma en cuenta la cantidad de docentes cada mil habitantes (Adamovsky, 2019).

<sup>10</sup> Esos conflictos tuvieron que ver con las resistencias por parte del CNE de educación de implementar las propuestas del Inspector Técnico General. Las disputas entre Rezzano y el CNE exceden las posibilidades de este artículo, pero es preciso señalar que no ha sido un tema presente en la historiografía educativa, en parte debido a la complejidad dada por lo escaso de las fuentes. Se aborda en algunos trabajos previos (Frechtel, 2014 y Frechtel, 2020), aunque requiere mayores investigaciones.

<sup>11</sup> Aclaración sobre el sistema de referencia: el formato escogido se desprende de la complejidad de la fuente. El artículo citado fue publicado en partes, en distintos números de la revista. Por eso es que, además del año, se aclara de qué número fue tomada la cita textual.

El sujeto central de ese proceso era el maestro, de quien se reivindicaba su labor y se lo ubicaba como el sujeto sobre el cual recaían los mayores pesos del trabajo escolar:

Se ha exigido en todos los tonos al maestro un despliegue enorme de trabajo; los maestros mismos han cifrado en ello su aspiración más vehemente, pero nadie ha pensado en dar a los maestros los preceptos metódicos necesarios para economizar sus fuerzas, para evitar un inútil desperdicio y para procurarles el rendimiento proporcional a sus esfuerzos. (Rezzano, 1921, N° 9: 10)

Uno de los motivos principales para la propuesta de reforma se sostuvo, entonces, en el bienestar de los maestros, agobiados frente a excesivas cargas de trabajo que eran producto de la falta de organización racional y que producían en ellos “desaliento depresivo” y “rebeldía”. La reforma tenía entre sus principales objetivos una “ordenación sistemática del trabajo escolar” (Rezzano, 1921, N° 10: 9) mediante una definición más precisa de las funciones de los maestros, directores e inspectores.

Pero incluso tan importante como la definición de las funciones de cada agente del sistema escolar, es el fundamento sobre el que se sostiene la autoridad en esas relaciones jerárquicas:

Las funciones de director e inspector no deben ser mero trasunto de una situación accidental de superioridad jerárquica, sino concurrentes a la realización de una obra orgánica e integral, y no necesitan apoyarse, para su ejercitación, en reglamentaciones disciplinarias sino en el **consciente acuerdo y voluntaria colaboración**: cada vez se afirma más el concepto de que el gobierno de una organización cualquiera, como el de los estados, debe proceder con el concurso de los gobernados. (Rezzano, 1921, N° 10: 9, destacado en el original)

El taylorismo, como teoría de la administración que postulaba la colaboración entre los dirigentes industriales y los obreros, se complementaba con una coyuntura nacional en la que “el concurso de los gobernados” no podía dejarse de lado a la hora de la toma de decisiones.

La reforma de programas ideada por Rezzano, partía de un diagnóstico central, realizado desde una concepción taylorista de organización del trabajo. Según el inspector, el trabajo escolar

se encuentra todavía en un período en que impera el desperdicio de material y de energías de parte de docentes y de alumnos y en el cual no se halla establecido un nexo lógico entre sus elementos: los que dirigen, los que vigilan, los maestros y profesores, los alumnos, los horarios, etc. (Rezzano, 1921, N° 9: 9)

Con este diagnóstico, la reforma tenía como eje realizar un nuevo ordenamiento del trabajo escolar, que consistía centralmente en definir con más precisión las *funciones de cada uno de los agentes que intervenían en la tarea y en ajustar los mecanismos de control*. La piedra angular del sistema eran las y los maestras y maestros, quienes debían llevar la iniciativa en la enseñanza. Los/as directores/as no tenían que intervenir en esas tareas, sino que debían guiarlas a través de

instrucciones precisas y claras para su mejor aplicación práctica, por la comprobación regular e inteligente de los resultados, por la observación y el estudio de las iniciativas del personal docente, con el fin de coordinar los esfuerzos de cada uno y multiplicar su eficiencia en beneficio de todos. (Rezzano, 1921, N° 10: 10)

Por su parte, los inspectores tampoco debían interferir en el trabajo de los directores, sino que sus tareas específicas eran las del estudio de métodos y procedimientos y la preparación de instrucciones, y, por supuesto, todo lo relativo a la vigilancia y la ejecución del trabajo escolar y la comprobación de los resultados de acuerdo al plan de instrucciones fijado.

En definitiva, se trataba de ajustar los mecanismos utilizando los elementos que ya eran parte del sistema escolar: plan de estudios, programas sintéticos y analíticos, cuaderno de tópicos y cuadernos de deberes. La principal transformación debía incorporarse a los cuadernos de deberes, los cuales debían perder “su característica de elemento decorativo [...] para pasar a ser un elemento de ejercitación y de trabajo en el que, hora por hora, aparece la colaboración del alumno con el maestro, en cada lección y en la medida de sus propias fuerzas” (Rezzano, 1921, N° 11: 6). Los detalles caligráficos, los mapas y las ilustraciones tenían, para



Rezzano, el único objetivo de “impresionar por su presentación”, aunque la tarea fuera hecha en el hogar y con intervención de los adultos de la familia. La consecuencia de esto era que los docentes corregían cuadernos en lugar de corregir a los alumnos. En definitiva, una gran *simulación*, al igual que lo que planteaba Taylor para los procesos de trabajo que se proponía reformar. Para La Obra, “la simulación” era uno de los dos “grandes vicios”, junto con el “verbalismo”, de un régimen escolar “ineficaz y violento” (La Obra, 1927: 194). Si tanto a nivel de las escuelas como de las industrias la simulación implicaba la falta de productividad, en las escuelas esa situación se presentaba, además, a través de la violencia, el cual era uno de los elementos centrales de la crítica escolanovista a lo que desde esa corriente denominaron como escuela tradicional: si las propuestas eran de reproducción mecánica, verbalista y memorística, la única forma de que los estudiantes las aceptaran, desde la perspectiva escolanovista, era a través de un modelo de férrea disciplina que no excluía al ejercicio de la violencia.

Los cuadernos de deberes eran un elemento central en ese régimen de simulación, en donde *se hacía como que* se estudiaba y se trabajaba, pero en realidad se trataba de copiar prolijamente las tareas. Por eso, para modificar ese régimen, Rezzano propuso un “cuaderno único” en el que niños y niñas realizaran sus tareas por sí solos, en horario escolar y con ayuda de sus maestras y maestros. Las correcciones y las enmiendas debían quedar plasmadas en el cuaderno, para que los alumnos pudieran aprender de sus propios errores:

Concebido el cuaderno de ejercitación como elemento animado y actual, en lugar de reflejo y eco apagado de la vida y actividad, ha traído como consecuencia la supresión de ese verdadero tormento chino que significaba, para el maestro, la corrección con tinta roja de los cuadernos de los alumnos, tarea ímproba y sin resultado porque los niños no vuelven la vista atrás para aprovechar la experiencia del maestro. (Ibid)

Lo que se lograba, de esta manera, era la supresión de un trabajo superfluo, especialmente para los docentes, que debían corregir una gran cantidad de cuadernos escolares. En palabras de Silvina Gvitz, el cuaderno único cumplía un rol central en la nueva organización escolar en dos sentidos: sistematizando y simplificando internamente la labor escolar, y respondiendo al concepto de trabajo del taylorismo, “tratando de crear un isomorfismo entre escuela e industria” (Gvitz, 1999: 57).

Pero la del cuaderno único no fue la única innovación introducida por Rezzano y divulgada por La Obra como parte del programa de reforma en la organización escolar. El horario y las vacaciones de invierno también fueron dos modificaciones extendidas en las escuelas primarias que dependían del Consejo Nacional de Educación y que forman parte del proceso de reformas emprendido por Rezzano. Se promovió un nuevo régimen de vacaciones, que implicó dar comienzo a la implementación de las vacaciones de invierno, y un nuevo esquema de horario escolar. Respecto de las primeras, los motivos no eran “climatológicos”, sino que respondían a “la más conveniente distribución del trabajo docente y su mayor eficiencia” (Rezzano, 1921, N° 11: 7). Por otro lado, el horario fue adaptado, acortando el que estaba vigente. Las secciones fueron entonces de 45 y de 40 minutos, “con lo que se pudo disponer de un instrumento más en consonancia con la intensidad del trabajo exigido y mejor adaptado a la curva de eficiencia de los resultados y de fatiga mental de los alumnos” (Ibid).

En síntesis, la reforma modificaba cuatro instancias de la organización escolar: se reducían los cuadernos de clase, priorizando el “cuaderno único” en el que las/os alumnas/os realizaban sus tareas, que eran corregidos por las/os maestras/os; se implementaron las vacaciones de invierno, que tenían como objetivo mejorar la distribución del trabajo docente a lo largo del año; y el horario escolar, que redujo el tiempo de las horas de clase en base a criterios psicológicos sobre la capacidad de trabajo de niños y niñas. Todo esto, sostenido sobre una nueva organización de las funciones de los agentes del sistema escolar: maestras/os, directoras/es e inspectoras/es, quienes a través de una especificación de sus tareas, hacían también más productivo su trabajo. Entre estos agentes, directores e inspectores fueron los destinatarios principales de los planteos de Rezzano. En definitiva, los interlocutores directos del cargo de mayor responsabilidad, la Inspección Técnica General. Para el pedagogo, las y los maestras y maestros, en realidad, no debían realizar más de lo que ya hacían, que era estar a cargo de la enseñanza en los salones de clase. Pero los directores e inspectores debían implementar el sistema de trabajo que hiciera esa labor cotidiana más productiva y que incluso redujera el peso que terminaba recayendo en maestros y maestras. En suma, algo que nuevamente nos lleva al

pensamiento de Taylor, con la importancia que le daba el norteamericano a la “supervisión funcional”, ese rol que adquiriría relevancia con la reforma de los procesos de trabajo, y que apuntaba a mejorar la cadena de transmisión en la comunicación entre la dirigencia de las industrias y sus trabajadores.

En definitiva, hasta aquí se han presentado una serie de medidas que tuvieron que ver con la racionalización de la organización y la administración escolar según los criterios del taylorismo y la Administración Científica del trabajo, teoría que postulaba el estudio y análisis de los procesos de trabajo con el objetivo de mejorar el rendimiento y la productividad, en base a una colaboración entre la docencia y la conducción del sistema. Estas posiciones fueron ratificadas algunos años más tarde por La Obra, siguiendo los principios tayloristas que había planteado Rezzano en su paso por la Inspección Técnica General de la Capital, cuando en sus páginas afirmaban que “debe llevarse el **taylorismo** a todos los órdenes de la actividad de la enseñanza primaria. Esto es, el espíritu de labor que busca formas más ventajosas por su rendimiento obtenido con menos desgaste de energías y de tiempo”. (La Obra, 1925: 17, destacado en el original).

### Reflexiones finales

Los vínculos entre la Teoría de la Administración Científica y la educación han sido prolíficos desde el momento en que se publicara la obra de Taylor *Principios de la administración científica*. Los trabajos de Franklin Bobbit son una muestra cabal de esos vínculos, con sus postulados sobre cómo evitar el desperdicio en la educación (Sousa, 2010).

Pero incluso el taylorismo está presente en las propuestas pedagógicas que en principio parecerían alejadas de su filosofía, como en el caso de la Escuela Nueva. Como sostiene Hameline, “*taylorizar la instrucción para mejorar la educación* es uno de los slogans más fuertes de la *educación nueva* entre las dos guerras” (Hameline, 2001: 24, destacado original). Las intersecciones entre Escuela Nueva y taylorismo están presentes en los planteos de los principales referentes internacionales de este movimiento pedagógico, como en los casos de Edouard Claparède, Adolphe Ferrière y Robert Dottrens. Si bien estos pedagogos se situaban en la línea del naturalismo roussoneano y de la centralidad del niño en los procesos educativos, también plantearon la necesidad de una racionalización de inspiración taylorista para la enseñanza escolar (Araújo y Machado Araujo, 2018). Como sostienen Araújo y Machado Araujo, la observación del devenir de las propuestas de la Escuela Nueva, en su conjunción entre el “hombre económico” y el “hombre social” (taylorismo y humanismo, podría resumirse), “contribuye al conocimiento de la historia de la escuela como organización de la modernidad”, y para “reconocer las posibilidades de creatividad e innovación en el contexto escolar” así como de la búsqueda de flexibilidad (Ibid: 214, traducción propia.)

José Rezzano, uno de los más importantes referentes argentinos de la Escuela Nueva, tuvo a su cargo el sistema de instrucción primaria de la Capital Federal, puesto desde el cual emprendió una serie de reformas sobre la administración escolar con el objetivo de evitar el desperdicio de “tiempo y energía”. Lamentablemente, todavía no es posible conocer si Rezzano había leído a Bobbit o sabía de su existencia, pero las similitudes entre ambos planteos probablemente no sean una mera casualidad. En todo caso, fueron ambos partícipes de un mismo clima de época. Pocos años después de la irrupción del taylorismo como teoría, y de la obra de Bobbit, Rezzano promovió una reforma escolar en donde se racionalizaba la utilización del tiempo escolar para lograr que el trabajo fuera más productivo. Como ya se ha expuesto, las apelaciones de Rezzano al pensamiento taylorista fueron explícitas, y sobre esas ideas fundó buena parte de sus propuestas escolares.

Rezzano compartía con Taylor el optimismo en la educación como herramienta para la formación de las personas. Taylor sostenía que el talento para el trabajo no era solamente natural, sino que podía ser adquirido a través de un proceso de formación. Un razonamiento que, en definitiva, no se aleja del optimismo de la pedagogía moderna, convencida de que mediante la acción educadora se podía transformar a los individuos y, a través de ellos, a la sociedad.

A principios del siglo XX, además de la renovación pedagógica de la Escuela Nueva, comenzaban a desarrollarse en el campo pedagógico las propuestas del planeamiento y la organización curricular, un hecho del cual la obra de Franklin Bobbitt es representativa. En la Argentina, ambos discursos estuvieron presentes

en las propuestas de organización escolar llevadas a cabo por José Rezzano y por el conjunto de pedagogos y pedagogas que tomó sus propuestas como propias.

### Fuentes primarias

Astolfi, J. C. (1974). *Historia de la Escuela Normal de Profesores Mariano Acosta*. Buenos Aires: Asociación de Ex Alumnos de la Escuela Normal de Profesores Mariano Acosta.

El Monitor de la Educación Común (1896). *Sección oficial*, 272(16), 540-574.

El Monitor de la Educación Común (1901). *Sección oficial*, 338(21), 1022- 1054.

Rezzano, J. (1921). La organización del trabajo escolar de acuerdo con nuevos principios. *Revista La Obra*, 1(9), 9-10. 7(10), 9-10. 7(11), 6-7. 7(12), 9.

Revista La Obra (1923). Informaciones y comentarios. Año III, N° 9. Buenos Aires.

Revista La Obra (1925). Didáctica práctica. Año V, N° 1. Buenos Aires.

Revista La Obra (1927). El cuaderno único. Año VII, N° 5. Buenos Aires.

### Bibliografía

Adamovsky, E. (2019). *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión*. Crítica.

Araújo, A. F. y Machado Araujo, J. (2018). La nueva educación y el trabajo escolar: horizonte y polaridades de una visión educativa. *Teoría de la Educación*, 30 (1), 201-216. Disponible en: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-3743/article/view/teoredu301201216>

Caruso, M. (2001). ¿Una nave sin puerto definitivo? Antecedentes, tendencias e interpretaciones alrededor del movimiento de la Escuela Nueva. En P. Pineau, *La escuela como máquina de educar: tres escritos sobre un proyecto de la modernidad* (pp.93-131). Paidós.

Castro, A. M. y Enrico, J. (2019). Reflexiones en torno a la administración y la organización educacional en cronoespacios contemporáneos de descentralización, control y autonomía. *Revista Latinoamericana de Política y Administración de la Educación*, (11), 28-39. Disponible en: <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/305>

Casson, H. (1966). Frederick Winslow Taylor. En Taylor, F. W., *Principios de la administración científica*. Herrero Hermanos.

Carli, S. (1992). El campo de la niñez. Entre el discurso de la minoridad y el discurso de la Educación Nueva. En A. Puiggrós (dir.) *Historia de la Educación Argentina, Tomo III: Escuela, Democracia y Orden (1916-1943)* (pp. 99-160). Galerna.

Carli, S. (2003). Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1995). Miño y Dávila.

Carli, S. (2004). Escuela Nueva, cultura y política. En H. Biagini, y A. Roig, (dirs.) *El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX: identidad, utopía, integración (1900-1930)* (pp.363-372). Biblos.

Carli, S. (2006). The New School Movement in Argentina. *Paedagogica Historica*, 42(3), 385-404.

Coriat, B. (2011). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Siglo XXI.

del Pozo Andrés, M. del M. (2002). El movimiento de la Escuela Nueva y la renovación de los sistemas educativos. En A. Tiana Ferrer, G. Ossenbach Sauter y F. Sanz Fernández (Coords.), *Historia de la educación (Edad Contemporánea)* (pp. 189-215). Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Eisner, E. (1967). Franklin Bobbitt and the "Science" of Curriculum Making. *The School Review*, 75(1), 29-47. Retrieved July 8, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/1083990>

Ferrière, A. (1936). *La escuela activa en América Latina*. Bruno del Amo.

Finocchio, S. (2009). *La escuela en la historia argentina*. Edhasa.

Frechtel, I. (2014). El gusto de hacer. Escuela Nueva y taylorismo en la Reforma Rezzano (1918-1936). En P. Pineau (dir.), *Escolarizar lo sensible. Estudios sobre estética escolar (1870-1945)*. Teseo.

Frechtel, I. (2020). La reforma de programas escolares en 1936 en Argentina. Prensa pedagógica y Escuela Nueva. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, 13(32), 1-18. (recuperado el 08/07/2021 de: <https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/13352>)

Gvirtz, S. (1996). La estrategia de la Escuela Nueva a través de la revista "La Obra" y sus propuestas didácticas. En Gvirtz, S. (comp.), *Escuela Nueva en Argentina y Brasil. Visiones comparadas*. Miño y Dávila.

Gvirtz, S. (1999). *El discurso escolar a través de los cuadernos de clase. Argentina (1930 y 1970)*. Eudeba-FFYL-UBA.

Hameline, D. (2001). Nouvelle? Vous avez dit «nouvelle»? *Cahiers Pédagogiques*, 395, 31-33. Disponible en: <http://www.cahiers-pedagogiques.com/IMG/pdf/395-educ-nouv.pdf>

Puiggrós, A. (1992). La educación argentina. Desde la Reforma Saavedra Lamas hasta el fin de la Década Infame en Puiggrós (dir.), *Historia de la Educación Argentina, Tomo III: Escuela, Democracia y Orden (1916-1943)*. Galerna.

Riccioppo Filho, P. (2010). Antes da racionalidade técnica: os primórdios da formação de professores no Brasil, do período colonial ao final da República Velha. *Revista Profissão Docente*, Uberaba, 10, (22), 52-71, jul/dez. Disponible en: <http://www.revistasdigitais.uniube.br/index.php/rpd/article/view/183>

Salinas, D. (1994). La planificación de la enseñanza. ¿Técnica, sentido común o saber profesional? En Angulo, F. y Blanco, N. (Coords.), *Teoría y desarrollo del currículum*. Málaga: Aljibe. Disponible en: [http://www.terras.edu.ar/biblioteca/11/11DID\\_Salinas\\_Unidad\\_2.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/11/11DID_Salinas_Unidad_2.pdf)

Sousa, J. M. (2010). Um modelo complexo do ato educativo. En Cardona, M. J. y Marques, R. (Org.), *Da autonomia da escola ao sucesso educativo* (pp. 215-228). Chamusca: Edições Cosmos/ESE de Santarém. Disponible en: <https://digituma.uma.pt/handle/10400.13/771>

Taylor, F. W. (1945). *Administración de talleres*. Editorial Argentina de Finanzas y Administración.

Taylor, F. W. (1966). *Principios de la administración científica*. Herrero Hermanos.

Terán, O. (2008). *Historia de las ideas en la Argentina. Diez lecciones iniciales, 1810-1980*. Siglo XXI.

**Fecha de recepción:** 14/4/2021

**Fecha de aceptación:** 30/6/2021



# La “inclusión educativa” como problema de política pública en América Latina

“Inclusive education” as a public policy problem in Latin America

PASTORE, Pablo Germán<sup>1</sup>

Pastore, P. G. (2021). La “inclusión educativa” como problema de política pública en América Latina. *RELAPAE*, (14), pp. 77-88.

## Resumen

El artículo presenta un análisis de la construcción de la “inclusión educativa” (o “educación inclusiva”) como problema de política pública para la educación básica en la región de América Latina en el período 2010-2020. Se estudian discursos enunciados desde el ámbito académico, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, atendiendo a la configuración de un campo intertextual y al carácter global y supranacional de la agenda de reforma educativa. El corpus documental se compone de 23 textos (11 artículos académicos, 8 textos producidos por o bajo el auspicio de organismos internacionales y 4 publicaciones de organizaciones de la sociedad civil). El estudio se realiza desde el enfoque que interroga a las políticas como discurso sobre su problematización implícita e intrínseca, entendiendo discurso como aquella producción social de conocimiento que constituye “lo real”. Los resultados indican la convergencia discursiva en cuatro ejes temáticos y la hegemonía de la agenda propuesta por la UNESCO, aunque también es posible identificar una serie de divergencias. La discusión y las conclusiones destacan algunas líneas posibles para continuar la indagación sobre interrogantes no resueltos.

**Palabras Clave:** inclusión educativa/ educación inclusiva/ justicia educativa/ América Latina/ política educativa

## Abstract

This paper presents an analysis of the construction of “educational inclusion” (or “inclusive education”) as a public policy problem for basic education in the Latin American region in the period 2010-2020. Discourses from the academic sphere, international organizations and civil society organizations are studied, taking into account the configuration of an intertextual field as well as the global and supranational nature of the educational reform agenda. The documentary corpus is made up of 23 texts (11 academic articles, 8 texts produced by or under the auspices of international organizations and 4 publications of civil society organizations). The study is carried out from the approach that questions policy as discourse on its implicit and intrinsic problematization, understanding discourse as the social production of knowledge that constitutes “the real”. The results indicate the discursive convergence in four thematic axes and the hegemony of the agenda proposed by UNESCO, although it is also possible to identify a series of divergences. The discussion and the conclusions highlight some possible lines to continue the research of unsolved questions.

**Keywords:** educational inclusion/ inclusive education/ educational justice/ Latin America/ educational policy

<sup>1</sup> Universidad Nacional de San Martín, Argentina / pablopastore@gmail.com

## Introducción

La globalización de la política educativa tiene una de sus máximas expresiones en un discurso de reforma de los sistemas educativos basado en una ideología educativa global que, no obstante, no se desarrolla siguiendo una evolución unilineal ni una orientación unívoca (Schriewer, 2011). En este trabajo adoptamos el enfoque que interroga a las políticas como discurso sobre su problematización implícita e intrínseca, entendiendo discurso como aquella producción social de conocimiento que constituye “lo real”. El análisis de la política como discurso tiene el propósito de develar cómo se construyen los problemas y soluciones propuestas en la agenda pública. Es decir, se ocupa de analizar los procesos de formación de políticas públicas a partir de sus expresiones discursivas. Este enfoque supone que la complejidad de la realidad social se ve necesariamente reducida en el proceso de problematización, por lo que se vuelve crítico interrogar la representación del problema (Bacchi, 2009)<sup>2</sup>. Partimos, a su vez, del supuesto de que esta problematización ocurre en un campo intertextual o, en otras palabras, un campo discursivo en el que la posición de cada texto se define en relación a los demás textos (Gorostiaga y Tello, 2011). En el caso de este estudio, la contrastación de los textos está orientada por la identificación de convergencias y divergencias argumentativas, a diferencia de los trabajos de Paulston (2001) y de Gorostiaga y Tello (2011) donde se busca la construcción de una multiplicidad de perspectivas. Desde este enfoque, estudiamos una serie de discursos que configuran la discusión sobre el problema de la “inclusión educativa”<sup>3</sup> y formulan evaluaciones y/o recomendaciones para la agenda de políticas públicas para la educación básica en la región de América Latina.

Se estudian producciones provenientes de tres ámbitos específicos: el ámbito académico, a partir de artículos publicados en revistas científicas; el ámbito de los organismos internacionales (OOII), mediante el análisis de documentos publicados con los sellos de las principales agencias que participan de la discusión a nivel regional (BID, OREALC-UNESCO, OEI, UNICEF); y el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)<sup>4</sup>, a partir de documentos publicados por redes organizacionales (REDUCA, CLADE), un think-tank (CIPPEC) y una fundación de una empresa editorial (Fundación Santillana)<sup>5</sup>. La elección de estos tres ámbitos o espacios de enunciación supone su participación en un mismo campo discursivo en el cual se dirime la problematización de la realidad educativa regional y se configuran las propuestas de política. Los académicos realizan evaluaciones y recomendaciones de política que no se dirigen únicamente a la comunidad científica, sino que buscan incidir en, cuestionar o legitimar las decisiones de política. Estas voces funcionan como referencia o participan directamente en textos producidos bajo la órbita de los organismos internacionales que, por su parte, tienen como misión incidir en el diseño e implementación de políticas de los estados nacionales y subnacionales. Finalmente, las organizaciones de la sociedad civil adquieren en la actualidad una relevancia creciente en la construcción de la agenda pública, reconocida por académicos y organismos internacionales y asociada a la recuperación democrática de las sociedades latinoamericanas, atravesadas por largos períodos de autoritarismos durante el siglo XX.

Como ha sido frecuentemente señalado (e.g., Armstrong et. al, 2011; Operti, 2017), el concepto de “inclusión educativa” es polisémico, por lo que abordaremos un campo con pluralidad de representaciones. Según Sverdllick (2019), ya desde los tiempos de la consolidación de los Estados y sistemas educativos nacionales en el siglo XIX puede rastrearse “un germen de cierta manera de entender a la inclusión. Con el tiempo, la cristalización de estas concepciones devendrá en la construcción de un niño universal (...) y su contracara en otro niño que necesita ser reparado, rescatado porque no alcanza las expectativas de la escuela” (p.7). En la

---

<sup>2</sup> Si bien la propuesta metodológica asociada a este enfoque supone el análisis en profundidad de textos normativos o programáticos de política pública mediante la realización de una serie de preguntas sistemáticas, a los fines de este artículo asumimos solamente su marco teórico.

<sup>3</sup> Caben dos aclaraciones iniciales. 1) Se asume “inclusión educativa” como sinónimo de “educación inclusiva” dado que ambos términos son usados en similar medida en la literatura y aludiendo, al menos en las fuentes consultadas, al mismo fenómeno. 2) Se entrecomilla el concepto para destacar su carácter polisémico y, a su vez, resaltar que no es el único significativo en la discusión que se aborda, es decir, no es el único modo de representar “el problema”.

<sup>4</sup> Aunque en particular de este último conjunto no se pretende alcanzar una cobertura exhaustiva de las posiciones político-pedagógicas que asumen sus actores.

<sup>5</sup> Cuyo texto es producido por una funcionaria de UNESCO.

misma línea, comprendemos que el concepto se encuentra estrechamente ligado a la construcción histórica del derecho a la educación como “derecho a la escolarización”, en donde “podría decirse que la forma de operar a lo largo de todo el proceso de configuración del sistema (educativo) es un interjuego entre inclusión y segmentación” (Acosta, 2020, p.26). Operti (2017), por su parte, distingue cuatro grandes perspectivas que, superpuestas y contradictorias, han articulado la construcción y desarrollo del concepto de “inclusión educativa” en los últimos setenta años en el plano político internacional bajo el liderazgo de la UNESCO. En primer lugar, una perspectiva de derechos humanos, que encuentra su origen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En segundo lugar, la noción de inclusión como respuesta a estudiantes con “necesidades educativas especiales” que tiene su hito original en la Declaración de Salamanca (1994). Una tercera perspectiva surge del Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, Senegal (2000) expandiendo el rango de los grupos de estudiantes considerados en situación de marginalidad y asociando la educación inclusiva con las nociones de equidad y calidad educativas “superando una visión que hasta entonces las contraponía” (Operti, 2017, p.67). Finalmente, una cuarta perspectiva la comprende como eje transformacional del sistema educativo en su conjunto y registra tres hitos fundamentales en su desarrollo: el documento de la UNESCO “Guidelines for inclusion: ensuring access to education for all” (2005), la 48ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación (2008) y, más recientemente, la Declaración de Incheón, República de Corea (2015), que marca la Agenda Educativa 2030. Aparece aquí la idea de “atención a la diversidad” como categoría central que empezará a estar asociada con el logro de la inclusión y se refuerza la asociación con los conceptos de equidad y calidad.

la Agenda Educativa 2030 (...) posiciona los conceptos de inclusión y equidad como los cimientos de un enfoque sistémico de la calidad educativa (...). Ambos conceptos van íntimamente unidos, en el sentido de que mientras que la inclusión es efectivizar oportunidades de aprendizaje relevantes para la diversidad de necesidades de todos los estudiantes, respondiendo efectivamente a las desigualdades de los contextos, la equidad es garantizar que condiciones, insumos y procesos educativos justos se plasmen en igualdad de propósitos y de resultados para todos los estudiantes. Desde esta perspectiva, inclusión y equidad conforman un concepto sistémico de calidad educativa que implica interrelacionar y dar sentido unitario a las diferentes partes del sistema educativo con el propósito de generar y facilitar oportunidades de aprendizaje. La calidad, en relación con el sistema educativo, no se define esencialmente por los dominios de acción público-privado o formal-no formal sino por la capacidad de propiciar aprendizajes relevantes y sustentables que efectivicen la educación como un bien común y garanticen el derecho a la educación y al aprendizaje (p.68).

Como puede observarse, esta última perspectiva se asocia con la primera, en tanto implica concebir a la educación como un derecho humano, bien público y bien común, vinculada al logro de la justicia social; y marca el tránsito de la agenda teórica y política, desde una concepción centrada en la atención de categorías y grupos específicos a una visión más holística que postula que no debe haber “prerrequisitos” para la “inclusión educativa”<sup>6</sup>. Esta perspectiva amplia de inclusión encuentra también cierto consenso académico

La mayoría de los académicos y profesionales estaría de acuerdo en que la educación inclusiva está preocupada por la transformación de las culturas escolares para (1) incrementar el acceso (o presencia) de todos los estudiantes (no solo los grupos marginalizados o vulnerables), (2) mejorar la aceptación de todos los estudiantes por parte de educadores y alumnos, (3) maximizar la participación estudiantil en varios dominios de actividad, y (4) incrementar el logro de todos los estudiantes (Artilles et al., 2006, p. 67, citado en Artilles y Kozleski, 2016; traducción propia<sup>7</sup>).

---

<sup>6</sup> “Esta transformación implica el reconocimiento de que todos y todas somos especiales, que necesitamos ser apoyados y fortalecidos mediante ambientes colaborativos e interactivos de aprendizaje y que, en todo momento, una pedagogía inclusiva apuntala el seguimiento del proceso de aprendizaje de cada estudiante” (Operti, 2017, p.68). “Paulatinamente se fue ampliando el universo de situaciones a las que fue abarcando este tipo de acciones (de educación inclusiva), pero siempre tomando como criterio diferentes formas de vulnerabilidad. Hoy el debate busca trascender esta visión, y apunta al fortalecimiento de las capacidades institucionales para hacer efectivo el horizonte de una educación para todos desde una perspectiva universal” (López, 2016, p.43).

<sup>7</sup> En el original: “Most scholars and professionals would agree that inclusive education is concerned with “the transformation of school cultures to (1) increase access (or presence) of all students (not only marginalized or vulnerable groups), (2) enhance school personnel’s and students’ acceptance of all students, (3) maximize student participation in various domains of activity, and (4) increase the achievement of all students”

Sin embargo, también persisten la discusión (Ackah-Jnr, 2020; Conde Irigaray, 2020; Pla, 2015) y los señalamientos sobre la ambigüedad del concepto (Armijo-Cabrera, 2018).

En el plano regional, la cuestión de la “inclusión educativa” encuentra particularidades asociadas a la diversidad cultural y a las desigualdades sociales estructurales características (López, 2016), traducidas en disparidad en la consolidación y expansión de los sistemas educativos y en la persistencia de grupos poblacionales “sin acceso o con acceso notablemente diferenciado a la oferta escolar” (Acosta, 2020, p.30).

En este contexto, resulta necesario explicitar la definición desde la cual se recorta el objeto de estudio. A los fines del presente trabajo comprenderemos que se ocupan de la construcción de la “inclusión educativa” como problema de política pública todos aquellos textos que se ocupan de formular evaluaciones y/o recomendaciones de política relativas a la obligación de los Estados y, en particular, de los sistemas educativos, de garantizar el acceso, participación y logro<sup>8</sup>, de todos los estudiantes en la educación básica, atendiendo a su diversidad, pero sin restringirse a poblaciones específicas. En este recorte, optamos por excluir de la base de estudio aquellos trabajos que abordan el problema para el nivel superior y aquellos que se ocupan de la “inclusión educativa” asociada particularmente a la educación de las personas con discapacidad u otros grupos específicos. También excluimos textos restringidos a un sub-conjunto de políticas de inclusión (ej: políticas de Educación Intercultural Bilingüe o de reducción de brecha digital). Al mismo tiempo, mantenemos una definición lo suficientemente amplia como para admitir una cierta pluralidad de perspectivas. En el mismo sentido, basándonos a la revisión bibliográfica sobre la discusión teórica que se comenta brevemente en los párrafos anteriores y en el postulado de la historia conceptual que sostiene que los conceptos siempre se insertan en redes conceptuales<sup>9</sup>, no restringimos el corpus documental a aquellos textos que emplean únicamente el significante “inclusión educativa”, sino que optamos por considerar trabajos que desde significantes conceptuales asociados como “exclusión educativa”, “equidad educativa”<sup>10</sup>, “derecho a la educación” y “justicia educativa”<sup>11</sup>, participan de una misma discusión. Adicionalmente, el recorte geográfico en la región de América Latina se traduce en la selección de textos que abordan la región como un todo o un conjunto de dos o más países. Quedan excluidos así los textos que se limitan a los niveles nacional o sub-nacional. El acceso a los documentos se obtuvo mediante búsquedas en Google Académico y los repositorios de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. El corpus documental se compone de 23 textos: 11 artículos académicos, 8 textos producidos por o bajo el auspicio de organismos internacionales y 4 publicaciones de organizaciones de la sociedad civil. El análisis realizado supone una exégesis textual en la que algunos aspectos de cada texto son puestos de relieve a expensas de otros, pero donde también se les permite a los textos “hablar por sí mismos” mediante el uso de citas (Gorostiaga, 2009).

### Ejes de convergencia en la agenda de la “inclusión educativa” en la región

Es posible reconocer cuatro ejes centrales, convergentes y persistentes en los discursos sobre “inclusión educativa” como problema de política pública en la región: a) el carácter multidimensional del “problema”<sup>12</sup> y la necesaria integralidad e intersectorialidad de las políticas inclusivas; b) las dificultades del formato escolar para garantizar los objetivos y metas planteados, su consecuente cuestionamiento y la apelación a la flexibilidad y adaptación en los planos organizacional y curricular; c) la centralidad del rol docente y la promoción de su formación; d) la participación comunitaria y de organizaciones de la sociedad civil como signos de época en las sociedades democráticas.

---

<sup>8</sup> Las ideas de acceso (o presencia), participación y logro (o éxito) recuerdan la dimensión cualitativa de la “inclusión educativa”, se encuentran asociadas con el logro de “aprendizajes relevantes” y se contraponen a una escolaridad de “baja intensidad”, “aprendizajes elitistas” o de “baja relevancia” y a la “inclusión educativa” medida como mero acceso, permanencia y egreso en términos estadísticos (Terigi, 2014).

<sup>9</sup> “En concreto, sin ‘contraconceptos’, conceptos superiores e inferiores, conceptos anexos y conceptos adyacentes, no es posible analizar ningún concepto” (Koselleck, 2012, p.47)

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, Pla (2015) sobre la asociación con estas dos primeras categorías.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Poggi (2014) para la asociación con estas dos últimas categorías.

<sup>12</sup> Siguiendo a Bacchi (2009) entendemos que no existe “un problema” a priori interpretado desde distintos enfoques, sino más bien, múltiples representaciones y problematizaciones, que construyen y constituyen la realidad del problema.



Existe un consenso prácticamente unánime en el campo discursivo en estudio respecto del carácter multidimensional del “problema” y, por tanto, de la parcialidad o subsidiariedad de la dimensión educativa en un campo problemático más amplio. Así, se observan diferentes enunciaciones que señalan una relación “dialéctica” (Blanco y Duk, 2011) de “retroalimentación y complementariedad” (Opertti, 2017) entre inclusión social y educativa. Merece particular atención, por su claridad y coherencia, el posicionamiento de la CLADE (2015) que argumenta que “la indivisibilidad de los derechos humanos supone que los mismos deben interpretarse en forma conjunta y entrelazada, complementándose recíprocamente” por lo que “su realización y observancia supone la no realización de distinciones ni jerarquías entre ellos” (p.37). Esta perspectiva se observa también en la distinción de factores intra y extraescolares para explicar la exclusión y movilizar procesos inclusivos (Ramírez Iñiguez, 2016; Blanco y Duk, 2011; REDUCA, 2017). En este punto cabe destacar el trabajo de Blanco (2014), quien realiza una caracterización de los factores internos y externos entendidos como “barreras para el aprendizaje y la participación” (Booth y Ainscow, 2015). Al mismo tiempo, como fue mencionado en la introducción, dos factores son señalados con frecuencia como características que hacen a la complejidad específica de la realidad regional: las desigualdades sociales estructurales y la diversidad cultural (López, 2016).

Consecuentemente, los análisis y recomendaciones de política suelen detenerse en las articulaciones intersectoriales<sup>13</sup> y multiactorales. Dentro de los trabajos que realizan estudios de casos, Perazza y Terigi (2010) se muestran críticas al observar la carencia de articulación interministerial en el diseño institucional de las políticas en diferentes contextos urbanos latinoamericanos; Kravetz et al (2019) reconocen las apelaciones a la integralidad e intersectorialidad en las políticas estudiadas para Argentina, Brasil y Uruguay; y Peregalli (2020) constata la existencia de diseños intersectoriales y multiactorales —no exentos de déficit en su implementación— en su estudio de los programas FinEs (Argentina) y PAC (Uruguay).

Un segundo eje de convergencia puede encontrarse en los múltiples señalamientos a las limitaciones del formato escolar para hacer frente al problema de la “inclusión educativa”, y a sus flexibilizaciones en los planos organizacional y curricular, asociadas a políticas de inclusión. Opertti (2017), especialista de la UNESCO, ofrece un marco conceptual relevante para esta discusión:

a la luz de la perspectiva de derechos, y más acentuado todavía desde el enfoque del bien común, el sistema educativo no se constituye como un oferente que suma intervenciones y servicios sino como un **articulador de la diversidad de ambientes de aprendizaje**, cuyo objetivo es viabilizar oportunidades reales de aprendizaje para cada estudiante habitando un imaginario social y educativo compartido. **El Estado garante no abriga un monopolio** sobre la provisión y la evaluación, sino que vela por que las oportunidades educativas, **con independencia de su formato**, estén alineadas con una visión educativa que se comparte y que es, en efecto, el ruterio de referencia de la sociedad en la que se asienta. (p.66, el destacado es nuestro).

Como puede observarse, el rol del Estado se resignifica y es notable el contraste con el mandato original de los sistemas educativos modernos, pensados como un formato homogéneo y homogeneizante. No obstante, la atención a la diversidad no pierde de vista lo común del hecho educativo. Opertti sostiene también esta tensión dinámica entre lo común y lo singular en la consideración de la dimensión de adecuación curricular:

No se trataría entonces de adaptar el currículo para abstraer al estudiantado del hecho colectivo que implica la educación a través de planes educativos individuales, sino de fortalecer los espacios colectivos de aprendizaje como punto de referencia para desde allí **personalizar los aprendizajes**, así como de generar sinergias y apoyos mutuos entre pares y entre docentes y estudiantes. La personalización es, pues, asumir la diversidad fortaleciendo un marco colectivo de aprendizaje. (p.74, el destacado es nuestro)

---

<sup>13</sup> Cabe referir la advertencia de Terigi (2014) “las situaciones de vulnerabilidad de derechos en educación no se resuelven con una intersectorialidad genérica, sino que requieren mecanismos institucionales precisos, adecuados, pertinentes y oportunos” (p.226).

La cuestión curricular resulta central<sup>14</sup> para la “inclusión educativa” en el posicionamiento de la UNESCO<sup>15</sup> (2020) y tiene fuerte relevancia para la concepción de justicia educativa que considera la dimensión del reconocimiento cultural<sup>16</sup>.

Otra lectura del panorama regional enmarcada en este eje de convergencia es la que realiza Tiramonti (2016), quien, concentrándose en el nivel secundario, parte de considerar que las políticas de inclusión tropiezan “con los obstáculos impuestos por el propio dispositivo escolar” cuyo origen selectivo entra en contradicción con el mandato normativo de inclusión (p.164). La autora analiza “los modos en que diferentes países de América Latina han procesado la permanente tensión entre incluir y diferenciar a las poblaciones que escolarizan” (p.175). Según su análisis, lo han hecho mediante procesos de fragmentación interna, generando circuitos de escolarización paralelos y disociados entre sí, caracterizados, en su interior, por la producción de patrones culturales de socialización relativamente homogéneos. Desde esta perspectiva, sostiene que las experiencias más frecuentes de alteración del formato, o bien producen circuitos diferenciados, o bien operan en lo “extraescolar” y “dejan intocado el núcleo tradicional de la escuela” (p.173); por lo que propone atender a “un tercer tipo de innovaciones que son poco frecuentes en nuestro medio y que, sin embargo, creemos que contienen la llave para una escuela futura con menor impacto discriminador sobre la población que proviene de sectores menos educados” (p.173). La apuesta de la autora es ambiciosa, asocia las dificultades para el logro de la inclusión con la concepción enciclopedista del conocimiento arraigada en la génesis de la escuela secundaria, por lo que manifiesta el imperativo de su transformación, lo que tiene, a su vez, una serie de consecuencias:

Una redefinición del saber escolar exige un cambio epistemológico y una nueva transposición didáctica que incluya como parte de la enseñanza el proceso de producción del conocimiento en el que el alumno sea protagonista, el docente su guía y orientador y las nuevas tecnologías de la información funcionen como mediadoras en todo el proceso de aprendizaje. Se trata de un cambio en favor de una referencia cultural acorde con las subjetividades juveniles moldeadas a partir de su interacción con las nuevas tecnologías, que sea capaz de generar un alumno con autonomía para incorporar información y producir conocimiento (p.174).

Con preocupaciones similares, Terigi (2014b, p.85) cuestiona “la escasez de modelos pedagógicos” frente a la proliferación de “modelos organizacionales” alternativos. Al mismo tiempo, en otro trabajo, postula la centralidad de la reforma del formato escolar como camino para la eliminación de la “inclusión educativa” por vía de su realización:

Un desafío para el futuro es involucrarse en políticas que cambien la escuela y asuman la construcción de respuestas a los problemas de exclusión educativa que son producidos por la acción de la escuela. De lo contrario, seguiremos produciendo candidatos a programas de inclusión educativa (Terigi, 2014a, p.232)

Dentro del conjunto de estudios de caso, es Acosta (2011) quien asume este eje con mayor énfasis. Su trabajo se concentra en políticas de inclusión educativa que hacen foco en el modelo institucional de la escuela secundaria, estudiando casos de Argentina, Canadá, Chile y España<sup>17</sup>. Entre los principales problemas de las estrategias que alteran el formato escolar alerta sobre la segmentación, estigmatización, recarga del trabajo docente y dificultades para garantizar la realización de aprendizajes equivalentes. Por su parte, Kravetz et al (2019) identifican, en los tres programas que estudian, “la asociación entre políticas de inclusión y la promoción de modelos pedagógicos diferentes, que se apoya en la variación de tres pilares: currículum, roles y organización” (p.97). Ramírez Iñiguez (2016) destaca entre los factores relevantes a los procesos de exclusión o inclusión educativa “la organización escolar y curricular” y apela por su “flexibilidad”. Asimismo, Blanco y Duk (2011) plantean la necesidad de “flexibilizar y diversificar la oferta educativa (...) a través de diferentes modalidades equivalentes en calidad” (p.51) y también

<sup>14</sup> “El currículo es el principal medio que utilizan los sistemas educativos para llevar a la práctica la inclusión” (UNESCO, 2020, p.55)

<sup>15</sup> Este texto incluye el sello y participación de la OREALC, aunque no la referencia bibliográfica.

<sup>16</sup> “Las personas de todas las identidades deben poder reconocerse a sí mismas como dotadas de valor en los currículos y en los libros de texto” (UNESCO, 2020, p.55)

<sup>17</sup> Para el caso de Argentina, se ocupa del programa Deserción Cero, y en particular de las Escuelas de Reingreso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; para el caso de Chile, analiza el programa Liceo para todos.

Desarrollar currículos accesibles a todos los estudiantes que consideren de manera equilibrada todo tipo de capacidades y las múltiples inteligencias, los contenidos del contexto local, una educación intercultural para todos y el bilingüismo para los niños de pueblos originarios. (p.52)

Otro autor que hace foco en la institución escolar y en los factores internos de exclusión es López (2016), quien destaca la “ausencia de un marco institucional y normativo acorde al desafío planteado” a los docentes (p.46).

El tercer eje de convergencia discursiva, la centralidad del rol docente y la promoción de su formación, muestra una mayor presencia en los discursos enunciados desde organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, así como también, en el ámbito académico, en los artículos que adoptan la posición de UNESCO como principal referencia (Blanco y Duk, 2011; López, 2016; Payà Rico, 2010; Ramirez Iñiguez, 2016).

Para Operti (2017) resulta capital formar docentes “inclusivos”, convencidos de la deseabilidad y factibilidad de la inclusión educativa<sup>18</sup>. UNESCO (2020) se alinea con esta perspectiva, enfatizando que “la inclusión debe ser el elemento central” de la formación docente inicial y continua. Para Blanco (2014)

La atención a la diversidad debería ser una de las competencias centrales y el eje articulador de los procesos de formación inicial, un requisito para la titulación de los docentes, con independencia del nivel educativo o área curricular que vayan a impartir, y un estándar para la certificación de la calidad de las instituciones formadoras de docentes (p.31).

Asimismo, desde la CLADE (2015) alertan que “la escasez de personal docente formado sigue siendo preocupante” (p.62). REDUCA (2017) reclama por la formación docente “en pedagogías activas”. Desde otro enfoque, Acosta (2011) considera la centralidad del rol docente en cualquier propuesta de cambio organizacional o curricular y Terigi señala que “la inclusión tiene condiciones normativas, institucionales y pedagógicas” y advierte que, mientras se ha avanzado en las dos primeras, persiste “una insuficiente producción de saber pedagógico” (p.86). Resulta relevante también la preocupación que manifiestan Blanco y Duk (2011) por “avanzar hacia instituciones de formación docente más inclusivas que formen docentes representativos de los grupos marginados” (p.53), también expresada en Blanco (2014), donde se añade que: “asignar los docentes más calificados a las escuelas y contextos con mayores necesidades es una medida necesaria para compensar las desigualdades de origen de los estudiantes” (p.32).

A su vez, en algunos de estos textos se encuentran referencias a las condiciones de trabajo docente y reclamos por su mejora. La CLADE (2015) señala que “la valoración docente es un tema central y urgente para el cumplimiento del derecho a la educación” (p.63). Blanco (2014) propone “invertir más en los docentes y desarrollar políticas que integren la formación inicial y en servicio, la inserción laboral y condiciones adecuadas de trabajo” (p.31). Sin embargo, quien propone un mayor desarrollo en este punto es Rivas (2015), en una publicación del CIPPEC que analiza de modo comparado las políticas y resultados educativos de siete países latinoamericanos en el período 2000-2015. Hacia el final del trabajo, dentro de las recomendaciones de política que se plantean se destaca, entre otras cosas, que

la docencia requiere políticas integrales. Es necesario aumentar el salario, según el punto de partida de cada país, para hacer más atractiva la profesión, y al mismo tiempo elevar el prestigio social con una formación más rigurosa y de calidad y con una carrera profesional desafiante con muchas opciones de mejora salarial y recompensas simbólicas (p. 307)

El cuarto eje de convergencia refiere a la participación comunitaria y de organizaciones de la sociedad civil como signos de época en las sociedades democráticas. Aquí las referencias son vastas. En la sistematización de Programas de inclusión educativa en la región realizada por Feldman et al. (UNICEF, 2012) se señala que

Un rasgo recurrente de los proyectos presentados es que promueven **nuevas exigencias** a la relación entre niveles centrales y locales de la gestión educativa, incorporan crecientes articulaciones con **organizaciones**

---

<sup>18</sup> Argumenta que las “representaciones y expectativas de aprendizaje de los alumnos conforman uno de los principales factores de inclusión o exclusión” (p.73), lo que asocia al conocido “efecto pigmalión”.

**de la sociedad civil**, distribuyen sistemas de toma de decisiones e involucran en mayor medida a las **comunidades**. (p.105, el destacado es nuestro)

La CLADE (2015) destaca la “participación ciudadana” como una de las “tres estrategias clave” para la realización del derecho a la educación y distingue dos factores a abordar en el contexto regional: a) el deficiente grado de institucionalización de los espacios de participación en las distintas instancias del ciclo de las políticas educativas; y b) la criminalización y represión de la protesta pacífica del activismo educativo (p.53). UNESCO (2020), por su parte, destina un capítulo entero de su último Informe de seguimiento regional a la participación comunitaria, argumentando que su ampliación “es clave para hacer frente a la discriminación estructural y evitar la reproducción de la desigualdad y la exclusión” (p.97). El informe de Reduca (2017) presenta un análisis de catorce experiencias “innovadoras en inclusión educativa de la región”, entre cuyos criterios de selección se cuenta su carácter participativo.

En el estudio de Perazza y Terigi (2010) se destaca la participación de organizaciones de la sociedad civil en el armado institucional de los programas de “inclusión educativa” como un indicador para su análisis comparado; algo que Peregalli (2020) estudia en profundidad en la comparación entre los programas PAC (Uruguay) y FinEs (Argentina). En la misma línea, para Ramírez Iñiguez (2016) entre los elementos característicos de una educación inclusiva se cuenta “la implicación de las autoridades locales, organizaciones sociales y agentes clave” (p.182).

## Divergencias

Analizar el corpus únicamente desde las convergencias mencionadas sería también invisibilizar las divergencias existentes. Un primer eje de divergencia puede encontrarse en la elección de las categorías conceptuales para plantear el problema. Indudablemente, dentro del corpus estudiado, se reconoce “el liderazgo intelectual ejercido por la UNESCO” (Operti, 2017) en la construcción de la “inclusión educativa” como problema de política pública. La mayoría de los textos incluye referencias explícitas a documentos producidos por el organismo o sus técnicos. Las conceptualizaciones encontradas remiten mayormente a categorías empleadas en las distintas definiciones propuestas por el organismo: “participación”, “equidad”, “calidad”, “aprendizajes relevantes”, “atención a la diversidad”, “proceso”. Sin embargo, algunos autores, individuales y colectivos, se posicionan desde otros referentes conceptuales. La CLADE (2015) emplea mayormente el concepto de “derecho humano a la educación”

Eso implica reconocer no solamente que la educación es un derecho inherente a la persona por el solo hecho de serlo, sino reconocer que éste será realizado en la medida que sus cuatro dimensiones sean garantizadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (...) Implica además rechazar la concepción de educación como servicio o como mercancía que se compra y vende y desde la cual se lucra. (p.9)

Oliveira y Feldfeber (2016) también hablan con prioridad de “derecho a la educación” “como un bien público, un derecho social que, como tal, no puede ser reglado como una mercancía, producto o resultado pasible de medición por parte de supuestos especialistas en tales mediciones” (p.133).

Rivas (2015) propone el concepto de “justicia educativa” también asociado a la educación como “derecho universal” que debe ser garantizado por el Estado (ver Veleda et al., 2011); mientras que Poggi (2014) — para quien también la inclusión “es una manifestación de la justicia” (p.17)— emplea el concepto complementario de “democratización educativa” distinguiendo entre una dimensión cuantitativa (ampliación del acceso en cantidad de personas/grupos y años de escolaridad) y cualitativa (disminución de las desigualdades o brechas en las tasas de acceso de los alumnos, considerando la vinculación entre origen social y destino escolar).

Lo anterior no implica que exista contradicción entre estos discursos y aquellos que emplean mayormente el significativo de “inclusión educativa”, aunque sí diferentes énfasis. Cabe señalar que la “educación inclusiva” es entendida en algunos discursos más afines a la perspectiva de la UNESCO como “un componente del derecho a la educación” (Blanco, 2014) y que la definición de “inclusión educativa” que promueve la UNESCO parte de

una perspectiva de derechos humanos<sup>19</sup>. Por otra parte, podemos identificar un relativo consenso en el empleo de las categorías de “exclusión” y “desigualdad”<sup>20</sup> para problematizar la realidad educativa, mientras que la categoría “injusticia” aparece en menor medida, principalmente en Rivas (2015).

Reconocemos un segundo eje de divergencias en lo que llamaremos “voces singulares”, esto es: perspectivas que aportan o adoptan determinados textos de modo distintivo y no se encuentran en otros trabajos dentro del corpus.

Una primera “voz singular” divergente es la del BID (2020), en donde se expresa una perspectiva más vinculada a las teorías del capital humano que puede distinguirse claramente de las perspectivas que se posicionan desde el “derecho humano a la educación”. En el enfoque expresado en el documento de este organismo, la “inclusión educativa” es una función del desarrollo económico y social de los países. Se pregunta “¿Cuántos están excluidos en el sentido de no adquirir las competencias mínimas necesarias para poder luego encontrar un trabajo digno, y poder contribuir al desarrollo económico y social de su país?” (p.1) y también “¿Cómo fomentamos las actitudes, conductas y valores necesarios para que esta nueva generación pueda romper el círculo vicioso de la pobreza?” (p.9). En definitiva, se trata de un enfoque centrado en el desarrollo de individuos competentes y productivos desde una lectura economicista.

Una segunda “voz singular” se encuentra en Rivas (2015), donde, más allá de un diagnóstico con el que pueden coincidir otros autores relativo a los efectos de la privatización y segregación educativa, se encuentra la propuesta de “recuperar la idea de una escuela pública de todos, buscada por todos los sectores sociales, que sea también un espacio de integración” como “una de las mayores y más difíciles aspiraciones de la política educativa” para la región (p.303).

Una tercera “voz singular” es la de López (2016), quien señala como un obstáculo para la realización de la “inclusión educativa” el hecho de que, tanto por su carácter adultocéntrico como por el signo homogeneizante del proyecto nacionalista fundacional, los Estados mantienen una tendencia “a promover prácticas que —lejos de basarse en el reconocimiento de la identidad de los ciudadanos— se sustentan en la negación de esas identidades”, (p.49).

Finalmente, una cuarta “voz singular” se alza en Tiramonti (2016) en por lo menos dos sentidos. Por una parte, la autora señala el problema de la desvalorización de las credenciales educativas y su insuficiencia para garantizar posiciones de inserción laboral a los graduados de la escuela secundaria. Por la otra, destaca la “transformación cultural” y el “cambio tecnológico” como dimensiones críticas para la agenda de reforma de los sistemas educativos en la región.

## Discusión

En su construcción como problema de política pública, es posible reconocer un proceso de ampliación del concepto de “inclusión educativa” que ha acrecentado su complejidad. Considerando las dimensiones de justicia planteadas por Fraser (2000), podemos leer en esta ampliación factores vinculados a la redistribución (en la asignación de recursos para garantizar el acceso, permanencia y egreso) y al reconocimiento (en la adecuación curricular y la participación comunitaria en las definiciones sobre política educativa). No obstante, siguiendo a Bacchi (2009) se hace necesario interrogar a estos discursos en su función constitutiva del “ser y el deber ser” de la “inclusión educativa” ¿Qué permanece sin ser problematizado? ¿Dónde están los silencios?

En primer lugar, en el discurso hegemónico no se encuentra una respuesta satisfactoria a aquellas voces que han cuestionado la relación centro-periferia (inclusión-exclusión) que supone la categoría de “inclusión

---

<sup>19</sup> Lo que nos remite a otra convergencia básica que no fue señalada anteriormente por suponerse un consenso pleno: la concepción de la educación como un derecho humano.

<sup>20</sup> Conviene recordar que a principios de siglo Redondo (2013) advertía sobre el desplazamiento discursivo desde la desigualdad hacia la exclusión como posible fuente de legitimación de un orden social crecientemente desigual; así como también sobre la adopción de la categoría de “exclusión” por parte de los organismos internacionales sin cuestionar el orden económico-político.

educativa”, o el desigual punto de partida entre quienes, desde el lugar de incluidos, están en condiciones de definir qué es y cómo se produce la inclusión y los excluidos que esperan por esta definición (Camilloni, 2008; Dussel, 2004). En segundo lugar, hemos visto que algunos autores destacan el estrecho vínculo del problema de la “inclusión educativa” con la idea de justicia; sin embargo, en la mayoría de los textos analizados, no se explicitan ni problematizan los principios de justicia que subyacen a los diagnósticos y recomendaciones de política: ¿cuál es la combinación justa entre la igualdad de acceso, la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados en los sistemas educativos imaginados? (Dubet, 2019). En tercer lugar, tampoco observamos en los textos una interrogación profunda a las causas del persistente “fracaso” en lograr la “inclusión educativa”: ¿por qué, a pesar de las coincidencias en los diagnósticos y recomendaciones, a pesar de las metas consensuadas y precisadas, persisten y aún se amplían las desigualdades, injusticias y exclusiones? Cuarto, un silencio más específico, no en la totalidad más sí en la mayoría de los abordajes, es el relativo al financiamiento educativo: ¿cuál es y cómo se financia el costo económico de cumplir con este ideal de “inclusión educativa”? ¿qué consensos son necesarios para una redistribución económica suficiente? Finalmente, otro silencio (con una excepción ya identificada): ¿qué está pasando con los graduados de los sistemas educativos en sus trayectorias post-escolares? ¿qué sucede con los fenómenos de devaluación y valoración diferencial de credenciales educativas tras la masificación de la educación básica? (Sendón, 2013), en suma ¿qué está habilitando o inhabilitando la “inclusión educativa” en el desarrollo humano de los sujetos escolarizados?

## Conclusiones

Nos propusimos estudiar la construcción de la “inclusión educativa” como problema de política pública para la educación básica en la región latinoamericana en el período 2010-2020 a partir del análisis de discursos producidos desde tres espacios de enunciación: academia, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Nuestro estudio resultó en la identificación de una serie de convergencias y divergencias discursivas. Las convergencias nos permiten comprender mejor ciertos consensos relativos, o bien, ciertos enfoques comunes en la representación del problema: su carácter complejo y multidimensional; su vinculación problemática con el formato escolar; su relación con la tarea y formación docente; el carácter multiactoral y participativo en su construcción. En las divergencias, por otra parte, vemos que el “problema” puede ser “contado de modo diferente” (Bacchi, 2009) cuando los discursos se articulan desde la centralidad del derecho humano a la educación y desde un enfoque de justicia educativa que se distancia de la dinámica centro-periferia que implica la categoría de “inclusión”. Vemos también que existen “voces singulares” en esta discusión. Finalmente, hemos realizado una breve discusión en torno a los “silencios” en la representación del problema que nos permite suponer que aún queda pendiente una discusión mayor y más profunda. Hay aquí una idea que nos parece capital: una persona puede ser sujeto de derechos, pero solamente puede ser “objeto” de inclusión (Rinesi, 2016), ambas posiciones resultan ontológicamente incompatibles.

## Referencias bibliográficas

- Ackah-Jnr, F. (2020). Inclusive education, a best practice, policy and provision in education systems and schools: the rationale and critique. *European Journal of Education Studies*, 6(10), 171-183. <https://zenodo.org/record/3605128#.YOnLB-hKjIU>
- Acosta, F. (2011). *La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España*. IIPE-UNESCO.
- Acosta, F. (2020). Escolarización y derecho a la educación. En Acosta, F. (comp). *Derecho a la educación y escolarización en América Latina* (pp. 15-40). UNGS.

- Armijo-Cabrera, M. (2018). Deconstruyendo la noción de inclusión: Un análisis de investigaciones, políticas y prácticas en educación. *Revista Electrónica Educare*, 22(3). <http://dx.doi.org/10.15359/ree.22-3.8>
- Armstrong, D., Armstrong, A. C., y Spandagou, I. (2011). Inclusion: by choice or by chance? *International Journal of Inclusive Education*, 15(1), 29-39. <https://doi.org/10.1080/13603116.2010.496192>
- Artiles, A.J., y Kozleski, E. B. (2016). Inclusive education's promises and trajectories: Critical notes about future research on a venerable idea. *Education Policy Analysis Archives*, 24(43). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.1919>
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy. What's the problem represented to be?* Pearson Australia.
- Blanco, R. y Duk, C. (2011). Educación inclusiva en América Latina y el Caribe. *Aula*, 17, 37-55. <https://doi.org/10.14201/8394>
- Blanco, R. (2014). Inclusión educativa en América Latina: caminos recorridos y por recorrer. En Marchesi, A., Blanco, R. y Hernández, L. (coords). *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica* (pp. 11-35). OEI.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2015). *Guía para la Educación Inclusiva: Desarrollando el aprendizaje y la participación en los centros escolares* (Adaptación de la 3a edición revisada del Index for Inclusion). FUHEM y OEI.
- Camilloni, A. R. W. de (2008). El concepto de inclusión educativa: definición y redefiniciones. *Políticas Educativas – Campinas*, 2(1), 1-12. <https://www.seer.ufrgs.br/Poled/article/view/18347>
- CLADE (2015). *Educación para todos y todas en América Latina y el Caribe. Reflexiones y aportes desde la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación*. CLADE.
- Conde Irigaray, S. (2020). Educación, justicia e igualdad: Articulación conceptual y problematización del signifiante "inclusión educativa". *Ixtli. Revista Latinoamericana de Filosofía de la Educación*, 7(14), 149-172. <http://ixtli.org/revista/index.php/ixtli/article/view/139>
- Dubet, F. (2019). La doble mutación de la escuela. En Balagué, C. (comp.). *Desafíos para una educación emancipadora*. Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe y FLACSO. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/Desafios-para-una-educacion-emancipadora.pdf>
- Dussel, I. (2004). Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva postestructuralista. *Cadernos de Pesquisa*, 34(122), 305-335. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000200003>
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era "postsocialista". *New Left Review*, 0, 126-155. <https://newleftreview.es/issues/0/articles/nancy-fraser-de-la-redistribucion-al-reconocimiento-dilemas-de-la-justicia-en-la-era-postsocialista.pdf>
- García, P. D. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de exclusión? Un estudio genealógico sobre las categorías de exclusión social y educativa (ponencia). *II Jornadas Regionales de Investigación Educativa*, San Salvador de Jujuy, Argentina. Disponible en: [link](#)
- Gorostiaga, J. (2009). La Cartografía Social: Aportes al análisis del discurso en educación. En Pini, M. (comp.). *Discursos y educación. Herramientas para un análisis crítico de los discursos en educación*. UNSAM Edita.
- Gorostiaga, J. y Tello, C. (2011). Globalización y Reforma Educativa en América Latina: un análisis inter-textual. *Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro*, 16(47), 363-38. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000200006>
- Koselleck, R. (2012). *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Trotta.

- Kravetz, S., Castro, A. y López V. (2019) Las políticas de Inclusión Educativa. Sentidos construidos en el marco de tres experiencias: Argentina, Brasil y Uruguay (2003-2010). *Cuadernos de Educación*, (17), 88-98. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/25300>
- López, N. (2016). Inclusión educativa y diversidad cultural en América Latina. *Revista Española de Educación Comparada*, 27, 35-52. <https://doi.org/10.5944/reec.27.2016.15034>
- Mancebo, E. y Goyeneche, G. (2011). Inclusión educativa y gobiernos progresistas en el Cono Sur: una mirada al contenido de programas seleccionados (2005-2010). *Políticas Educativas*, 3(1), 1-16. <https://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/22348>
- Mancebo, E. y Méndez, N. (2012). La exclusión educativa en los países del Cono Sur. Aproximación conceptual y dimensionamiento. *Revista de Ciencias Sociales*, 25(30), 117-138. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/6862>
- Oliveira, D. A. y Feldfeber, M. (2016). El derecho a la educación en América Latina: un análisis de las políticas educativas en la historia reciente de Brasil y Argentina. *Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*, (27), 107-133.
- Opertti, R. (2017). Educación Inclusiva 2030: temas e implicancias para América Latina. En López, N., Opertti, R. y Vargas, C. (coords). *Adolescentes y jóvenes en realidades cambiantes. Notas para repensar la educación secundaria en América Latina* (pp. 64-77). UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247578>
- Paulston, R. (2001). El Espacio de la Educación Comparada y el Debate Sobre el Posmodernismo. *Propuesta Educativa*, 10(23), 18-31.
- Payà Rico (2010). Políticas de educación inclusiva en América Latina propuestas, realidades y retos de futuro. *Revista de Educación Inclusiva*, 3(2), 125-142. <https://revistaeducacioninclusiva.es/index.php/REI/article/view/209>
- Perazza, R. y Terigi, F. (2010). Segregación urbana e inclusión educativa de las poblaciones vulnerabilizadas en seis ciudades de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 1, 45-54. <https://www.saece.com.ar/relec/revistas/1/art4.pdf>
- Peregalli, A. (2020). Alianza estado-sociedad Civil: Debates y desafíos en la co-gestión de políticas de inclusión educativa en Uruguay y Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(43). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4162>
- Pla, S. (2015). Debates contemporáneos sobre la inequidad y la exclusión educativa en América Latina. *Sinéctica. Revista electrónica de educación*, 44, 1-19.
- Poggi, M (2014). *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico*. Santillana. [https://www.fundacionsantillana.com/PDFs/x\\_forodocumento\\_basico\\_final\\_en\\_baja.pdf](https://www.fundacionsantillana.com/PDFs/x_forodocumento_basico_final_en_baja.pdf)
- Ramírez Iñiguez, A. (2016). Repensar la Inclusión Social desde la Educación: Algunas Experiencias en América Latina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social (RIEJS)*, 5(1), 177-194. <https://doi:10.15366/riejs2016.5.1>
- Redondo, P. (2013). *Escuelas y pobreza. Entre el desasosiego y la obstinación*. Paidós.
- REDUCA (2017). *Hacia la inclusión educativa en América Latina. Una aproximación a 14 buenas prácticas en la región*. REDUCA. [https://reduca-al.net/files/observatorio/reportes/Inclusion\\_Educativa\\_D.pdf](https://reduca-al.net/files/observatorio/reportes/Inclusion_Educativa_D.pdf)
- Rinesi, E. (2016). La inclusión como derecho. Notas sobre inclusión y calidad. En Brener, G. y Galli, G. (comps). *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado* (pp. 19-32). Crujía, Fundación La Salle Argentina, Stella.



Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. CIPPEC. [http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/05/Rivas\\_A\\_2015\\_America\\_Latina\\_despues\\_de\\_PISA.pdf](http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2015/05/Rivas_A_2015_America_Latina_despues_de_PISA.pdf)

Schriewer, J. (2011). Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. En Caruso, M. y Tenorth, H. (comps.) *Internacionalización. Políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global* (pp. 41-105). Granica.

Sendón, M. A. (2013). Educación y trabajo: Consideraciones actuales en torno al debate del papel de la educación. *Propuesta Educativa*, 2(40), 8-31. <http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/40-dossier-sendon.pdf>

Sverdlick, I. (2019). Inclusión educativa y derecho a la educación: La disputa de los sentidos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(26). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3197>

Terigi, F. (2014a). La inclusión como problema de las políticas educativas. En Feijoo, M. y Poggi, M. (coords.). *Educación y políticas sociales. Sinergias para la inclusión* (pp. 217-234). IPEE-UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000229756>

Terigi, F. (2014b). Trayectorias escolares e inclusión educativa: del enfoque individual al desafío para las políticas educativas. En Marchesi, A., Blanco, R. y Hernández, L. (coords). *Avances y desafíos de la educación inclusiva en Iberoamérica* (pp. 71-87). OEI. <https://www.oei.es/uploads/files/microsites/28/140/metas-inclusiva.pdf>

Tiramonti (2016). Notas sobre la Configuración de la Desigualdad Educativa en América Latina. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 5(1), 163-176. <https://revistas.uam.es/riejs/article/view/4349>

UNESCO (2005). *Guidelines for inclusion: ensuring access to education for all*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140224>

UNESCO (2020). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020. América Latina y el Caribe. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374615>

UNICEF y Universidad Nacional de General Sarmiento (2012). *Oportunidades para aprender. Sistematización de Programas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México*. UNICEF y UNGS.

Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. CIPPEC, UNICEF, Embajada de Finlandia.

**Fecha de recepción:** 6-5-2021

**Fecha de aceptación:** 1-7-2021



# Coparticipación, presupuesto y financiamiento educativo en la Provincia de Buenos Aires.

Un análisis comparado de los municipios de Moreno, Bahía Blanca y Bolívar sobre las transferencias por Fondo Provincial Compensador y Fondo de Financiamiento Educativo.

Coparticipation, budget and educational financing in the Province of Buenos Aires. A comparative analysis of the municipalities of Moreno, Bahía Blanca and Bolívar on transfers by the Provincial Compensating Fund and the Educational Financing Fund

**BOYONKIÁN, Daniela<sup>1</sup>**  
**BUSTOS, Melisa<sup>2</sup>**  
**CARRERA, Juan Ignacio<sup>3</sup>**

Boyonkian, D., Bustos, M. y Carrera, J. I. (2021). Coparticipación, presupuesto y financiamiento educativo en la Provincia de Buenos Aires. Un análisis comparado de los municipios de Moreno, Bahía Blanca y Bolívar sobre las transferencias por Fondo Provincial Compensador y Fondo de Financiamiento Educativo. *RELAPAE*, (14), pp. 89-102.

## Resumen

En este artículo abordaremos la relación de los recursos fiscales entre la Nación, la provincia de Buenos Aires y los Municipios, en el marco del federalismo fiscal. Nos focalizaremos en el análisis del financiamiento educativo a través de las ejecuciones presupuestarias, las variables inflacionarias y las relaciones entre la provincia, los municipios y los Consejos Escolares. Teniendo en cuenta la naturaleza dinámica de los vínculos entre los niveles de la administración pública, indagaremos acerca de qué manera impacta el alcance de los recursos coparticipables a los municipios de la provincia de Buenos Aires, atendiendo a la evolución del gasto educativo nacional y provincial y a la articulación de la coparticipación entre estos niveles, en el período 2016-2019. Para ello, seleccionamos tres municipios, uno perteneciente al conurbano bonaerense, uno del Interior y uno rural. Atendiendo a esta perspectiva se analizará la evolución del presupuesto educativo nacional en el período mencionado, considerando el impacto inflacionario y el comportamiento del financiamiento educativo en los partidos de Moreno, Bahía Blanca y Bolívar. Asimismo, se examinarán el comportamiento real del gasto educativo presupuestado y ejecutado para Nación y Provincia, a través de la variable inflacionaria, y la desigual transferencia de recursos a los municipios bonaerenses, en términos de coparticipación provincial. De igual manera, se analizarán las transferencias automáticas realizadas por Fondo Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos y Fondo Educativo relativas a la infraestructura escolar, con el fin de observar el grado de dependencia económica de Buenos Aires y los municipios hacia los recursos transferidos por el Estado nacional.

**Palabras Clave:** Financiamiento educativo/ presupuesto/ coparticipación federal/ coparticipación provincial/ régimen municipal/ infraestructura escolar.

## Abstract

<sup>1</sup> Universidad del Salvador, Argentina / boyo.daniela@gmail.com

<sup>2</sup> Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina / melisambustos@gmail.com

<sup>3</sup> Instituto Superior de Formación Docente y Técnica N°27, Argentina / juanicarrera@hotmail.com

In this article we will address the relationship of fiscal resources between the Nation, the province of Buenos Aires and the Municipalities, within the framework of fiscal federalism. We will focus on the analysis of educational financing through budget executions, inflationary variables and the relationships between the province, the municipalities and the School Councils. Taking into account the dynamic nature of the links between the levels of public administration, we will inquire about how the scope of the co-participable resources impacts the municipalities of the province of Buenos Aires, attending to the evolution of national and provincial educational spending, and the articulation of the partnership between these levels, in the period 2016-2019. To do this, we selected three municipalities, one belonging to the Buenos Aires suburbs, one from the Interior and one rural. Based on this perspective, the evolution of the national educational budget in the mentioned period will be analyzed, considering the inflationary impact and the behavior of educational financing in the parties of Moreno, Bahía Blanca and Bolívar. Likewise, the real behavior of the educational expenditure budgeted and executed for the Nation and the Province will be examined, through the inflationary variable, and the unequal transfer of resources to the Buenos Aires municipalities, in terms of provincial co-participation. Likewise, the automatic transfers made by the Educational Establishment Maintenance Compensation Fund and the Educational Fund relative to school infrastructure will be analyzed, in order to observe the degree of economic dependence of Buenos Aires and the municipalities towards the resources transferred by the national state.

**Keywords:** Educational financing/ budget/ federal co-participation/ provincial co-participation/ municipal system/ school infrastructure.

## Introducción<sup>4</sup>

En agosto de 2018, la explosión de la Escuela Primaria N°49 “Nicolás Avellaneda” del partido de Moreno volvió a visibilizar una problemática recurrente dentro de la comunidad educativa: la insuficiencia del mantenimiento de la infraestructura escolar y el grado de responsabilidad que le cabe a los gobiernos provinciales y municipales en ella. En tanto servicio público, el funcionamiento del sistema educativo depende de que la distribución de los recursos del Estado satisfaga sus requerimientos cotidianos, por lo que hechos resonantes como éste evidencian la carencia de ciertas necesidades básicas para el correcto desempeño de las funciones educativas, a la vez que invita a realizar un análisis más profundo sobre los mecanismos de reparto interjurisdiccional de recursos.

La distribución del financiamiento de los servicios públicos está supeditada no solo a las decisiones y políticas públicas sino a la capacidad recaudatoria del Estado y los movimientos en las variables macroeconómicas. En un Estado federal como el argentino en el cual conviven tres niveles de administración pública, nacional, provincial y municipal, la naturaleza dinámica de sus relaciones, potestades y funciones tributarias se complementan, pero también, en ocasiones, se superponen (Cao, 2008). En este sentido, el federalismo fiscal sobre el cual se sustenta el financiamiento del sistema educativo implica la existencia de una descentralización de dichas responsabilidades para facilitar la autonomía distributiva de las diferentes jurisdicciones, siendo la coparticipación de la recaudación pública uno de los mecanismos centrales de distribución de los recursos nacionales.

No obstante, la literatura que versa sobre el federalismo fiscal argentino, y que nutre el posicionamiento teórico de este trabajo, da cuenta de algunos nudos problemáticos en el reparto de recursos fiscales de los diferentes niveles de gobierno; específicamente, en el cumplimiento del *principio de correspondencia*, entre la necesidad del gasto y la responsabilidad de recaudación, generando desigualdades en la distribución de los ingresos (Porto, 2008). Ciertas jurisdicciones, provinciales y/o municipales, presentarían una mayor dependencia de los recursos nacionales evidenciando una tendencia a la centralización de la distribución fiscal. En el caso de los municipios, esta dependencia se acentúa por carecer de potestades recaudatorias, lo que limita su capacidad de generar ingresos en forma de cobro de impuestos, a la vez que significa la sujeción a los fondos nacionales y provinciales (Accotto, Martínez y Grinberg, 2012).

Por otra parte, las diferencias territoriales y regionales en cuanto a la recaudación impositiva, inciden negativamente en el reparto de recursos en tanto que acentúan las asimetrías de la coparticipación descentralizada. Esto lleva a Accotto, Martínez y Grinberg a sostener la hipótesis de que la descentralización tributaria favorece a los municipios rurales debido al Impuesto Inmobiliario Rural, en detrimento de los del conurbano, que cuentan con la mayor densidad poblacional a la vez que generan “más de la mitad de la riqueza provincial” (2012, p.11). Se volverá más adelante sobre la pertinencia de este argumento para los estudios de caso seleccionados. Por último, cabe señalar que, a pesar de la heterogeneidad de las administraciones municipales (Cao, 2008), gran parte del gasto público se destina a la finalidad de servicios sociales. En este sentido, para observar las dinámicas distributivas de la función educación, se debe atender también a los vínculos entre la jurisdicción ejecutora de la gran parte del dinero presupuestado para este fin, la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), y los Consejos Escolares de cada municipio, en tanto nexos con las necesidades específicas de cada escuela.

Considerando lo dicho, en este trabajo se indagará acerca de qué manera impacta el alcance de los recursos coparticipables a los municipios de la provincia de Buenos Aires, atendiendo a la evolución de la función *Educación* del gasto nacional y provincial, a cómo se articula la coparticipación entre estos niveles y de qué manera esas dinámicas afectan a la infraestructura escolar en el período 2016-2019. Para esto último, se analizarán dos fondos específicos que inciden en la distribución de recursos de infraestructura escolar y dan cuenta de la articulación entre los diferentes niveles de la administración pública: el Fondo de Financiamiento Educativo y el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos

---

4 El presente artículo surge como trabajo de exploración del seminario *Economía y Administración de la Educación*, a cargo del Mg. Agustín Claus, en la Maestría de Ciencias Sociales con orientación en Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Agradecemos su predisposición y consejos para la elaboración de este artículo.

Educativos. Trabajaremos sobre la premisa de que dicha articulación se asienta en una centralización fiscal por la cual gran parte de las transferencias realizadas a los municipios se originan en fondos del gobierno nacional. Esto generaría cierta dependencia económica de los gobiernos municipales, que se agrava por la ausencia de marcos normativos específicos destinados a regular la utilización de recursos, en este caso, para infraestructura escolar, generando así, una discrecionalidad en el empleo de tales fondos.

Metodológicamente, se analizarán los municipios de Moreno, Bahía Blanca y Bolívar siguiendo el criterio propuesto por Accotto, Martínez y Grinberg (2012), quienes clasifican a los partidos bonaerenses en tres grupos: **municipios del Conurbano** (pertenecientes al área metropolitana de Buenos Aires), **municipios del Interior** (con una población mayor a 100.000 habitantes) y **municipios Rurales** (con una población menor a 100.000), respectivamente. En primer lugar, se harán algunas consideraciones pertinentes a la evolución del presupuesto educativo nacional, atendiendo al impacto inflacionario en el período mencionado. En segundo lugar, se analizará régimen de coparticipación federal, el impacto en las transferencias a los municipios y el financiamiento educativo en los municipios seleccionados como casos de estudio.

### Comportamiento del gasto educativo 2016-2019

Abordar el esfuerzo económico del Estado en educación supone evaluar múltiples variables de financiamiento y políticas públicas. Las definiciones presupuestarias, las modificaciones macroeconómicas y la distribución de ingresos entre los diferentes niveles de la administración pública son solo algunos de los parámetros que inciden en cómo se definen las inversiones educativas y que, al mismo tiempo, están en diálogo con la evolución económica general (Claus y Sánchez, 2019). En el siguiente apartado se analizará particularmente la evolución del gasto público nacional y provincial y su comportamiento fiscal respecto a la inversión educativa entre el 2016 y el 2019. Para ello, en primer lugar, se examinará el presupuesto nacional de acuerdo con la clasificación del gasto por finalidad y función referente al sector educativo, el cumplimiento de las metas del Producto Interno Bruto (PIB) anual y las variaciones reales de los montos erogados, según el impacto inflacionario<sup>5</sup>. En segundo lugar, se analizará con más detalle el ejercicio fiscal de la provincia de Buenos Aires en cada año de la etapa seleccionada en virtud de las leyes de presupuesto correspondientes<sup>6</sup>.

#### *El gasto educativo en la administración pública nacional*

Las cifras de distribución del gasto público en la finalidad **Servicios sociales** dentro de los presupuestos ejecutados anualmente a nivel nacional, arrojan que esta ocupó un 56,12% del total devengado en 2016, un 62,24% al año siguiente, un 60,9% en el 2018, lo que significó una caída del 1,34% en dicha proporción, respecto de 2017 y, finalmente, para 2019, un 59,39% del total, registrando una baja del 1,51% en relación al año anterior y un 2,85% en comparación al 2017<sup>7</sup>.

Esto montos vistos desde las variaciones reales en relación a 2019, con un Índice de Precios al Consumidor (IPC)<sup>8</sup> para dicho año implican una ejecución de **Servicios sociales** de 2019 con pérdidas del 7,88% respecto del año anterior (es decir, 241.787,5 millones de pesos menos), un 13,54% en relación al 2017, es decir, 443.103,19 millos de pesos menos y un 8,15% en relación al 2016 (\$251.110.5 menos). Contrastando 2018 con el 2017, también se vislumbran pérdidas, aunque inferiores que las del 2019, en particular, un 6,15%

<sup>5</sup> Los cálculos realizados en este apartado se basan en los datos provistos en el sitio *Presupuesto Abierto* (Ministerio de Economía, 2020). Véase <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

<sup>6</sup> Estimaciones de elaboración propia en base al detalle de gastos estipulados de las leyes de presupuesto provincial N° 14.807 (2016), N° 14.879 (2017), N° 14.982 (2018) y N°15.078 (2019), disponibles en el sitio web de la Dirección Provincial de Presupuesto Público del Ministerio de Hacienda y Finanzas del gobierno de la provincia de Buenos Aires. Véase [https://www.gba.gob.ar/hacienda\\_y\\_finanzas/direccion\\_provincial\\_de\\_presupuesto\\_publico](https://www.gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_presupuesto_publico)

<sup>7</sup> Datos actualizados a julio de 2020.

<sup>8</sup> Para los índices de precios al consumidor (IPC) se tuvo en cuenta un IPC promedio anual elaborado por consultoras privadas y se confeccionó una serie empalmada para los años 2012 a 2015; para los años 2016 a 2019 se consideró el IPC nacional publicado por INDEC.

menos. Sin embargo, entre 2016 y 2017, se registró un saldo positivo del 6,23%. En suma, para la finalidad de **Servicios Sociales** a nivel nacional, el 2019 implicó una retracción promedio del gasto público devengado respecto del trienio 2016, 2017, 2018, del 9,86%.

Para la función *Educación* se devengaron en 2016, \$129.150,3; en 2017, \$165.115,2, es decir, un 27,85% más; en 2018, \$191.481,3, representando un incremento del 15,97% más en relación a 2017, pero un 11,88% menos en relación al incremento de la ejecución del 2016 al 2017. Por último, para el 2019, se devengaron \$238.892,38 millones, siendo un 24,76% más respecto de 2018 y un 8,79% por sobre el 15,97% del 2018 al 2017 (Ministerio de Economía, 2020).

Dentro de la finalidad **Servicios Sociales**, a pesar de observarse un incremento cuantitativo en las cifras corrientes devengadas, la función *Educación* cedió en proporción respecto de las otras. En términos porcentuales, en el 2016, *Educación* representaba el 10,80% del total de la finalidad, en 2017 el 10,35%, en 2018, el 9,53% y en 2019, el 8,45%. Esta disminución es consistente con una caída en el PIB que incumple con el artículo noveno de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del 2006, la cual establece la garantía del Estado al financiamiento del sistema educativo destinando no menos del seis por ciento (6 %) del PIB acorde con lo sancionado en la Ley de Financiamiento Educativo N°26.075 del 2005. Dicho incumplimiento se refleja especialmente en el bienio 2018-2019, durante el cual el porcentaje de *Educación* representó un 5,8% del total devengado en 2018 y un 5,02% en 2019.

En contraste con el crédito inicial, solo en 2018 la finalidad *Educación* presenta una sub-ejecución del 6,04% menor a la preliminar que, en términos monetarios, se traducen en, aproximadamente, unos \$12.277 millones de pesos menos. Sin embargo, los demás años del período considerado conservan una leve tendencia a la sobre-ejecución (Mezzadra y Vera, 2005). En tanto que, en 2016, esta significó una diferencia de un 5,16% más sobre lo presupuestado inicialmente, en el 2017 se registró una variación del 3,09% y en el 2019, del 4,18%. No obstante, si se consideran las variaciones en precios constantes respecto del IPC de 2019, se advierte que el gasto público devengado para *Educación* desciende después de 2017, pasando de contar con \$338.457 millones a \$292.697 en el 2018 y \$238.892 en 2019.

En conclusión, el efecto inflacionario sobre los valores ejecutados delata una contracción marcada de los montos para *Educación* en 2018 y 2019. Respecto de este último, las erogaciones sufrieron un ajuste del 28,16% en comparación al 2016, un 29,42% sobre el 2017 y un 18,35% sobre el año 2018. La tendencia a la merma del esfuerzo de inversión para *Educación* es coherente con la pérdida de proporcionalidad que esta función ocupa en la finalidad **Servicios sociales**, independientemente de que, nominalmente, el gasto público ejecutado haya aumentado cuantitativamente entre 2016 y 2019.

### *Evolución presupuestaria y gasto educativo en la provincia de Buenos Aires*

El gasto provincial en la función *Educación* descrito en las leyes presupuestarias de la provincia de Buenos Aires contempla recursos de la jurisdicción DGCyE, entre los que se incluye el Fondo de Financiamiento Educativo proveniente de las transferencias automáticas de la coparticipación federal. Esto requiere de un resguardo metodológico a la hora de analizar el esfuerzo educativo provincial, en tanto que diferirán las cifras si sólo se considera el gasto de la DGCyE y se excluyen las transferencias nacionales directas y no directas a los municipios.

La ley del presupuesto bonaerense N° 14.807, válida para el ejercicio fiscal de 2016 estipuló un monto de \$354.244.282.441, en concepto de erogaciones totales, a repartir entre la Administración central, los Organismos descentralizados y las Instituciones de previsión social. De esa cifra, se le designaron a la jurisdicción de la DGCyE, \$97.242.603.700, representando un 27,45% del gasto asignado para dicho año. Para 2017, el total presupuestado en la ley N°14.879 aumentó un 47,53% llegando a los \$522.602.411.101, de los cuales \$127.480.388.300 se destinaron a la DGCyE; en este caso la proporción del monto destinado a educación ocupaba un 24,39%, delatando una leve caída respecto del año anterior. En 2018, la ley de presupuesto N° 14.982 estableció un total de \$629.962.905.941, es decir un 20,54% más respecto de 2017, pero el aumento fue menor en comparación con la variación 2016-2017. Dentro de la asignación de recursos

para Organismos Descentralizados, la DGCyE recibió \$163.928.228.032, representando un 26,02% del total con un tímido aumento respecto del año anterior. Por último, para el ejercicio fiscal de 2019, la ley de presupuesto N° 15.078 aprobó un total de \$929.466.529.724, dando un 27% más que para el 2018, de los cuales \$222.492.927.700 estaban destinados a la DGCyE, es decir, un 23,94% de esfuerzo financiero para educación.

Dados los datos considerados, se puede vislumbrar que la importancia relativa del sector educativo dentro de las otras partidas del sector público (Rivas y Dborkin, 2018) se mantuvo relativamente pareja con un promedio del 31% de incremento entre 2016 y 2019, mientras que la media de los montos presupuestados totales para la administración provincial rondó en un 39% durante el mismo lapso de tiempo. A pesar del aumento cuantitativo en los valores nominales de las cifras presupuestadas, su actualización a precios constantes de 2019 mediante IPC delata que los gastos destinados a la DGCyE descendieron un 4,14% y un 11,18% en el bienio 2018-2019 respectivamente, contrayendo los volúmenes disponibles en las arcas destinadas a educación en \$28.001.344.876 millones de pesos. Un comportamiento en alza solo se registra en 2017 respecto del año anterior, con un 4,36% en términos porcentuales y \$10.925.252.794 millones de pesos más.

Respecto de la articulación de recursos entre la provincia y los municipios, el artículo 46 de la ley presupuestaria N° 14.982 de del 2018 estipula que el 16,14% de lo que reciban las arcas bonaerenses destinado exclusivamente a la finalidad y función *Educación* deberá repartirse entre los municipios, mediante un coeficiente determinado por DGCyE de acuerdo a la densidad demográfica, la matrícula escolar y los resultados de las evaluaciones estandarizadas *Aprender*. Se establece, además, que, en los municipios integrantes del Conurbano bonaerense, el 50% de dichos recursos deberán ser destinados al mantenimiento de la infraestructura escolar. Seguidamente, la ley de presupuesto N° 15.078 del 2019 modificó el noveno artículo de la ley N°13.010 de descentralización tributaria del 2002, que creó el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos. Esta enmienda permitió que los montos de dicho fondo fueran distribuidos entre los Consejos Escolares y los municipios, previa aprobación de la DGCyE. No obstante, la desagregación del gasto detallada en las normativas presupuestarias anuales da cuenta de una amplia brecha entre lo asignado al pago de remuneración de personal docente y no docente y los bienes de uso, entre los que figuran la infraestructura y el equipamiento escolar. En el caso del presupuesto correspondiente al año 2016, del total destinado a la DGCyE, los bienes y servicios ocuparon un 1,72%; en el 2017 el 1,71%, y en 2018 el 1,78%, para disminuir en 2019 al 1,5%.

En lo relativo a la ejecución presupuestaria, se reporta que en 2016 se devengaron \$114.043,2 millones de pesos, registrando una sobre-ejecución de lo presupuestado (\$ 97.242.603.700) del 17,28% (Ministerio de Hacienda y Finanzas, 2017). Desde el punto de vista del gasto público consolidado de la provincia y los municipios, en el 2017 se ejecutaron \$152.418 millones de pesos de los cuales \$146.455 pertenecen a la provincia, devengados en su mayoría por la DGCyE y los restantes son transferencias a los municipios (Ministerio de Hacienda y Finanzas, 2019). Por último, el 2018 y 2019 no cuenta aún con datos conclusivos sobre la ejecución presupuestaria de la función *Educación*<sup>9</sup>.

En suma, el comportamiento real del gasto educativo provincial presupuestado presenta un movimiento similar a su par nacional. Mientras que las cifras aumentaron cuantitativamente hacia 2019, los descuentos aplicados por la inflación a los años anteriores delatan que el dinero disponible para la DGCyE es menor; asimismo, el esfuerzo financiero de la provincia en valores constantes evidencia una disminución del dinero destinado a educación, especialmente en 2018 y 2019, debido a que la variable inflacionaria aplicada a los presupuestos nacional y provincial y sus respectivas ejecuciones se tradujo en una retracción en la distribución de los recursos destinados a la educación después de 2017. No obstante, esta primera aproximación al gasto educativo demanda una pormenorización más detallada relativa a los mecanismos de distribución de recursos en los municipios bonaerenses y su impacto en la regulación del mantenimiento de la infraestructura escolar.

---

<sup>9</sup> Al momento de la finalización de esta investigación en julio del 2020.

## Coparticipación y régimen municipal de la provincia de Buenos Aires

Para hacer efectivo el federalismo proclamado en la Constitución Nacional, la coparticipación de recursos fiscales busca distribuir el monto de los impuestos percibidos por el Estado. Una de las características históricas del federalismo fiscal ha sido, por parte del gobierno nacional, el aumento de la centralización en la recaudación y una reducción significativa de la responsabilidad del gasto, movimiento opuesto al de los gobiernos provinciales que vieron una reducción en la apropiación de sus recursos y un aumento en el gasto (Claus, 2019).

En 1988, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 23.548 según la cual los Estados provinciales recibirían el 57% de los recursos coparticipables y la Nación, el 43% aproximadamente. La reforma constitucional de 1994 incorporó el artículo 75 inciso 2, que oficializó el sistema de coparticipación y estableció la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo los principios de proporcionalidad, equidad, solidaridad e igualdad (Corti, 2006). La reforma del Estado instrumentada en los años noventa, descentralizó en las provincias la provisión de servicios básicos, como la educación, sin una asignación de recursos acorde a las necesidades de las mismas; esto profundizó el desequilibrio estructural en las arcas de la provincia de Buenos Aires que recibe ingresos menores en comparación al aporte impositivo que realizan las actividades radicadas en sus partidos (Capello, Diarte y Grión, 2014).

El origen de los recursos públicos radica en la recaudación de impuestos provinciales (recursos propios) y del Estado Nacional, distribuidos entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (recursos nacionales). Existen tres tipos de impuestos nacionales: los **coparticipados** (Impuesto Valor Agregado o Ganancias), los **no coparticipados** (derechos de exportación) y los de **asignación específica** destinados a solventar políticas y programas nacionales. La distribución de estos recursos estipulada por la Ley N° 23.548 presenta dos momentos. Una **distribución primaria**, entre la Nación, las provincias y el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, que, posteriormente, incluyó las transferencias por Ley de Financiamiento Educativo (Vega, Diblasi y González Orozco, 2016). En segundo lugar, una **distribución secundaria** por la que cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reciben un porcentaje de la recaudación, determinado por un índice de distribución técnico sobre el tamaño de la población, dispersión y desarrollo de las provincias (Dirección de Relaciones Fiscales, 2015).

En lo referente a la relación entre las Provincias y los gobiernos locales en el reparto de los recursos, en la Constitución Nacional los regímenes municipales y su autonomía son normados por las constituciones provinciales. Las principales funciones de los gobiernos locales han estado concentradas en el cumplimiento de los servicios básicos: recolección de residuos, suministro de agua potable, energía eléctrica, etc. (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Para hacer frente a sus gastos, los gobiernos locales, al igual que las provincias, cuentan con dos tipos de recursos: los provenientes del gobierno provincial y los propios, derivados del cobro de tasas, derechos y contribuciones. Aquellos procedentes del gobierno provincial son reglados por el régimen de coparticipación municipal, donde se establece la distribución de los recursos entre las provincias y municipios. Asimismo, en el caso de la provincia de Buenos Aires, los municipios se encuentran regulados por la Constitución Provincial de 1994, y la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-Ley 6769/58 y modificatorias), en la cual no se establece la autonomía municipal, ni la potestad de cobrar impuestos. De esta manera, los municipios sólo pueden obtener ingresos cobrando tasas y contribuciones para cubrir los costos y mejoras de servicios. En consecuencia, los ingresos provenientes del gobierno provincial son el principal componente de los recursos municipales.

En 1977, se reformó la coparticipación aumentando los fondos municipales y se clasificó a los partidos en Conurbano, Interior y Rurales; sin embargo, se provincializó la tasa municipal por inspección de seguridad e higiene, en detrimento de la potestad recaudatoria de los municipios. En 1980, se amplió el componente igualador de la transferencia por habitante junto a dos criterios que permanecerán en el tiempo: la compensación a los municipios con menor recaudación y la descentralización de los establecimientos sanitarios (Accotto, Martínez, y Grinberg, 2012). En 1985, se estableció en Buenos Aires, el primer régimen de coparticipación de un gobierno democrático, desde el establecido en 1948. Se reinstauró el cobro de tasas municipales por inspección de seguridad e higiene, aunque no se modificaron los criterios de distribución establecidos en 1980, limitándose sólo a modificar el peso relativo de cada una de las



asignaciones. Además, se hizo foco en los criterios distributivos por los componentes de transferencia per cápita, asegurando las transferencias a los “municipios de menor capacidad económica” (Accotto, Martínez, y Grinberg, 2012, p.21).

La clasificación iniciada en el régimen de coparticipación de 1977, que divide a los municipios en Conurbano, Interior y Rurales permite vislumbrar un reparto donde los últimos triplican lo percibido por los del conurbano y duplican el promedio provincial, mientras que las ciudades del interior reciben un 8% más que los del conurbano, manifestando las asimetrías en el reparto de la coparticipación. Los municipios del conurbano reciben el 46% de los recursos coparticipables cuando concentran el 63% de la población provincial (Accotto, Martínez, y Grinberg, 2012). La disparidad de lo que recibe cada municipio se debe a que la fórmula de distribución tiene mayor énfasis en los criterios devolutivos que los distributivos, donde

Un 36% de la coparticipación se reparte según la población de cada distrito. Un 37% por servicios de salud locales, un 9% según la superficie y un 5% por servicios no sanitarios transferidos: estas tres variables suman un 51% regido por criterios devolutivos. El 13% restante busca compensar a los municipios con menor recaudación potencial, vinculada a bajos niveles de actividad económica (la única variable distributiva de la fórmula). Esta lógica beneficia a los municipios rurales y a los municipios ricos. (Gola y Schiavi, 2017, p. 4).

En la actualidad, esta distribución inequitativa y discrecional de los recursos municipales se acentúa al considerar la densidad demográfica y los recursos por habitantes. Acorde con los datos relevados entre 2014 y 2017 por el Tribunal de Cuentas bonaerense, el gasto provincial promedio por habitante fue de \$7.079,60 en el 2014, \$10.288,31 en 2015, \$12.776,28 en 2016 y \$19.517,96 en 2017. En términos poblacionales sobre los partidos seleccionados para esta investigación, el municipio de Bolívar cuenta con 34.190 habitantes, Bahía Blanca con 301.572 y Moreno con 452.505 habitantes<sup>10</sup>.

**Cuadro 1. Presupuesto y gasto por habitante en Bolívar, Bahía Blanca y Moreno. 2014-2017**

<b>BOLÍVAR</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Presupuesto	479.363.310	840.771.487	996.755.282	1.387.227.756
Gasto por Habitante	8.698,01	17.685,16	17.155,75	26.095,59
<b>BAHÍA BLANCA</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Presupuesto	1.553.924.887	1.999.754.108	2.955.422.351	4.168.275.367
Gasto por Habitante	4.757,44	6.265,22	8.760,32	11.963,46
<b>MORENO</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Presupuesto	1.661.087.025	2.251.080.138	1.990.296.013	2.586.738.731
Gasto por Habitante	2.386,60	3.294,96	4.196,20	6.022,07

Fuente: elaboración propia a partir de los datos provistos por el sitio *Buenos Aires Abierta* del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires <http://www.buenosairesabierta.org/>

Estos datos muestran un mayor gasto por habitante en la ciudad de Bolívar, seguido de Bahía Blanca y Moreno, es decir que el municipio rural se encuentra por encima del promedio provincial, con respecto al del interior que, si bien se encuentra por debajo de la media provincial, es mucho mayor al del municipio del conurbano. Si a estos datos se le suman los registrados sobre Necesidades Insatisfechas Básicas (NBI) en el último censo nacional del año 2010, se distingue una distribución desigual, donde la cantidad de

<sup>10</sup> Datos correspondientes a los resultados del Censo 2010. Véase <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>

hogares con necesidades insatisfechas en la ciudad de Moreno, alcanza al 12,9 % del total, contra un 3,7% y 3,4%, de los municipios de Bahía Blanca y Bolívar respectivamente (Ministerio de Economía, 2014).

**Cuadro 2: Necesidades Básicas Insatisfechas por municipio**

<b>NBI (2010)</b>	<b>Bolívar</b>	<b>Bahía Blanca</b>	<b>Moreno</b>
Total de Hogares	12.202	105.342	124.016
Hogares con NBI	404	3.929	16.025
Porcentaje de hogares con NBI	3,4	3,7	12,9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos provistos por el Ministerio de Economía de la Nación (2014)

De acuerdo al Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Buenos Aires, la procedencia de los recursos que reciben los municipios pertenece a: Coparticipación, 77,17%. Fondo de Financiamiento Educativo, 8,81%. Descentralización Tributaria, 3,46%. Fondo Municipal de Inclusión Social, 3,08%. Fondo Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, 1,70%. Juegos de Azar, 1,51%. Omisión de Distribución COPA 2019, 0,17%. Fondo de Infraestructura Municipal 2017, 0,01%. Ley N° 14.890, 0,002%. Además, perciben por Ley N°13.010 de descentralización administrativa tributaria y modificatorias, recursos por impuestos Inmobiliario Rural Libre Disponibilidad; Inmobiliario Rural Fondo Compensador e Ingresos Brutos Pequeños Contribuyentes (Ministerio de Hacienda y Finanzas, 2020b).

Respecto del origen de los recursos en los municipios seleccionados, se observa una mayor dependencia de los provenientes del gobierno provincial y nacional en el partido rural de Bolívar, ocupando entre un 70 y 80 % del total, y en Moreno, localidad del conurbano, representando del 60 al 70% del conjunto de los recursos. Por el contrario, en Bahía Blanca, municipio del interior, más del 64% por ciento de los mismos son propios.

**Cuadro 3: origen de los recursos municipales expresados en porcentajes**

<b>MORENO</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Propios	31,3	35,5	32,7	38,3
Provinciales	43,6	43,8	54,5	51,9
Nacionales	25,2	20,7	12,8	9,8
Otros	0	0	0	0
<b>BAHÍA BLANCA</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Propios	64,9	67,2	66,01	64,7
Provinciales	29,5	29,3	33,0	32,2
Nacionales	5,1	3,1	0,7	2,8
Otros	0,4	0,4	0,2	0,3
<b>BOLÍVAR</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Propios	25,3	19	27,2	27
Provinciales	47,7	33,1	50,1	57,9
Nacionales	27	47,9	22,7	15,1
Otros	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos provistos por el sitio *Buenos Aires Abierta* del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires <http://www.buenosairesabierta.org/>

En un intento de rectificar los desequilibrios fiscales entre jurisdicciones, el 16 de noviembre del 2017, el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron el Pacto Fiscal, posteriormente refrendado como ley N° 27.429, comprometiéndose a configurar una nueva normativa de coparticipación que “esté basada en las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemple criterios objetivos de reparto y logre las metas de solidaridad, equidad y de alcanzar un grado equivalente de desarrollo” (Ley N° 27.429, 2017, Compromiso I, inciso m). A pesar de que este acuerdo supone una mejora, la dimensión municipal del debate ha estado ausente ya que los nuevos ingresos serían administrados exclusivamente por la gestión provincial, desplazando la autonomía con la que cuentan los municipios desde la reforma de 1994.

En el caso del sector educativo bonaerense, existen dos fondos específicos de transferencia automática a los municipios destinados especialmente al mantenimiento de los edificios escolares: el **Fondo de Financiamiento Educativo**, compuesto por recursos coparticipados que Nación le transfiere a la Provincia y el **Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos**, creado por la ley N° 13.010 de 2002, cuyos recursos provienen de los impuestos a los Ingresos Brutos recaudados por el gobierno bonaerense. Dado que el destino de estos recursos es ampliamente discrecional, en 2017 se firmó la Resolución DGCyE N° 1699/17 para darle prioridad a la mejora la infraestructura escolar, involucrando a la DGCyE y los Consejos Escolares. Sin embargo, esta articulación no fue ordenada mediante ninguna normativa posterior más específica.

El proceso de financiamiento educativo articulado por la Ley N° 26.075 que estipuló el incremento de la inversión educativa para alcanzar, en 2010, una participación del 6% en el PIB, implicó que “mientras la Nación duplicó su participación del PIB, elevándose del histórico 0,6% al inédito 1,2%, las provincias incrementaron su participación en un 66%, elevando su nivel de gasto del 2,8% al 4,8% en el nivel máximo del año 2015” (Claus, 2019, p. 9). Así, el gasto provincial en *Educación* incluyó en las Obligaciones del Tesoro al Fondo de Financiamiento Educativo (Ley N.º 26.075) y el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos creado por la Ley N.º 13.010, como el 25% de la recaudación sobre el impuesto a Ingresos Brutos.

Esta descentralización de los recursos educativos a los municipios implicó la transferencia automática a los gobiernos locales de los recursos orientados a la función *educación* y mantenimiento de los edificios escolares. El Fondo de Financiamiento Educativo se transfiere de forma automática a los municipios, con recursos provenientes del Estado Nacional que la provincia coparticipa, siendo potestad de la DGCyE, establecer el coeficiente de reparto de los mismos. El Fondo Compensador, como recursos provinciales provenientes de los Ingresos Brutos, son transferidos de forma directa a los Consejos Escolares municipales.

Durante la gestión de la ex gobernadora María Eugenia Vidal se transfirieron a los municipios un total de \$215.583.257 en 2016, \$294.428.906 en 2017, \$680.316.747, en 2018 y \$913.059.983 en 2019, por Fondo Compensador a los Consejos Escolares. Mientras que, por Fondo de Financiamiento Educativo, se entregaron \$4.576.787.606 en 2016, \$5.540.204.369 en 2017, \$7.064.254.814 en 2018 y \$10.525.483.253 en 2019. Esto significa que, los montos acumulados entre ambos fondos, representan una transferencia total a los municipios de \$4.792.370.863 en 2016, \$5.834.633.275 en 2017, \$7.744.571.561 en 2018 y \$ 11.438.543.236 en 2019 bajo la siguiente proporción:

**Cuadro 4. Transferencias a los 135 municipios por Fondo Provincial Compensador y Fondo de Financiamiento Educativo**

	Acumulado 2016	Acumulado 2017	Acumulado 2018	Acumulado 2019
<b>Total transferido</b>	4.792.370.863	5.834.633.275	7.744.571.561	11.438.543.236
<b>Fondo P. Compensador</b>	4.50 %	5.05 %	8.14 %	7.98 %

<b>Fondo de F. Educativo</b>	95.5 %	94.95 %	91.86 %	92.02 %
------------------------------	--------	---------	---------	---------

Fuente: elaboración propia a partir de los datos provistos por el Ministerio de Hacienda y Finanzas (2020b)

A partir de los datos consignados, se vislumbra que las transferencias realizadas a los municipios se componen por, un mínimo de 91,86% en el 2018 y un máximo de 95,5% en 2016, de recursos provenientes del Fondo de Financiamiento Educativo, es decir del Estado Nacional. Sin embargo, las transferencias provinciales por Fondo Compensador representan un mínimo de 4,50% en el 2016 a un máximo de 8,14% en el 2018, marcando un predominio de los recursos provenientes del Estado Nacional en materia de infraestructura escolar, comparativamente con los recursos provenientes del Estado provincial.

Por otra parte, la transferencia de recursos a los municipios carece de un marco jurídico que establezca reglas claras respecto a en qué debe invertirse ese dinero. La discrecionalidad de la utilización de los fondos coparticipados del Fondo Educativo motivó un fallo del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, la Resolución 10/14, sobre los alcances y usos que los municipios podían hacer de estos recursos, resolviendo en su artículo 1° que los Fondos del Financiamiento Educativo “deberán ser destinados exclusivamente a establecimientos incorporados al Sistema Educativo Nacional, de acuerdo a lo normado en el artículo 17 de la Ley Nacional N° 26.206”. Asimismo, define cuatro categorías de usos de los recursos, a saber:

- a) Construcción y/o mantenimiento de la infraestructura escolar de gestión estatal en cualquiera de los niveles del Estado.;
- b) Generación de programas de capacitación y apoyo pedagógico destinados al mejoramiento de la calidad educativa y a evitar la deserción escolar; c) Adquisición y/o mantenimiento de equipamiento escolar; d) Cualquier otra finalidad estrictamente educativa (Resolución 10/2014, pp. 3-4).

La ley de presupuesto provincial N.º 14.982 sancionada para el ejercicio fiscal del año 2018 estableció que los municipios del conurbano “*deberán destinar como mínimo el cincuenta por ciento (50%) de estos recursos a la infraestructura educativa. Los restantes municipios deberán afectar como mínimo el cuarenta por ciento (40%) de dichos recursos a idéntico destino*” (Ley N° 14.982, 2018, Capítulo 6, artículo 46). En consecuencia, el gobierno provincial dictó la Resolución DGCyE N° 1699/17, para priorizar la mejora en la infraestructura escolar de los establecimientos de gestión estatal estipulando:

Que es necesario establecer un procedimiento para que la ejecución de dichos fondos repercuta eficazmente en la mejora de la infraestructura escolar, articulando acciones conjuntas con los Municipios, como así coordinar las acciones con los diferentes órganos responsables de impulsar la integridad edilicia de las escuelas en el ámbito de la provincia de Buenos Aires (Resolución DGCyE N°1699, 2017).

Para ilustrar la distribución del gasto del Fondo de Financiamiento Educativo y el Fondo Provincial Compensador, se exponen a continuación las transferencias de Moreno, Bahía Blanca y Bolívar, siguiendo la clasificación de municipios del Conurbano, Interior y Rurales, respectivamente, establecida por Accotto, Martínez y Grinberg (2012).

**Cuadro 5: Transferencias a los Consejos Escolares por Fondo Provincial Compensador (en millones de pesos)**

Municipio	Acumulado 2016	Acumulado 2017	Acumulado 2018	Acumulado 2019
<b>Moreno</b>	6.011.084	9.494.064	21.960.628	29.473.580

<b>Bahía Blanca</b>	3.763.985	4.755.115	10.980.313	14.736.789
<b>Bolívar</b>	1.214.109	1.274.964	2.938.968	3.944.419

Fuente: elaboración propia a partir de los datos provistos por el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires (2020a)

**Cuadro 6: Transferencias a los municipios por Fondo de Financiamiento Educativo (en millones de pesos)**

<b>Municipio</b>	<b>Acumulado 2016</b>	<b>Acumulado 2017</b>	<b>Acumulado 2018</b>	<b>Acumulado 2019</b>
<b>Moreno</b>	80.760.459	98.068.821	166.717.122	292.773.609
<b>Bahía Blanca</b>	63.859.918	76.945.129	114.910.703	181.277.242
<b>Bolívar</b>	25.196.589	31.111.572	35.285.246	49.218.212

Fuente: elaboración propia a partir de los datos provistos por el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires (2020a)

**Cuadro 7: Transferencias totales por Fondo P. Compensador y Fondo de F. Educativo (en millones de pesos)**

<b>Municipio</b>	<b>Acumulado 2016</b>	<b>Acumulado 2017</b>	<b>Acumulado 2018</b>	<b>Acumulado 2019</b>
<b>Moreno</b>	86.771.543	107.562.885	188.677.750	322.247.189
<b>Bahía Blanca</b>	67.623.903	81.700.244	125.891.016	196.014.031
<b>Bolívar</b>	26.410.698	32.386.536	38.224.214	53.162.631

Fuente: elaboración propia a partir de los datos provistos por el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires (2020a)

A diferencia de la coparticipación provincial, hay una mayor transferencia tanto del Fondo Compensador como del Fondo Educativo a los municipios del conurbano, en detrimento de los del interior y rurales. La variación y distribución de los recursos transferidos por el Fondo Compensador se mantuvo estable durante los cuatro años de gestión, no así el Fondo Educativo. En 2016 y 2017 se realizó una distribución municipal equitativa, pero la Ley de Presupuesto de 2018 alteró la lógica distributiva dejando a los municipios del Conurbano e Interior, en menor proporción, fuertemente favorecidos en perjuicio de los municipios Rurales, donde para el año 2019, la municipalidad de Moreno percibía casi el doble que la de Bolívar.

Por último, en términos de variaciones inflacionarias por IPC, a diferencia del análisis del gasto público desarrollado en el apartado anterior, los montos acumulados de las transferencias a los 135 municipios por Fondo Provincial Compensador y Fondo de Financiamiento Educativo evidencian un tibio descenso pero no una marcada desinversión como en el caso del gasto público analizado en el primer apartado, ya que los valores actualizados a 2019 de 2016 se corresponden con \$12.339.755.592,88, en 2017, \$11.959.991.263,15 y en 2018, con \$11.834.269.441,47. En cambio, al observar el comportamiento del acumulado de ambos fondos con valores de 2019 en los municipios estudiados, los datos analizados arrojan que Moreno y Bahía Blanca se beneficiaron en detrimento del municipio rural de Bolívar; así, Moreno contó con \$223.425.870,75 en 2016, \$220.485.350,87 en 2017 y \$288.313.344,84 en 2018. En el caso de Bahía Blanca, la aplicación del IPC indica que dispuso en 2016 de \$174.123.092,52, en 2017 de \$167.471.400,24 y en 2018, de \$192.370.642,05, siendo superado, al igual que en Moreno, por lo recibido en 2019. En cambio, Bolívar contó con \$68.004.244,18 en 2016, \$66.386.809,48 en 2017 y \$58.409.383,15 en 2018, cifras mayores a los \$53.162.631 obtenidos en 2019. Este desempeño es congruente con la modificación analizada previamente del coeficiente de distribución establecido en la ley presupuestaria de 2018, a la vez que invierte lo sostenido

por Accotto, Martínez y Grinberg (2012) apuntado al inicio de este estudio sobre la dinámica de distribución de recursos entre la provincia y los municipios.

## Conclusiones

A partir de los datos analizados a lo largo de este trabajo, se observó que la evolución del comportamiento real del gasto educativo presupuestado y ejecutado para Nación y Provincia presenta un movimiento afectado por el impacto inflacionario sobre todo en los años 2018 y 2019, ya que los montos destinados a la función *Educación* aumentaron, pero los descuentos aplicados por el alza de precios a los años anteriores delatan que, en realidad, el dinero disponible es menor; esto desemboca en que la valoración del esfuerzo financiero de ambas jurisdicciones resulte desfavorable en valores constantes, dejando entrever una pérdida del poder adquisitivo para el sector, a la vez que se evidencia una retracción en la distribución de los recursos destinados a educación, particularmente acentuada en 2018 y 2019.

Asimismo, la información analizada da cuenta de una desigual transferencia de recursos a los municipios bonaerenses, resultando en que, aquellos que más contribuyen, y que a su vez presentan una mayor cantidad de necesidades básicas insatisfechas, como el municipio de Moreno, sean los más perjudicados en términos de la coparticipación provincial. Sin embargo, con respecto a las transferencias automáticas de la provincia de Buenos Aires en concepto de coparticipación provincial por Fondo Compensador (Ley Provincial N.º 13.010) y Fondo de Financiamiento Educativo (Ley Nacional N.º 26.075), no podemos argumentar lo mismo, dado que los municipios del conurbano perciben una proporción mayor de los mismos en comparación con los municipios del interior y los municipios rurales; hecho que se vio acentuado a partir de la Ley de Presupuesto de 2018, N.º 14.982 y la Resolución DGCyE N.º 1699/17.

Con respecto al origen de los recursos provenientes de los dos fondos mencionados, se vislumbró que las transferencias del Estado Nacional por el Fondo Educativo representan más del 90% frente a menos del 10% de recursos provinciales, lo que manifiesta una marcada dependencia económica de la provincia de Buenos Aires, como de los diferentes municipios bonaerenses, hacia los recursos transferidos por el Estado Nacional para afrontar las deficiencias en infraestructura escolar.

Finalmente, con respecto a las variaciones inflacionarias del Fondo Provincial Compensador y Fondo de Financiamiento Educativo no se constató una retracción respecto de 2019, como sí se presentó en el análisis del gasto educativo nacional y provincial; en cambio, se evidencia el impacto del cambio del coeficiente distributivo en perjuicio del municipio rural.

## Referencias bibliográficas

Accotto López, A., Martínez, C. R. y Grinberg, I. (2012). *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cao, H. (2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD.

Capello, M., Diarte, G. y Grión, N. (2014). Finanzas públicas de la provincia de Buenos Aires en la última década. *Monitor Fiscal*, (8)24. IERAL.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.

Claus, A. y Sánchez, B. (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. *Documentos de trabajo (178)*. CIPPEC.

Claus, A. (2019). *La relación fiscal-educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos*. VI Congreso FINEDUCA. Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP).

Corti, H. (2006). *Derecho Constitucional Presupuestario*. Abeledo Perrot.

Dirección General de Cultura y Educación. (2017). *Resolución 1699/17*. [http://www.abc.gov.ar/sites/default/files/fondo\\_educativo\\_-\\_resolucion.pdf](http://www.abc.gov.ar/sites/default/files/fondo_educativo_-_resolucion.pdf)

Dirección de Relaciones Fiscales. (2015). *Coparticipación Federal de Impuestos: alternativas de distribución secundaria bajo criterios objetivos de reparto*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [https://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/alternativas\\_de\\_distribucion\\_secundaria\\_-\\_criterios\\_objetivos\\_de\\_reparto.pdf](https://www.buenosaires.gov.ar/sites/gcaba/files/alternativas_de_distribucion_secundaria_-_criterios_objetivos_de_reparto.pdf)

Gola, L. y Schiavi, M. (2017). La coparticipación provincial bonaerense. *Serie Documentos CEM*, (6), 1-8. <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2017/08/La-coparticipaci%C3%B3n-provincial-bonaerense.pdf>

Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires (2020). *Buenos Aires abierta*. <http://www.buenosairesabierta.org/>

Ley de Coparticipación Federal de Recursos fiscales N°23.548. (1988). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23548-21108>

Ley de Consenso Fiscal N°27.429. (2017). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27429-305349/texto>

Ley de Educación Nacional N°26.206. (2006). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26206-123542>

Ley de Financiamiento Educativo N°26.075. (2005). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26075-112976>

Ley Orgánica de las Municipalidades N°6.769. (1958). Ministerio del Interior. [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/gestion/normativas/ley\\_organica\\_mun.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/gestion/normativas/ley_organica_mun.pdf)

Ley de Presupuesto Provincial N° 14.807. (2016). Ministerio de Hacienda y Finanzas. [https://www.gba.gov.ar/economia/direccion\\_provincial\\_de\\_presupuesto\\_publico/presupuesto\\_2018/presupuestos-antiores?field\\_anio\\_presupuesto\\_economia\\_tid=1158](https://www.gba.gov.ar/economia/direccion_provincial_de_presupuesto_publico/presupuesto_2018/presupuestos-antiores?field_anio_presupuesto_economia_tid=1158).

Ley de Presupuesto Provincial N° 14.879. (2017). Ministerio de Hacienda y Finanzas. <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2017/articulado.pdf>

Ley de Presupuesto Provincial N°14.982. (2018). Ministerio de Hacienda y Finanzas. [https://www.gba.gov.ar/economia/direccion\\_provincial\\_de\\_presupuesto\\_publico/presupuesto\\_2018](https://www.gba.gov.ar/economia/direccion_provincial_de_presupuesto_publico/presupuesto_2018)

Ley de Presupuesto Provincial N° 15.078. (2019). Ministerio de Hacienda y Finanzas. [https://www.gba.gov.ar/hacienda\\_y\\_finanzas/direccion\\_provincial\\_de\\_presupuesto\\_publico/presupuestos\\_antes?field\\_anio\\_presupuesto\\_economia\\_tid=2205](https://www.gba.gov.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_presupuesto_publico/presupuestos_antes?field_anio_presupuesto_economia_tid=2205)

Ley N°13.010. (2002). Ministerio de Hacienda y Finanzas. [https://www.gba.gov.ar/economia/direccion\\_provincial\\_de\\_coordinacion\\_municipal\\_y\\_programas\\_de\\_desarrollo/normativa\\_referida\\_los\\_municipios/ley\\_13010](https://www.gba.gov.ar/economia/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/normativa_referida_los_municipios/ley_13010)

Mezzadra, F. y Vera, A. (2005). *Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial*. CIPPEC

Ministerio de Economía (2014). *Informe Necesidades Básicas Insatisfechas. Información censal del año 2010*. <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>

Ministerio de Economía (2020). *Presupuesto Abierto*. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/a-que-se-destina-el-gasto>

Ministerio de Hacienda y Finanzas (2017). *Informes de Ejecución Presupuestaria*. [https://www.gba.gov.ar/hacienda\\_y\\_finanzas/direccion\\_provincial\\_de\\_presupuesto\\_publico/ejecucion\\_p\\_resupuestaria](https://www.gba.gov.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_presupuesto_publico/ejecucion_p_resupuestaria)

Ministerio de Hacienda y Finanzas (2019). *Incidencia distributiva del Gasto Público Social y su financiamiento en el Provincia de Buenos Aires*. <http://www.ec.gba.gov.ar/Doc.%20incidencia%20del%20gasto%20y%20de%20impuestos%2002-12-2019.pdf>

Ministerio de Hacienda y Finanzas (2020a). *Transferencias a los Consejos Escolares*. [https://www.gba.gov.ar/hacienda\\_y\\_finanzas/direccion\\_provincial\\_de\\_coordinacion\\_municipal\\_y\\_programas\\_de\\_desarrollo/transferencias\\_consejos\\_escolares](https://www.gba.gov.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/transferencias_consejos_escolares)

Ministerio de Hacienda y Finanzas (2020b). *Transferencias a los municipios*. [https://www.gba.gov.ar/hacienda\\_y\\_finanzas/direccion\\_provincial\\_de\\_coordinacion\\_municipal\\_y\\_programas\\_de\\_desarrollo/transferencias\\_municipios](https://www.gba.gov.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/transferencias_municipios)

Porto, A. (2008). El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino. Nota sobre el Financiamiento de las Municipalidades y la “Tasa de Abasto”. *Documento de trabajo, (71)*, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata.

Resolución 10/14. (2014). Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. <https://www.htc.gba.gov.ar/resoluciones-htc>

Rivas, A. y Dorkin, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en la Argentina? *Documentos de trabajo (162)*. CIPPEC.

Vega, J. A., Diblasi, J. V. y González Orozco, M. F. (2016). *Coparticipación federal: Distribución primaria y secundaria. Indicadores objetivos de reparto*. 1<sup>as</sup> Jornadas digitales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCuyo. [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/8780/vega-dibiasi-gonzalez-orozco.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8780/vega-dibiasi-gonzalez-orozco.pdf)

**Fecha de recepción:** 26-3-2021

**Fecha de aceptación:** 16-7-2021





# La escolaridad ya no es ir a la escuela

Schooling no longer means going to school

IARDELEVSKY, Alberto<sup>1</sup>

REBELLO, Gabriel<sup>2</sup>

ÁLVAREZ, Marisa<sup>3</sup>

GARDYN, Natalia<sup>4</sup>

Iardelevsky, A., Rebello, G., Álvarez, M. y Gardyn, N. (2021). La escolaridad ya no es ir a la escuela. *RELAPAE*, (14), pp. 103-114.

## Resumen

Este artículo analiza las situaciones derivadas del aislamiento social obligatorio en relación con la escolaridad: cierre de escuelas, educación remota y efectos sobre los actores del sistema educativo. Estas acciones tuvieron lugar durante la superposición del comienzo del año escolar y el aislamiento social. Se presentan las situaciones de desigualdad de punto de partida y de oportunidades, tanto de estudiantes como de docentes. Se reconocen las condiciones de incertidumbre y autonomía desde las perspectivas individual, institucional y colectiva. Son objeto de reflexión profunda las limitaciones temporales y espaciales, el rol y el trabajo del docente como parte de una "pantalla". Frente a este escenario se reflexiona sobre el rol del planeamiento educativo, de la gestión curricular, su fragmentación y pérdida de nitidez, a medida en que avanzamos hacia una perspectiva de recuperación de sentido.

**Palabras Clave:** Escolaridad/ currículo/ autonomía/ administración escolar/ docencia/ igualdad de oportunidades/ gestión curricular

## Abstract

This article analyzes the situations stemming from compulsory social isolation in relation to schooling: school closings, remote education and effects on the actors of the educational system. These actions took place within the overlapping of the beginning of the school year and that of social isolation. The situations of inequality of starting points and opportunities are presented, both for students and teachers. Conditions of uncertainty and autonomy are recognized from the individual, institutional and collective perspectives. Time and space limitations affecting the role of teachers as seen through a "screen" are analyzed. Against this backdrop, we reflect on the role of educational planning, curriculum management, its fragmentation and loss of sharpness, as we move onto a perspective of recovery of meaning.

**Keywords:** Schooling/ curriculum/ autonomy/ school administration/ teaching/ equal opportunities/ curriculum management

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de Tres de Febrero-Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina/ iardeal@hotmail.com

<sup>2</sup> Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de San Isidro, Argentina / grebello@gmail.com

<sup>3</sup> Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / malvarez@untref.edu.ar

<sup>4</sup> Universidad de Buenos Aires-Universidad Tecnológica Nacional, Argentina / natalia.gardyn@gmail.com

## Introducción

La extraordinaria situación de aislamiento social derivada de la pandemia del COVID-19, así como sus efectos en el sector educativo, ya han sido ampliamente reconocidos en diferentes dimensiones: brecha digital, segregación, desigualdad educativa, falta de igualdad de oportunidades, entre otras. En este trabajo se presentarán algunas consideraciones con respecto a dichos problemas y sus consecuencias en los estudiantes, los docentes y el sistema educativo desde la perspectiva de la administración de la educación.

Un primer problema práctico que se presentó y que resulta particular en el sistema educativo en la Argentina, ha sido la superposición del inicio lectivo con el comienzo del aislamiento social obligatorio. Esa relación entre el comienzo del año escolar con la puesta en marcha de actividades de escolaridad remota estuvo signada por la emergencia, y por lo tanto, la ausencia del planeamiento junto con la imposibilidad de previsión de la extensión del tiempo de aislamiento. Esta situación, al comienzo de la cuarentena, configura un escenario incierto respecto de las expectativas de acción de los equipos directivos y de los docentes y en la misma línea del alcance de las acciones. A la falta del horizonte temporal se le añade la dificultad de la dimensión espacial que se desdibuja en un espacio virtual o imaginado distribuido. El espacio resultante es imaginado por el alejamiento de referencias cuando el vínculo de lo escolar se establece a través de cuadernillos, por correo electrónico e incluso pantallas.

La realidad se caracteriza, en este caso, por la falta de certeza en la relación presente-futuro. Así con los pilares habituales que constituyen la base de la escolaridad no disponibles (un espacio y un tiempo comunes, roles y rutinas definidos), los equipos docentes de las escuelas se abocaron al logro de la llamada “continuidad pedagógica” que nunca fue definida formalmente. Para ello, se buscaron nuevas pautas de comunicación con las familias y los estudiantes y nuevas formas de acceso al conocimiento y al aprendizaje. La resolución de las actividades propuestas a los alumnos y su grado de conexión con los docentes tomaron ese lugar. El planeamiento institucional en este escenario fue constituyéndose como el resultado de las interpretaciones a directivas políticas de las administraciones centrales nacional y jurisdiccional con las dificultades propias de un ambiente transitorio.

El sistema educativo ha establecido una prioridad: la de la llamada continuidad pedagógica. Este enunciado de algún modo elude o evita la nominación de la escolaridad aun cuando las acciones que se implementan suelen ubicarse dentro del ámbito de lo escolar como propuesta, pero fuera de él en su materialidad. Para ello se ha generado un tipo de regulación difusa para el cumplimiento de las propuestas de actividades escolares, que se encuentra condicionada tanto por el acceso a recursos tecnológicos y digitales de estudiantes y docentes como también por los recursos simbólicos y culturales de las familias de los estudiantes.

De la misma manera en que muchos trabajos de cuello blanco se convirtieron forzosamente en tele-trabajo, se asumió desde las autoridades educativas una premisa implícita de adopción en las escuelas de formatos de la educación a distancia mediada por tecnología, mal llamada “virtual”.

Estos acontecimientos realzan, de algún modo, las dificultades de orden organizativo que tiene el sistema educativo, como así también pone de manifiesto el profundo desconocimiento por parte de autoridades, equipos de conducción y docentes, en torno a una modalidad no presencial o virtual. ¿Cuáles han sido algunas de esas dificultades? La falta de tiempo entre la programación y la implementación de las acciones en esta nueva modalidad, las dificultades para organizar las interacciones con los alumnos en muchos casos mediadas por los padres en el uso de dispositivos, la inadecuada distribución de tareas entre los actores del nivel central, intermedio y local.

Estos descriptores tienen incidencia en la función social de la escuela, en la distribución y apropiación social del conocimiento porque se desarrolla como un mecanismo restringido por las circunstancias que lo atraviesan. En este contexto, ¿cuál es el papel del sistema escolar? ¿Y cuál el de los docentes?

## Una situación de partida desigual

Un aspecto constitutivo de lo escolar lo da la experiencia de participación de un tiempo colectivo en un espacio determinado y compartido en el cual las interacciones entre estudiantes y docentes preocupados por la enseñanza y el aprendizaje proporciona la base de lo educativo. El sostén de la oferta educativa a cargo del Estado como agente principal a través de su sistema escolar se ve afectada hoy por diferentes razones. Por una parte, esa interacción se encuentra limitada por las condiciones espacio-temporales que no pueden alcanzar el principio de igualdad de oportunidades, aunque algunas declaraciones de funcionarios traten de no ahondar en estas diferencias que generan también mucha angustia en las familias. Es en la interacción pedagógica en que se generan reales oportunidades de aprendizaje y ellas se encuentran condicionadas por la desigualdad en las condiciones de vida de los estudiantes y también de los docentes. La propuesta educativa se aleja de una idea de justicia en relación a la función de distribución de conocimiento.

La idea de una escolaridad justa se pone en tensión frente a las desigualdades sociales. Bajo estas circunstancias las evidencias de la desigualdad se imponen con mayor fuerza y por consiguiente no escapa a las miradas de los docentes y de la sociedad en su conjunto. Si bien la extensión de la obligatoriedad de la educación con su correspondiente expansión de matrícula logradas en los últimos años daba lugar a pensar en una forma de logro a una idea de justicia educativa, las diferencias de posición socioeconómica de los diversos sectores sociales inciden sobre los resultados efectivos y las trayectorias educativas. No estamos afirmando que existe una relación de causalidad sino de correlación, es decir las distintas situaciones de partida marcan una diferenciación que no se atenúa con solo la regulación de la obligatoriedad de la escolaridad hasta el nivel secundario.

Es cierto que el aumento de la matrícula escolar da cuenta que muchos más niños, adolescentes y jóvenes se beneficiaron con una mayor escolaridad. Sin embargo, todavía no se ha logrado reducir las diferencias en los resultados de aprendizaje. Afirma Dubet (2017:83) “como *estas brechas, están determinadas, en gran medida, por los orígenes sociales de los alumnos, no hacen más que proyectarse y acentuarse en el mundo escolar*”.

Es necesario revisar la creencia en el principio de igualdad de oportunidades cuando se le asigna a la escuela la misión de consumirla y los resultados de la formación que promueve la escolaridad finalmente se deben al mérito individual de los sujetos invisibilizando las condiciones materiales y simbólicas de los estudiantes. No son los estudiantes los responsables ni del fracaso escolar ni de una débil formación. Es el sistema social y escolar el que debe promover mayor justicia.

Cabe interrogarse acerca de la equidad de propuestas pedagógicas que reciben los estudiantes cuando existen discrepancias notorias entre quienes tienen mayor acceso a bienes y servicios. Pero en este contexto, la pregunta involucra también propuestas de enseñanza mediadas por tecnologías informáticas o por otros soportes. En estas propuestas de continuidad pedagógica, ¿los alumnos logran construir confianza respecto de sus aprendizajes? Cuando las interacciones con los docentes se encuentran restringidas, seccionadas y en algunos casos hasta reducidas a un intercambio que solo da cuenta de una ida y vuelta de tareas es difícil que se edifiquen certezas de conocimiento. Al mismo tiempo, que estas injusticias se acepten como parte de un ordenamiento social natural sacarán a la luz las desigualdades del espacio público de la escolaridad tanto en relación con las oportunidades como con las posiciones. La escolaridad no puede ser indiferente a las diferencias de posición y cómo estas afectan a la igualdad de oportunidades.

## El trabajo docente afectado

Otra cuestión que vale la pena revisar remite a dos condiciones que atraviesan las acciones de los docentes como actores particulares del sistema educativo. La primera vinculada con la incertidumbre que implica una dificultad para establecer previsiones respecto de los efectos de las intervenciones didácticas y en consecuencia se produce una pérdida de control de la enseñanza. La privacidad propia del vínculo establecido entre estudiantes y docentes es perturbada por la interferencia de los padres en unos casos, preocupados por ocupar el tiempo y espacio del aislamiento con actividades escolares y en otros por la soledad en que algunos alumnos se enfrentan a ellas por diferentes motivos de condiciones sociales, laborales, culturales y económicas

de los padres. En consecuencia, el espacio de lo escolar deja de ser colectivo y común y tiende a una mayor heterogeneidad en cada una de las singularidades de los estudiantes. Así, la posibilidad de reflexión de la docencia sobre su acción y en la acción se ve limitada por la misma restricción que impone la educación a distancia, (en soporte papel o virtual) por el uso de los dispositivos de enseñanza remota.

No puede dejar de considerarse como las condiciones económicas, políticas y sociales influyen directamente sobre el pensamiento y acción profesional de los docentes porque cobran existencia nuevos obstáculos por una práctica de escolaridad sin escuela que distorsiona su percepción sobre sus alumnos y las condiciones reales en la que se desarrollan las actividades propuestas por ellos o por la administración educativa.

Como toda la ciudadanía, los docentes ven alteradas sus condiciones de vida y transformada su cotidianeidad. No todos los docentes cuentan con computadoras y no hay evidencias suficientes respecto del dominio en el uso de herramientas informáticas y software. Esta realidad también produce desigualdades que se verifican en las propuestas de escolaridad que pueden sostener. En muchos casos es el correo electrónico, en otros, la comunicación por telefonía celular. Al mismo tiempo, las historias de vida de ellos también están atravesadas por condiciones variadas que no siempre son suficientemente favorables al desempeño docente esperado por las escuelas y/o los estudiantes y sus familias. Docentes que conforman una familia monoparental y están a cargo de hijos que también reclaman atención y acompañamiento de la escolaridad. Recursos insuficientes, un dispositivo a compartir entre varios, viviendas estrechas con insuficiente espacio para desarrollar las tareas, entre otras.

### El escenario de la pedagogía en la pantalla

Los intentos improvisados de nuevas formas de enseñanza por parte de los docentes han dejado muchos interrogantes. Al decir de Meirieu (2020) existe una preocupación en que las herramientas digitales se basen en una lógica individual y técnica y que, sin la formación adecuada, no puedan ser utilizadas para construir comunidades de aprendizaje. Si no se logra una construcción colectiva para una enseñanza efectiva podríamos llegar a encontrarnos en una situación de indiferencia frente a la propuesta pedagógica que se propone a través de los dispositivos.

La escolaridad sin escuela implica, de alguna manera, la construcción de un espacio social de poca nitidez y es en su forma particular de organizar las prácticas en donde las representaciones juegan un papel central porque ellas orientan a los educadores en las formas de interpretar, concebir, juzgar, predecir, decidir y actuar en sus intervenciones pedagógicas. Jodelet (1984) señala que las representaciones sociales designan una forma de conocimiento específico, un saber de sentido común, cuyos contenidos manifiestan la operación de procesos generativos y funcionales socialmente caracterizados. En el proceso de representación, los sujetos interpretan la realidad mediada por diversos aspectos socioculturales. Las representaciones no solo están en la subjetividad, sino en la cultura y por ende la sociedad. En este sentido, de acuerdo con León (2002) citado en Materán (2008: 245) se puede identificar en una de las funciones de la representación sobre los docentes por *“Hacer convencionales los objetos, personas y eventos que se encuentran en la vida cotidiana; otorgándole una forma definitiva, localizándolo en una categoría y establecerlo como modelo de cierto tipo, distinto y compartido por un grupo de personas; es decir, convertir una realidad extraña en una realidad familiar”*.. Esta familiarización sobre el que se asientan las representaciones sobre los alumnos, las interacciones escolares, la incidencia de las familias en los procesos educativos se despliegan las intervenciones de los maestros y profesores en relación con la enseñanza y el aprendizaje.

De algún modo, los docentes actúan como *“pantallas”* consideradas simultáneamente en dos de sus acepciones, la que los convierte en una *superficie que sirve de protección, separación, barrera o abrigo* de una realidad amenazante con una organización con bajo nivel de regulación. Las actividades propuestas por las administraciones centrales, por las escuelas e incluso por los maestros y profesores protegen a los estudiantes ante la pérdida de la escolaridad que se ve debilitada por el aislamiento. La conciencia de una experiencia común con pares, en cierta medida, mitiga la experiencia de soledad. Pero al mismo tiempo, los docentes se configuran en una *superficie sobre la que se proyectan imágenes*, es decir, representan la escolaridad y son depositarios de expectativas de las familias no solo respecto de las formas de la enseñanza y el aprendizaje de

los hijos, del papel de las familias e incluso de generar la duda acerca de la efectividad de la escuela antes de la pandemia. Lo que sucede es que la continuidad pedagógica en este escenario deforma las imágenes respecto de las prácticas escolares que portan muchas de las familias como por ejemplo cuando se vuelve a ubicar el error como fracaso de aprendizaje y no como parte de un proceso de construcción que requiere de exploración, ensayo y dudas para alcanzar respuestas provisionales o no en el camino de construcción de conocimiento y todo esto limitado por la ausencia de la experiencia colectiva de la interacción en aula.

Los docentes se encuentran mediatizados por diversas tecnologías y/o soportes que los alejan del lugar y el papel que hasta esta experiencia habían alcanzado. A esto se le añade la complejidad de la naturaleza opaca de la educación, en el sentido de que no es sencillo percibir los aprendizajes de los estudiantes. La condición de pantalla torna más dificultoso verla ya que los instrumentos necesarios para recoger evidencias de los logros de los estudiantes deberán ajustarse a su realidad en esta forma de escolaridad sin escuelas. Fuera del espacio escolar cabe la pregunta si en este tipo de interacción los docentes están en condiciones de apreciar con justicia aquello que sus alumnos se encuentran aprendiendo.

### Los alumnos y la repentina autonomía

La segunda condición está vinculada con la autonomía. Estamos frente a un escenario de escolaridad alterado porque para sostener la continuidad pedagógica es necesario cambiar las formas de trabajo de alumnos y de profesores. Al hablar de autonomía es necesario distinguir la que afecta a los alumnos y a los docentes.

Una cuestión que se destaca es la limitación del tiempo regulado por las escuelas o por los docentes según los rasgos de prescripción establecidos para la enseñanza. Al recortarse la extensión temporal implica transferir a los alumnos y sus familias un grado de autonomía para resolver las actividades de aprendizaje. A la par, la pérdida del espacio escolar va en detrimento de las producciones colectivas y, en consecuencia, surgen formas individuales de cumplimiento escolar. Los docentes deben confiar en que las explicaciones, las consignas y las formas organizativas de la tarea propuestas sean lo suficientemente potentes para promover las condiciones para su resolución sin la suficiente retroalimentación durante el proceso.

También, los docentes en función de sus condiciones materiales durante el aislamiento desarrollan sus propuestas con mayor o menor espacio de interacción entre colegas y directivos. Esta situación se caracteriza por ser diferente en función de la población que atienden, las exigencias y posibilidades de las familias, la atención prioritaria de los directivos a cuestiones pedagógicas y/o administrativas. Es decir, el mapa de la actuación docente está marcado por la desigualdad.

La autonomía, en consecuencia, se transforma en un concepto polisémico que requiere ser revisado y revisitado cuidadosamente. En este artículo la condición de autonomía utilizada precedentemente fue descrita como una forma de comportamiento impuesta por las limitaciones témporo-espaciales de estudiantes y docentes. Sin embargo, cuando el campo educativo utiliza el concepto de autonomía se hace necesario establecer los alcances de su definición.

Una acepción habitual consiste en analizarla desde el punto de vista de las acciones tomadas a nivel de cada escuela. Se ha definido la “*autonomía escolar como la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución*”. (Espínola, 2000:9). Esta definición no aplica al escenario referido dado que no hay transferencia del estado ni desresponsabilización de sus acciones porque coexisten las propuestas elaboradas del nivel central con las seleccionadas por los docentes de las escuelas con diferente nivel de cooperación con los directivos escolares.

Por diferentes motivos tampoco sería adecuada la concepción que define a la autonomía como un dispositivo para incrementar la eficacia del sistema educativo. Por un lado, corre el riesgo que se la atribuya a un esfuerzo adicional y voluntario de los actores (Munín, 1999) con lo cual la calidad educativa y los efectos de la acción pedagógica derive de una cuestión individualista y despojada del contexto en que se manifiestan dichas acciones. Por otro, se omite la disposición de conocimiento y experiencia que son inéditas para el conjunto de los actores del sistema educativo lo cual tiende a invisibilizar las realidades sobre las que intervienen las escuelas y los docentes.

Como señalara Juan Carlos Tedesco (1995:155), *“la autonomía de los establecimientos constituye una vía prometedora para acercarnos a estos objetivos, a condición de definir los mecanismos de articulación que eviten la atomización y garanticen una efectiva cohesión interna”*. Consecuentemente, la emergencia privó de la posibilidad de establecimiento de esos mecanismos para evitar el aumento de las desigualdades. Así es como familias de sectores más favorecidos comenzaron a comportarse como consumidores de la escolaridad pidiendo cada vez más de modo de no perder ese diferencial de “capital escolar” con efectos sobre la formación de sus hijos y a su vez por sus efectos sobre el ordenamiento y ocupación del tiempo niños y jóvenes. (Baillon, 1982); (Bolívar, 2000).

El problema que trae consigo la condición de autonomía es que se conciba que los sujetos de la educación, estudiantes y docentes, puedan autorregularse en el contexto particular de su propia cotidianeidad. Existe una variada producción didáctica acerca del desarrollo de la autonomía de los estudiantes para el aprendizaje. En este sentido, se hace necesario establecer su análisis en dos sentidos, el primer desde la perspectiva de los sujetos que la desarrollan y el segundo concebido desde los ámbitos de su aplicación. La autonomía es un punto de llegada y no puede comprenderse como punto de partida y que por ende, se establezca como condición de la escolaridad. La autonomía como cualidad del desempeño de los sujetos involucra dimensiones cognitivas y metacognitivas en relación con la capacidad para operar con símbolos, conceptos, representaciones, ideas, imágenes y otras abstracciones al mismo tiempo de ponerlos en juegos en la acción en distintos ámbitos. (Braslavsky, 1999) Al imponerse como condición y punto de partida se edifica un obstáculo o valla que no todos podrán superar. La autonomía no es sinónimo de singularidad o individualidad para la resolución de problemas de diferente naturaleza.

El término autonomía como ya se ha expresado conlleva una ambigüedad semántica cuyos efectos pueden estar dominados por la ambivalencia e incluso oposición de sentidos.

Enfrentados a esta realidad no estamos aún en condiciones de predecir los efectos de las intervenciones pedagógicas tanto de la administración central por su responsabilidad en la gobernanza del sistema educativo, de la gestión institucional, por su capacidad de coordinación de las acciones destinadas a una población común, como de los efectos de enseñanza de los docentes. Y es por ello, que se dificulta hacer pronósticos respecto del retorno a la escuela y las circunstancias que lo caractericen, entre otras razones porque las escuelas no disponen de la suficiente evidencia de los efectos de las intervenciones pedagógicas y cuáles fueron las mediatizaciones de otros.

### **El escenario borroso del curriculum escolar**

Evidentemente, la escolaridad está sufriendo una modificación sustancial y a la condición de incertidumbre se podría reconocer que el orden y el desorden confluyen en el desarrollo curricular. Es decir, la configuración de nuevas rutinas implica la ruptura e irrupción de nuevas formas de organización y participación en las propuestas de enseñanza y también de comportamiento para la resolución de las tareas escolares. Para algunos docentes y también para algunos estudiantes este ambiente en una primera fase o etapa se caracterizó por el caos. El escenario de la escuela como había sido vivido previo al aislamiento se había desvanecido y fue necesario considerar lo caótico como experiencia de lo cotidiano. Parte de esta transformación puso de manifiesto que el stock disponible de saber y recursos didácticos ni se adapta ni es capaz de traspasar las “*pantallas*” de los nuevos escenarios. En muchos casos, cuando los supuestos ocupan el lugar de las evidencias en relación con los desempeños de los estudiantes, el desarrollo curricular se traduce en un esfuerzo de interpretación basado en conjeturas respecto de las formas de resolución de los problemas o actividades que proponen los docentes. Cuando la interacción está mediada por un mensaje de whats app o un ida y vuelta de cuadernillos en papel o fotografías, software o plataformas las evidencias no logran alcanzar la nitidez suficiente para elaborar un juicio de valor respecto de los aprendizajes de los alumnos.

La descripción del sistema educativo argentino como un conjunto organizado de acciones y servicios educativos regulados por el Estado integrado por instituciones de gestión estatal, privada, cooperativa y gestión social en todas las jurisdicciones del país, que a su vez incluye niveles, ciclos y modalidades de educación da cuenta de su complejidad. Esta se manifiesta en su extensión, cobertura, localizaciones, poblaciones a las que

atiende, la diversidad de planes, programas, currículos y actores que participan activamente en ella. Por otra parte, aún bajo formatos aparentemente semejantes se pueden observar variaciones en las características internas de la organización, pero fundamentalmente de las prácticas escolares en función de los diferentes contextos en que se despliega la acción educativa sistemática.

Bajo estas condiciones, el referente curricular también es atravesado por un movimiento turbulento que se expresa en desarrollos también desordenados sin criterios claros ni explícitos así se ponen de manifiesto propuestas de alta desintegración curricular. La evidente fragmentación curricular se apoya en la ilusión de cumplimiento con una propuesta de enseñanza en la cual la extensión colisiona con la profundidad. ¿Cuáles son los criterios adoptados para el tratamiento de los programas de enseñanza? ¿Cuál es la base sobre la cual se asienta la decisión de un formal cumplimiento de toda la propuesta curricular? Surgen decisiones de corte individual docente que implican una reducción de la enseñanza a dos áreas curriculares consideradas centrales lengua y matemática. Esta decisión reposa en dos supuestos diferentes, el primero sobre la existencia de una jerarquía disciplinar en grado de importancia, cuyo dominio garantiza la promoción escolar en la educación básica, la segunda, en que sin su dominio no puede accederse al conocimiento de las otras disciplinas. Esta creencia extendida y construida socialmente, se asienta en la misma definición de alfabetización al enumerar como condición el conocimiento de la lectura, escritura, numeración y cálculo siendo estos indispensables para el desempeño social. Sus efectos, que no solo se da en este contexto de restricción es la supresión de asignaturas. La gestión curricular se despliega en una versión abreviada con efectos directos sobre la escolaridad de los alumnos y los criterios de promoción y valoración de los aprendizajes. ¿Qué tipo de información se produce respecto de la continuidad pedagógica y la escolaridad para poder exponer con fundamento los logros de aprendizaje?

Desde el sentido común, previo al aislamiento social obligatorio, se afirmaba que no todas las escuelas son iguales ni tienen las mismas capacidades (Aguerrondo, 2020). La condición actual en las que se despliegan las acciones pedagógicas acrecienta las diferencias. Al mismo tiempo, las capacidades disponibles para la acción por parte de sus docentes también se ven afectadas, así como los resultados de la enseñanza, en el marco de una realidad preexistente al aislamiento social. Las propuestas que se implementan son cambiantes, a veces con interferencias, así como también inciertas en sus resultados, dadas las condiciones en que se encuentran docentes y estudiantes. En este sentido, la gestión curricular transita un camino sinuoso por lo cual no puede quedar cristalizada en el modelo anterior al aislamiento que también era objeto de críticas. La dinámica curricular ya no puede estar dominada por una lógica secuencial lineal, hay que establecer prioridades, identificar los conocimientos y capacidades fundamentales con mayor potencialidad para la comprensión de temas y problemas de los diferentes campos disciplinarios.

El desafío en este sentido es la toma de decisiones informadas cuando la propuesta didáctica se encuentra despojada de los factores contextuales habituales. Estos elementos que antes formaban parte del escenario escolar hoy adquieren una gravitación mayor por la dispersión del espacio en el cual se realizan las “tareas escolares”. Queda conformada una ilusoria escolaridad que requiere incorporar estos factores contextuales en el análisis como insumo del planeamiento institucional y de la planificación didáctica.

### **Hacia la reconstrucción del planeamiento y la gestión**

Esta crisis de dimensión global ha afectado profundamente a muchas áreas de la vida social y la educación ha sido claramente una de ellas. La lógica de funcionamiento del sistema educativo, basada en la gestión de ciclos y regularidades se vio interrumpida. Si bien se desarrollan acciones paliativas, el marco inicial impidió desplegar un planeamiento efectivo. Y podemos hipotetizar el momento de la extensión del aislamiento como un punto de ruptura para el funcionamiento habitual. En términos de Courtney et al. (1999) podríamos intentar caracterizar a este contexto en función del grado de ambigüedad que presentó. Se trata, dentro de la escala presentada por los autores del escenario de mayor dificultad para el planeamiento. Se presenta una ambigüedad auténtica con múltiples dimensiones de la incertidumbre interactuando para crear un entorno imposible de prever. La movilidad permanente de las variables críticas (sanitarias, escolares, sociales) hacen dificultosa la tarea de identificar el abanico de escenarios futuros.

La reducción o control de la pandemia conlleva el principio de la solución sanitaria, pero la construcción o reconstrucción de una nueva normalidad implica la elaboración de planes específicos de retorno, así como también de reflexiones profundas para el fortalecimiento de los sistemas educativos en el mediano y largo plazo. Estaríamos dentro de un nivel de incertidumbre donde el rol del planeamiento será el de identificar variables esenciales que permitan construir un abanico de futuros; si bien la realidad puede moverse hacia cualquiera de ellos.

Las áreas de planeamiento, en los niveles de gestión educativa, para las próximas acciones serán comprendidas en su dimensión como praxis, en tanto diseño y ejecución de los planes de acción. El escenario de reapertura de las escuelas será interpretado en una relación de causa y efecto probables porque es posible que las decisiones que se tomen se afirmen o modifiquen en las sucesivas situaciones que se presenten. En este sentido, lo común y lo específico de los niveles y modalidades será objeto de análisis y mediación entre actores escolares y sociales dentro de los límites que fijen las normas sanitarias. Así una de las funciones del planeamiento como parte de la gestión de gobierno será la de apoyo a los decisores políticos. La pregunta es cómo impactar en la totalidad de un sistema que transitará fases y formatos diferenciados de acuerdo con las condiciones sanitarias locales, las disponibilidades espacio temporales de las escuelas y un panorama aún inestable en relación con el futuro.

¿Cuáles serán los estilos de gobierno que mejor se adecuen a las situaciones de transición sin debilitar la gobernabilidad del sistema y de las escuelas? La mirada del planeamiento actual tiene que estar puesta en el cambio, la incertidumbre y la turbulencia como contexto de la escolaridad. La toma de decisiones y el análisis de sus efectos tendrán que ser objeto de trabajo de planificadores, responsables de gestión en sus diferentes niveles central, intermedio y local para considerar su adecuación a la realidad, y los beneficios y perjuicios que pudieran generar.

Una certeza es que el punto de partida de retorno a la presencialidad va a estar marcado por las experiencias desiguales en la implementación de las propuestas durante el aislamiento. El sistema educativo se presenta como un sistema de archipiélagos más que de continentes unidos (Hargreaves, Earl, Ryan, 1996; Iardevlevsky, 2006) La resolución de las actividades propuestas a los alumnos y su grado de conexión con los docentes tomaron ese formato. El planeamiento debe tomar un rol reparador, rearticulando los lazos entre las escuelas y de éstas con la sociedad.

Es necesario reconstruir el sentido de sistema donde los niveles y modalidades, como subsistemas dentro de él regulen la acción escolar en este escenario dinámico intra y extraescolar. Esta visión sistémica del planeamiento permite considerar los diversos componentes y analizarlos a la luz de esta mirada integral. La complejidad de la realidad da cuenta de las múltiples opciones a considerar en el diseño del planeamiento dada la variedad de escuelas y dentro de ellas las singularidades de los grupos escolares y los docentes. El paradigma de la complejidad es el más potente para atender la educación en la actualidad.

Por ello, será necesario evaluar cuáles son los problemas que emergen con mayor visibilidad, pero también “salir” a buscar otros que no son tan evidentes, es decir un trabajo investigativo como función de la planificación como insumo para los diferentes responsables de la gestión educativa con el propósito de diseñar propuestas de solución y participar de los procesos de su resolución. Estos problemas no serán solo educativos sino multidisciplinarios ya que como punto de partida se reconocen los que derivan de los campos de la salud, el campo ambiental y la educación. En consecuencia, es necesario conformar equipos de trabajo multidisciplinarios bajo una conducción política que unifique la planificación integral de gobierno.

### **El lugar reestructurador del planeamiento curricular**

Las necesidades de una educación para este siglo entonces demandan como ya se expresó, conocimientos diversos, pero fundamentalmente el desarrollo de capacidades para resolver problemas tanto por parte de las instituciones como de los sujetos.



Desde el punto de vista del planeamiento curricular incluir asignaturas básicas articuladas con temas contemporáneos que desafíen miradas de complejidad creciente en sus tratamientos, utilización de recursos y tecnologías de información y comunicación sin que éstas reemplacen la potencia y vitalidad de la presencialidad y las interacciones que ellas producen, diseño de proyectos institucionales que incorporen como objeto de enseñanza el trabajo con otros y formas de argumentación en virtud del objeto de producción.

Estas decisiones de orden curricular incorporadas al sistema escolar producirán consecuencias que pueden ser muy prometedoras en relación con la preparación de los estudiantes para resolver problemas dentro del contexto o situación de su propia comunidad o entorno ya sean de orden social y de orden personal. Ahora bien, desde el desarrollo profesional docente el planeamiento orientará su objeto de trabajo para enseñar a resolver problemas o trabajar para intentar soluciones como propósito central de la educación. El conocimiento teórico y el conocimiento práctico, los procedimientos, las habilidades y marcos teóricos convergen en la preocupación o desafío de resolver problemas.

Las decisiones respecto de la gestión curricular, en este contexto, implicará necesariamente la participación de los niveles centrales nacional y provincial, intermedio y local. Cada uno de ellos en el alcance de sus intervenciones y en las posibilidades medios y recursos. Son los niveles centrales e intermedios los responsables de producir materiales y ofrecer apoyos a las escuelas respectivamente con el propósito de su fortalecimiento. En nuestro país un elemento clave es el nivel intermedio donde se ubican la supervisión y los programas de apoyo y acompañamiento pedagógico por el conocimiento que poseen para atender a las necesidades de las instituciones. Como expresa Aguerrondo (2020:8) (...) “*deberían montarse procedimientos y circuitos de atención diferencial de las escuelas según sus capacidades*”. Podría entonces poner en acto el concepto de ‘*supervisión proporcional*’ que significa que las escuelas reciben asistencia en función de las características específicas y verificando que las propuestas que surjan de estos apoyos se incorporen a los proyectos institucionales.

En este sentido y bajo estas circunstancias estamos invitados a reflexionar teóricamente sobre las prácticas de enseñanza en el ambiente restringido témporo-espacial y construir conocimiento sin abandonar dos principios claves el de derecho a la educación y el de igualdad de oportunidades educativas.

Desde la perspectiva curricular cabe el interrogante acerca de cuáles son los requerimientos para la escolaridad. Ya se ha señalado la importancia de identificar los conceptos fundamentales de las disciplinas como resultado de un debate académico, social, político y epistemológico. Por otra parte, es cada vez más evidente la importancia de incluir en todas las asignaturas espacios de argumentación desde los propios marcos comunicacionales de las disciplinas tanto en forma oral como escrita. Esto conlleva a asumir la decisión de abandonar los temas periféricos de bajo nivel explicativo que solo tienen valor en la circulación interna de la escolaridad, todo ello a la luz de la relación entre la extensión y la profundidad en el tratamiento de los contenidos escolares abandonando la ilusión de los abordajes completos en su máxima profundidad.

Estamos invitados a producir saber respecto de cómo generar trayectorias escolares en medio de una coyuntura condicionada por un aislamiento presente y con consecuencias de alternancia de la escolaridad entre la presencialidad y la virtualidad.

Son tiempos propicios para una deliberación sobre la toma de decisión práctica acerca del currículum para promover una experiencia escolar que se adapte a las exigencias de época. Esta afirmación no es nueva en relación con el objeto de la deliberación, lo novedoso es la urgencia producto de la alteración de prácticas de escolaridad y de vida cotidiana estableciendo distinciones entre lo que es relevante y lo que no lo es. Deliberación que no podría dejar de incluir ¿cuáles son las diferencias asociadas a las diferentes condiciones de producción de la escolaridad tanto desde la perspectiva de los docentes como de los estudiantes y fundamentalmente en las maneras en que funcionan en condiciones desiguales?

Otra preocupación que atraviesa la cuestión curricular es quien está construyendo el currículum real, si el referente existente producto de política educativa se mantiene unificado con las heterogéneas formas de implementación, profundidad y alcance o ha estallado como resultado de las posibilidades de escuelas y docentes de llevar adelante una propuesta de escolaridad con los criterios y recursos que disponen. No estamos

frente a una oleada o movimiento extendido de reforma curricular sino en una turbulencia que afecta a decir de la metáfora de Goodson (2003) al terreno elevado, al más estable. Que no es el de la discusión de la política por la definición de la síntesis cultural curricular ni el de las discusiones técnicas, terrenos profundos e intermedios del territorio curricular. El espacio del aula como ámbito de negociación y concreción entre el referente curricular y la especificidad del grupo clase en el contexto de la escolaridad también se ve afectado ante las limitaciones de un debate en torno al proyecto curricular.

Estamos ante un problema de orden público, y esto obliga de algún modo a precisar el proyecto curricular a implementar como resultado de un acuerdo común. La dispersión de propuestas que excede la autonomía escolar en relación con el proyecto curricular institucional interpela a los decisores de política educativa a un compromiso curricular que asegure el acceso a un básico de conocimiento y a garantizar las plataformas comunes para la continuidad de los estudios.

La pandemia puso al sistema educativo en un estado de fragilidad, las escuelas cerradas, los estudiantes en sus casas y los padres también en las casas sin poder trabajar o absorbidos por el teletrabajo con dificultades para acompañar a sus hijos en la escolaridad. Desde ya que la escolaridad desde la casa es más difícil por lo cual es importante pensar un desarrollo curricular que estimule la creatividad, satisfaga el interés, promueva la curiosidad al tiempo que ayude a comprender el mundo en que vivimos.

Es por ello que la gestión curricular se como eje central de la acción docente se constituye en objeto de análisis acerca del discurso sobre la enseñanza y su vinculación con una práctica que redefine y significa la propuesta curricular oficial.

### Próximos pasos en la gestión curricular

La coyuntura actual posiciona la reflexión curricular en una oportunidad singular dado que hizo visible y público las distinciones preexistentes entre la población escolar por un lado y por el otro dio cuenta de la multiplicidad de criterios en la selección de contenidos curriculares y propuestas de actividad de aula. Es clara entonces, la ausencia de un core currículum o currículum básico extendido y apropiado como base común de los docentes y de las instituciones. La ausencia no es sinónimo de inexistencia ya que han sido producidos y se encuentran a disposición un conjunto de materiales curriculares que definen aprendizajes prioritarios. El problema estriba en una prevalencia de tradiciones, muchas veces fuera de las normas curriculares que se imponen con fuerza en las prácticas escolares, en otros casos el mercado editorial ya estudiado por numerosas investigaciones (Apple, 1986).

Como promover que ciertos contenidos escolares se tornen oficiales, es decir, que emanen de la autoridad del Estado y que también adquiera reconocimiento por quien puede hacerlo de manera autorizada para configurar este currículo básico. El resultado de esta selección intima a una reflexión respecto de los beneficios que conlleva esta distinción curricular que portan la cualidad de conocimiento legítimo. Esto permitiría establecer un territorio de conocimientos teóricos y prácticos resultado de una deliberación curricular en tanto pueden responder a las necesidades del mundo actual pero también para sentar las bases de aprendizajes futuros. Se pone así de manifiesto dos tipos de funciones del currículum, la interna y la externa a la educación, la primera vinculada con la relación entre teoría y práctica y la segunda, en la relación entre la educación y la sociedad. (Lundgren, 1992) Es necesario estar atentos a las deliberaciones porque de algún modo vuelven a actualizar las tensiones sobre el centro de la preocupación curricular entre las asignaturas y los sujetos; entre el desarrollo de los sujetos y el desarrollo de la sociedad. Dicha deliberación exige el reconocimiento de la escuela como unidad de referencia para el desarrollo del currículum como espacio de resistencia a movimientos que ponen en duda su necesidad, su valor y capacidad de atención educativa equitativa para toda la población. ¿De qué manera la creación de nuevos currículos, tanto en su diseño y desarrollo proyectarán acciones de enseñanza y experiencias de aprendizaje más justas a las que ya se habían alcanzado?

Es la oportunidad de generar un nuevo movimiento curricular cuyos enfoques teóricos y prácticos estén orientados por la pasión por una justicia social que integre las identidades de las minorías, sus visiones y preocupaciones. Así nos encontraremos en un proceso de reconstrucción curricular que tanto en su forma y

contenido esté al servicio de las necesidades sociales. Definir qué vale de ser enseñado no va a ser una cuestión sencilla. Sin embargo, la necesidad de revisión y cambio curricular surge no sólo como una preocupación extendida, sino que se hace necesaria incluirla en la agenda educativa.

### A modo de conclusión

Los sistemas educativos y por lo tanto las escuelas son instituciones que van desarrollándose como respuestas a demandas sociales. Sus cambios son permanentes porque con mayor o menor evidencia visible van adaptándose a la realidad en la que actúan. Existe un acuerdo en la necesidad de producir cambios en el sistema escolar. La crisis sanitaria expuso a la administración educativa la ausencia de un planeamiento, pero también a la urgencia de generar un plan de acción que implique no solo cambios formales sino sustantivos. El reto concreto es que las definiciones que se adopten para la toma de decisión logren ser implementadas efectivamente. Es decir, que sean asumidos por las diferentes áreas de gestión del sistema educativo. Estamos frente a una prospectiva que muestra que deberán realizarse cambios estructurales en la gestión escolar: nuevos formatos y dimensiones de agrupamiento que respeten el distanciamiento social obligatorio, regulaciones del tiempo escolar, reducción de duración de la “hora escolar”, mayor frecuencia de espacios de recreo para la ventilación de las aulas y otros espacios destinados a la enseñanza, entre otros.

Todos ellos reclaman una base de planeamiento estratégico situacional distribuida entre las decisiones que afecten al nivel central, responsabilidades y estrategias de intervención y acompañamiento de los niveles intermedios (supervisión) y las escuelas como el ámbito donde se materializa la educación de niños y jóvenes. Un proceso de transformación que incida en una cadena de situaciones para lo cual se hace necesaria una fuerte disposición a la aceptación a los cambios.

Como todo proceso social los diferentes actores del sistema educativo participaremos de las lógicas en pugna que genera cualquier tipo de cambio al decir de Matus (1983), el planeamiento es “cálculo o previsión de situación dentro de un escenario social incierto, lleno de turbulencias e incertidumbres”

En síntesis, como expresa Aguerrondo (2009) “el problema es que ya no alcanza con extender la educación, ni tampoco con mejorarla, ahora hay que repensar el modelo y para hacerlo se deben redefinir los tres pilares del triángulo didáctico: qué se entiende por sujeto de la enseñanza, qué se entiende por sujeto que enseña y qué se entiende por conocimiento ‘válido’ a transmitir”.

Estamos desafiados a revisar nuestra comprensión acerca del hecho educativo. Cómo colaborar para la comprensión de un mundo en que cambiaron radicalmente las racionalidades del comportamiento social. Los requerimientos de la escolaridad actual son diferentes para las escuelas, los docentes, los estudiantes y la sociedad. Se hace imprescindible entonces desentrañar la complejidad para tomar decisiones conforme a derecho y dispuestas a aportar a una sociedad más justa y democrática.

### Referencias bibliográficas

Aguerrondo, I. (2009). *Conocimiento complejo y competencias educativas. IBE/UNESCO Working Paper on Curriculum Issues N° 8 IPE/UNESCO* Sede Buenos Aires.

Aguerrondo, I. (2020). *¿Es posible cambiar la educación? Gobernanza, emergentes y cerrojos en la trastienda de las políticas (educativas)* UTDT.

Apple, M. (1986). *Ideología y Currículo*. Akal.

Ballion, R. (1982). *Les Consommateurs d'École*. Stock.

Bolívar, A. (2000). Autonomía de la escuela y educación de la ciudadanía. A propósito del libro editado por Helena Munín. *Revista de estudios del currículum*,3.

Bolívar, A. (2008). *Didáctica y currículum: de la modernidad a la postmodernidad*. Ediciones Aljibe

Braslavsky, C. (1999). *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación lationamericana*. Santillana.

Courtney, H., Kirkland, J., & Viguerie, P. (1999). *Estrategia en tiempos de incertidumbre*. *Harvard Business Review*, *La gestión de la incertidumbre*. Deusto.

Dubet, F. (2017). *Repensar la justicia social*. Siglo veintiuno editores.

Espínola, V. (2000). *Autonomía escolar: Factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. Banco Interamericano de Desarrollo Documento de Discusión, 1, pp. 1-38. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Autonom%C3%ADa-escolar-Factores-que-contribuyen-a-una-escuela-m%C3%A1s-efectiva.pdf>

Goodson, I.F. (2003). *Estudios del currículum: casos y métodos*. Amorrortu.

Hargreaves, A. P.; Earl, L.; Ryan, J. (1996). *Schooling for change*. Falmer Press.

Iardevlevsky, A. (2006) Tiempos de imposición curricular: Legados, experiencias y aprendizajes; en *Anales de la Educación* N° 4. Año 2. Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Jodelet, D. (1984). La representación social: fenómeno, concepto y teoría. En Serge Moscovici (compilador). *Psicología social II*. Paidós.

Lundgren, U.P. (1992). *Teoría del currículum y escolarización*. Morata.

Materán, A. (2008). Las representaciones sociales: un referente teórico para la investigación educativa. *Geoenseñanza*, 13 (2), 243-248. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360/36021230010>

Matus, C. (1983). *Planeación normativa y planeación de situaciones*. El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica.

Meirieu, P. (2020). «La escuela después» ... ¿con la pedagogía de antes? *Movimiento Cooperativo de Escuela Popular*. Disponible en: <http://www.mcep.es/2020/04/18/la-escuela-despues-con-la-pedagogia-de-antes-philippe-meirieu/>

Munín, H. (1999). *La autonomía en la escuela: ¿libertad y equidad?: un recorrido por la discusión alemana de los años noventa*. Aiqué.

Tedesco, J.C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Anaya

**Fecha de recepción:** 21-4-2021

**Fecha de aceptación:** 19-7-2021



# La construcción de identidades político-profesionales en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires: perfiles, trayectorias y discursos de la gestión educativa de la Alianza Cambiemos

The construction of political-professional identities in the Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires: profiles, trajectories and discourses of the educational management of the Alianza Cambiemos

MIÑO CHIAPPINO, Jessica<sup>1</sup>

Miño Chiappino, J. (2021). La construcción de identidades político-profesionales en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires: perfiles, trayectorias y discursos de la gestión educativa de la Alianza Cambiemos. *RELAPAE*, (14), pp. 115-127.

## Resumen

El siguiente trabajo se propone analizar la construcción de identidades al interior de la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires (DGCyE) durante el período de la Alianza Cambiemos. Para esto nos centraremos, por un lado, en el estudio de las trayectorias y perfiles político-profesionales de los funcionarios directivos del organismo educativo provincial, y, por otro lado, en las representaciones y discursos en materia política educativa de los funcionarios durante el período mencionado. Para esto, se utilizaron entrevistas realizadas en el año 2016 a funcionarios de primeras y segundas líneas del organismo educativo bonaerense, que han ocupado áreas de peso central en la Dirección General de Cultura y Educación y la unidad ministro. Se manifiesta el carácter heterogéneo y diverso de la composición de la burocracia estatal, y los sujetos y subjetividades que la componen. Tanto la reconfiguración de las trayectorias, los perfiles y los discursos de los funcionarios, dan cuenta de la pluralidad de la composición identitaria de la gestión educativa de la Alianza Cambiemos. Existe una compleja imbricación y superposición entre los diferentes espacios, sociales, profesionales, políticos en las experiencias y trayectorias que componen los perfiles funcionarios de la administración bonaerense. A su vez, la confianza y cercanía se presentan como elementos de importancia en las modalidades de acceso a la función pública. Por otra parte, los discursos y representaciones de los funcionarios nos han permitido comprender ciertas dimensiones claves en torno a la agenda política educativa, las problemáticas a resolver y las relaciones con otros actores educativos y políticos.

**Palabras Clave:** Identidades político-profesionales/ Trayectorias/ Discursos/ Funcionarios públicos/ Educación/ Cambiemos

## Abstract

The following work aims to analyze the construction of identities within the Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires (DGCyE) during the period of the Alianza Cambiemos. For this we will focus, on the one hand, on the study of the trajectories and political-professional profiles of the executive officers of the provincial educational government agency, and on the other hand, on the representations and speeches on educational policy of the officials during the mentioned period. For this, interviews conducted in 2016 with officials from the first and second lines of the of de educational governmental institution of Buenos Aires, who

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata, Argentina / jessica.mch@hotmail.com

have occupied areas of central weight after the General Directorate of Culture and Education and the minister unit, were used. In this way, the heterogeneous and diverse nature of the composition of the state bureaucracy, and the subjects and subjectivities that compose it, is manifested. Both, the reconfiguration of the trajectories, the profiles and the speeches of the officials, account for the plurality of the identity composition of the educational management of the Alianza Cambiemos. There is a complex overlap and overlap between the different social, professional and political spaces in the experiences and careers that make up the official profiles of the Buenos Aires administration. In turn, trust and closeness are presented as important elements in the modalities of access to the public function. On the other hand, the speeches and representations of the officials have allowed us to understand certain key dimensions around the educational political agenda, the problems to be solved and the relationships with other educational and political actors.

**Keywords:** Political- professional identities/ Trajectories/ Discourses/ Public officials/ Education/ Cambiemos

## Introducción

El siguiente trabajo se propone analizar la construcción de identidades político-profesionales, a partir de la caracterización de las trayectorias, los perfiles, y los discursos en materia de política educativa, de los funcionarios de la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires (DGCyE), durante el período 2016-2019. Desde esta perspectiva, analizar el personal político, saberes, comportamientos y recursos que componen las trayectorias y perfiles políticos y profesionales, son un aspecto central para comprender los procesos de reclutamiento estatal, las orientaciones de las políticas y el modo de llevarlas adelante, teniendo en cuenta que la manifestación de los proyectos políticos en relación a los regímenes de gobiernos coyunturales, implican habitar y convivir en estructuras institucionales preexistentes (Oszlak, 1984). En este sentido, los problemas organizativos, son problemas políticos. La forma política no sólo involucra a la política en su nivel discursivo, sino a los mismos sujetos de la política, ya que presenta una forma propia de relación, de socialización, de legitimación, siendo la organización misma productora de subjetividades (Tarcus, 1999).

A partir de la propuesta mencionada, el trabajo abordará los siguientes interrogantes: ¿Qué dimensiones forman parte del complejo entramado identitario del funcionariado de la DGCyE durante la gestión de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires? ¿Cuáles son las trayectorias y representaciones sobre las mismas del personal político? ¿Qué relación existe entre las trayectorias, sus representaciones sobre las mismas y las identidades político-profesionales?

A su vez, “enfocarnos en el plano sub-nacional e institucional, permite comprender las particularidades de los proyectos institucionales de las agencias estatales (en plural), evitar considerar al Estado (en singular) únicamente como totalidad y en términos homogéneos” (Soprano Manzo, 2007, p.19), y que el análisis de los actores sociales y sus relaciones como ejes de interpretación, constituyen un aporte significativo para la comprensión estatal de lo educativo (Alonso Brá y Judengloben, 2008).

La DGCyE es la máxima autoridad gubernamental educativa de la provincia de Buenos Aires. A través de este organismo, la provincia regula los procesos formativos, lleva a cabo su política educativa provincial en concordancia a la nacional, garantiza el funcionamiento y financiamiento del sistema educativo y controla y regula la implementación de las políticas nacionales en el nivel provincial<sup>2</sup>. Los estudios sobre política educativa durante los años de la Alianza Cambiemos, se enfocan, en su mayoría, a nivel nacional. Varios estudios, manifiestan una fuerte ruptura en el paradigma educativo, a partir del gobierno de Cambiemos, período que han oscilado en denominaciones tales como *neoliberalismo tardío* o *neoconservadorismo*. A través de la *revolución educativa* como lema de gobierno, se evidencia la introducción de una creciente lógica mercantil y empresarial, con la integración de los valores individualistas, del emprendedurismo y la meritocracia, acompañados de una creciente participación del sector privado (Da Porta, 2019; Raschia y Wischnevsky, 2019; Migliavacca y otros, 2019). Otros estudios, también se han centrado en analizar el rol y participación de diversos actores educativos y su influencia en los espacios estatales y directivos educativos a partir de la vinculación entre el Estado durante estos años y las empresas, ONG's y funcionarios públicos (Feldfeber y otros, 2018; Castellani, 2019; Becerra, 2017). Fuera del campo de la política educativa, y dentro del área del estudio de las elites políticas, existen diversos autores que han orientado sus análisis a escala institucional, por medio del estudio de los perfiles, formas de reclutamiento y los comportamientos de los agentes estatales en diversos momentos históricos, gobiernos y carteras ministeriales (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Canelo, 2012; Gené, 2012; Heredia, 2012), y durante el gobierno de la Alianza Cambiemos a nivel ministerial y el gabinete provincial y nacional (Salerno, 2017; Canelo y Castellani 2017; Canelo y Lascurain 2017; Arcidiácono y Luci, 2021) y a nivel nacional a partir del estudio de los perfiles de los funcionarios del Gabinete nacional de Mauricio Macri y del gabinete provincial de María Eugenia Vidal (Canelo y Castellani, 2017; Canelo y Lascurain, 2017).

---

<sup>2</sup>Ley Provincial de Educación N° 13688, año 2007.

Para este trabajo utilizaremos siete entrevistas realizadas a funcionarios de primeras y segundas líneas del organismo educativo bonaerense<sup>3</sup>, que ocupan áreas de peso central de la Dirección General de Cultura y Educación y la unidad ministro. Estas líneas se ubican en las siguientes áreas ministeriales: Subdirecciones centrales del organigrama y sus respectivas direcciones centrales. El trabajo de campo fue realizado durante el año 2016<sup>4</sup> y es parte de un proyecto de investigación en el marco de la realización de la tesis doctoral<sup>5</sup>. Se tomarán estas áreas de referencia debido a que son las que coordinan, junto a la unidad ministro, las líneas políticas y administrativas ejecutoras centrales del organismo seleccionadas por la primera línea directiva<sup>6</sup>.

### Trayectorias y perfiles político-profesionales: entre la expertise y la política

El sistema educativo supone una gran complejidad organizativa política-administrativa. La diversidad de actores de la comunidad educativa lejos de suponer homogeneidad, manifiesta una gran heterogeneidad de perfiles, agentes, y prácticas. Todo el personal estatal responde, según su función, a diferentes necesidades del sistema educativo en tanto dirección, ejecución y administración. Por lo tanto, la construcción de identidades profesionales se encuentra atravesada por diferentes aspectos, dimensiones y características que reflejan las trayectorias y experiencias de los actores al interior del sistema educativo. En lo que respecta al funcionariado político, objeto de este trabajo, las funciones, trayectorias y representaciones político-profesionales se encuentran en relación a la diversidad de cargos desempeñados y ubicación dentro de la complejidad administrativa-organizacional del gobierno educativo de Buenos Aires, la cual supone una estructura burocrática jerárquica, estructurada según funciones administrativo-políticas, niveles y modalidades. La DGCyE, cuenta con una Unidad Ejecutora, cuatro direcciones provinciales, un Consejo Provincial de Educación y Trabajo, una Auditoría General, un Consejo General de Cultura y Educación y tres Subsecretarías centrales, las cuales cuentan con quince direcciones centrales. A su vez estas estructuras centrales se subdividen en 425 dependencias que se desprenden jerárquicamente en direcciones y/o secretarías, subdirecciones y departamentos<sup>7</sup>.

Para este trabajo, partimos de la idea de sistema de acción *multipolar*, en el sentido que la acción colectiva no es un fenómeno empírico unitario, sino que, la unidad (en caso de existir), debe considerarse como resultado, no como el punto de partida (Melucci, 1994).

Para comenzar podemos decir que existe una gran heterogeneidad en la conformación de los perfiles y trayectorias de los cuadros burocráticos-funcionarios ubicados en las segundas y terceras líneas de la gestión educativa. Pueden observarse diversas actividades y funciones laborales, como también diferentes ámbitos de desarrollo profesional en las trayectorias de los funcionarios: maestros y/o profesores de nivel básico, docentes de nivel superior y/o universitario, directores de instituciones educativas, inspectores y/o jefe de inspectores distritales, asesores en organismos públicos relacionados al ámbito educativo y fuera del ámbito educativo, empleados estatales con trayectoria al interior de la cartera educativa e intelectuales con una trayectoria ajena al ámbito de la administración pública, pero de gran reconocimiento en el ámbito académico y educativo. Es preciso mencionar, que aquellos funcionarios que han ocupado áreas específicas por nivel y modalidad (Dirección Inicial y Secundaria), o vinculadas a los aspectos territoriales (Dirección de Inspección General), revelan una marcada trayectoria por carrera desde los escalafones inferiores de la burocracia del sistema educativo, ocupando diferentes roles que han ascendido jerárquicamente hasta llegar a las direcciones centrales del organismo: maestros, profesores, directores, inspectores, jefe de inspectores. Por otra parte, existe una correspondencia entre los antecedentes laborales y profesionales de los funcionarios con las competencias específicas del área ocupada en la DGCyE, lo que muestra una fuerte especialización por

<sup>3</sup> Entrevistas realizadas en Noviembre y Diciembre de 2016 a funcionarios de la DGCyE de Bs. As.: Jefatura de Gabinete, Dirección Provincial de Gestión Educativa, Dirección Provincial de Educación Secundaria, Dirección Provincial de Educación Inicial, Dirección Provincial de Planeamiento Educativo, Dirección de Inspección General, Coordinación del Consejo de Formación Docente Continua.

<sup>4</sup> Actualmente el trabajo de campo está en proceso de actualización y realización de entrevistas y recolección de información e informes de gobierno en el marco de la tesis doctoral, habiendo finalizado la gestión educativa de Cambiemos en el año 2019.

<sup>5</sup> El proyecto de tesis doctoral se encuentra financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

<sup>6</sup> Para la estructura del organismo, delimitación de cargos y funciones véase la Ley Provincial de Educación N° 13688, año 2007.

<sup>7</sup> Resolución N° 450 de fecha 12 de septiembre de 2016 y Resolución N° 951 de fecha 28 de diciembre de 2016.



dirección provincial. En otros casos, como en la coordinación del Consejo de Formación Docente Continuo, han sido estructuras “ad hoc” creadas como direcciones de coordinación de otras direcciones, como la Dirección de Formación Docente dependiente de la Subsecretaría de Educación. En este caso, el perfil directivo de coordinación, si bien no expresa antecedentes laborales en la administración pública, sí presenta antecedentes laborales de gran reconocimiento en el ámbito universitario y de investigación en el campo educativo. En general, las trayectorias expresan una gran vinculación de los funcionarios al ámbito público-estatal, a excepción de jefatura de gabinete, donde se observa una trayectoria laboral previa vinculada al ámbito privado en diversas empresas de servicios en telecomunicación. En este caso, el pasaje al ámbito público y estatal, ha sido en rol de analista en 2007 a partir del trabajo para referentes centrales en la gestión y política del PRO junto al ministro de hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Con la llegada de la gestión de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires, en 2015, se han generado cambios en el organigrama y renombrado puestos políticos centrales en la Dirección General de Cultura y Educación en Provincia. El triunfo electoral de Cambiemos en Nación y Provincia había generado la necesidad de un rápido armado de cuadros políticos para la compleja e interminable estructura gubernamental que supone la provincia de Buenos Aires. Según los entrevistados, muchos de los funcionarios pertenecientes a la gestión anterior continuaron en sus puestos de trabajo con la llegada del gobierno Cambiemos. Sin embargo, también existieron cambios, tanto en las primeras líneas, como en los sectores mediadores entre la dirección provincial de gestión educativa y territorio: jefes distritales y jefes regionales. Varios de los entrevistados que ocuparon las segundas y terceras líneas durante el período en cuestión en la DGCyE, han comenzado sus trayectorias en gestión, tanto pública como privada, en la Ciudad de Buenos Aires. En el momento en que la Alianza Cambiemos triunfa electoralmente en la provincia, requirió un complejo y extenso armado de cuadros burocráticos en los diferentes niveles de las diversas carteras ministeriales. Esto ha supuesto el traslado de funcionarios de CABA a la provincia en la constitución de los cuadros estatales.

Se puede observar una vinculación entre los modos de acceso a la gestión pública y los lazos de confianza que se construyen en los diversos ámbitos de socialización y experiencias en sus trayectorias laborales. Ésta se manifiesta en las trayectorias de los funcionarios, ya que la selectividad de los perfiles y cargos se encuentra marcada por: la proximidad dada por el ámbito o circuito que marca la trayectoria profesional y/o académica de los individuos, como la localización que ha enmarcado el recorrido de sus trayectorias, y su vinculación con los primeros años de la gestión del PRO en la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, las experiencias previas en los diversos circuitos profesionales que los funcionarios han vivenciado a lo largo de sus trayectorias profesionales, formativas y laborales, se presentan como espacios que les han permitido forjar lazos de confianza, cercanía y/o trabajo en conjunto en algún aspecto o momento de sus vidas profesionales, ya sea en ámbitos de formación y/o trabajo en espacios educativos y universitarios y/o espacios de administración, dirección y gestión de instituciones educativas o administración pública.

Esto se encuentra vinculado a la relativa autonomía que los principales tomadores de decisiones y ministros disponen en cada organismo y cartera, ya sea a nivel nacional o provincial. Lo que implica, la negociación de diversos actores de diversos niveles y sectores políticos. Uno de los requisitos es justamente, el conocimiento de ciertas cuestiones tácitas a la rutina política, a la burocracia administrativa, y al sistema de relaciones sobre las reglas y códigos propios del campo. En este sentido, las largas trayectorias en la gestión pública, como en la política, implican un conocimiento sobre el funcionamiento del Estado. Estas características se pueden vislumbrar en mayor medida cuanto más nos acerquemos a las primeras líneas de la DGCyE, y principalmente a la autodenominada “*mesa chica*”<sup>8</sup> del organismo, compuesta por el director general, asesores y secretarios. Estos saberes tácitos, son saberes necesarios para el desarrollo burocrático y político del funcionamiento del sistema a fin de garantizar la gobernabilidad de la institución estatal, pero con mayor dificultad de su formalización.

Al observar en el caso de la DGCyE, se ponen en juego dos tipos específicos de mecanismos en relación a la confianza como variable y criterio de selección de cuadros burocráticos y políticos. La confianza, o bien puede estar depositada en los vínculos personales que unen al funcionario a cargo con el funcionario dependiente (quien lo convoca), o bien depositada en la confianza a la labor y capacidad potencial que el convocante observa

<sup>8</sup>Término utilizado por el jefe de gabinete de la unidad estudiada para referenciar la línea decisora principal que compone a la DGCyE.

en el perfil del individuo que busca para ocupar un cargo específico. De esta manera se puede decir que existe capital social dónde y cuándo las relaciones entre las personas requieren cierta coordinación para una acción común. De esta manera el *capital social*, entendido como: “los actuales o potenciales recursos que están relacionados con la posesión de una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo” (Bourdieu, 1986, p. 249), es formado por el fortalecimiento de los vínculos interpersonales en ciertos contextos organizativos, favoreciendo la proximidad, afinidad y cohesión entre las personas. Esto genera un ambiente de mayor compromiso, compañerismo, colaboración y trabajo en equipo.

Por otra parte, existe una estrecha relación entre la formación de los funcionarios, sus trayectorias laborales y su desempeño y carrera dentro de la gestión y administración pública en educación. Respecto a las trayectorias laborales de los funcionarios, más de la mitad de los entrevistados han tenido experiencia previa en la administración y/o gestión pública en los diferentes niveles burocráticos de la estructura del sistema educativo. Las diversas tareas, profesiones y funciones en las que se han desempeñado, han sido como gestores o fundadores de empresas privadas, o se han dedicado a la investigación y/o docencia en sus diferentes niveles, o trabajado en ONGs. Entre los profesionales que se han desarrollado desde sus inicios en el ambiente educativo laboral, existe una variedad de trayectorias y puestos laborales ejercidos por los diferentes funcionarios a lo largo de sus carreras. Desde maestros y maestras iniciales, de grado, hasta puestos de gestión escolares, como vicedirector, director y vicerrrector, hasta cargos de supervisión y gestión, inspectores regionales, jefes regionales, asesorías en la Comisión de Educación y Senado, Dirección de la Junta de Clasificación y Dirección General de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Los ámbitos y espacios laborales son centrales para poder comprender los circuitos profesionales y académicos que han generado la potencialidad para establecer ciertos lazos de proximidad y cercanía con lo que llamo "contactos cruciales". Es decir, personas de gran influencia que condicionan en gran medida, la posibilidad de acceso a la gestión pública para los funcionarios entrevistados. De esta manera, pueden visualizarse dos factores fundamentales en los mecanismos de selección de los perfiles y cuadros. Por un lado, aquellas características pertenecientes a las trayectorias de los individuos, tanto su formación académica, su perfil político, como la experiencia obtenida dentro de la gestión educativa. Por otro lado, el factor fundamental que opera sobre los anteriores, el cual será en última instancia decisivo para la toma de decisión, la confianza.

Las trayectorias y antecedentes de los funcionarios se encuentran relacionados a las identidades que los entrevistados construyen en torno a sus funciones y tareas dentro de la administración y gestión pública en relación con el historial profesional. La expertise y la técnica, aparece como un elemento central a considerar en los diversos discursos de los entrevistados. En este sentido, aquellos funcionarios cuyos antecedentes y trayectorias laborales previas devienen del sector privado, se ha podido observar en sus discursos una gran relevancia del rol experto en relación al desempeño y ejercicio de su tarea y labor en el cargo funcionario. La expertise y la técnica, aparecen en los relatos de los funcionarios como aspectos centrales de sus perfiles, sobre todo en aquellos funcionarios que han devenido de carrera administrativa-burocrática. Con el aspecto técnico, los funcionarios no solo remiten a su conocimiento sobre el campo educativo y la pedagogía, sino al conocimiento formado en la experiencia a lo que refiere la administración y la gestión pública. En este sentido, hablamos de un saber fundamentado en el conocimiento del funcionamiento y la dinámica misma de la administración y gestión educativa, que cobra un aspecto particular en cada área del organismo. De esta manera, cobra importancia diferenciar entre dos tipos de saberes que los entrevistados manifestaban en sus discursos. Por un lado, algunos funcionarios se referían al saber que detentan en base al *saber-hacer*, un saber que denominaban técnico, pero el cual tiene fuente y origen en la experiencia dada por las trayectorias laborales y profesionales en la administración, tanto dentro del sistema educativo en sus diferentes niveles, como en la gestión, ya sea pública o privada. Este saber se relaciona con un acervo de conocimientos tácitos sobre las condiciones del funcionamiento del sistema educativo y/o burocrático, dado por el conocimiento normativo, organizacional, conocimiento territorial y de los problemas educativos principales, que se manifiestan en la construcción de un conocimiento dado por la experiencia. Se pudo observar una correspondencia entre los saberes y trayectorias de los funcionarios con las competencias y misiones de las áreas y direcciones ocupadas por los mismos. La legitimidad que asume la figura del experto en la gestión educativa, se encuentra vinculada incluso como un factor decisivo en el acceso de los funcionarios a los puestos desempeñados en las líneas ministeriales. En el discurso de los funcionarios entrevistados al momento

de definir sus funciones y perfiles, aparecía una fuerte oposición entre la figura del experto técnico a la del político. Uno de los entrevistados, si bien admitió *“Agradarle la política al ser una herramienta necesaria”*, a continuación contraargumentó ser, sin embargo, un *“tipo técnico”* y no ser bueno en los discursos. Desde esta perspectiva, la *expertise* se antagoniza a la *ideología política*. La ideología es percibida como un obstáculo al momento de gestionar y administrar. Es más bien vista como un “problema” y no como una posición o punto de partida en y para la toma de decisiones administrativas y de gestión. Siguiendo a Montaña (2011) podemos decir que esto manifiesta el reemplazo de la política por la técnica, presuponiendo un mundo sin intereses diferenciados y sin conflictos valorativos. La burocracia del sistema educativo y su vinculación y conocimiento sobre las particularidades territoriales educativas de Buenos Aires, atraviesan la construcción de las trayectorias profesionales de los funcionarios en muchos casos, sobre todo, en aquellos que detentan cargos en áreas burocráticas que requieren de un conocimiento experto educativo específico del área (niveles y modalidades). En este tipo de funcionarios, se observan trayectorias profesionales y políticas con estrecha vinculación a la burocracia del sistema educativo argentino.

### **Discursos y representaciones en torno a la educación bonaerense: claves para entender la agenda política**

Las representaciones y discursos de los funcionarios en torno a las problemáticas educativas y en materia de política educativa, se encuentran profundamente atravesadas por la perspectiva, el rol y desempeño que los funcionarios ocupan dentro de la estructura burocrática de la DGCyE. La agenda política de las diferentes gestiones administrativas se encuentra relacionada a diversos y múltiples actores y aspectos, tanto internos como externos. Esto deviene del Estado entendido en parte como burocracia y como relaciones sociales (Jaime y otros, 2013).

Las representaciones de los actores, tienen una estrecha vinculación con las políticas públicas y la construcción de agendas políticas. Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993), desde el enfoque de las coaliciones defensoras, analizaron cómo en el proceso de implementación de las políticas públicas, los valores, ideas, creencias y conocimientos de los actores, que conforman coaliciones o grupos de interés, condicionan la orientación de las mismas (citado en Estévez y Esper, 2008). Para este enfoque, todos los niveles de gobierno, tienen la capacidad de incidir y disputar el proceso de la política pública y diseñar estrategias de acción e intervención. En este aspecto, cobra una importancia fundamental el rol de las representaciones, los valores y las creencias de los actores en las políticas, ya que el plano ideológico es lo que permite que las coaliciones se mantengan unidas. Sin embargo, es pertinente aclarar, que esto no implica la inexistencia de pluralidad y heterogeneidad al interior de una coalición, como tampoco implica, que las creencias de los sujetos sean idénticas. Por el contrario, los actores van generando según su percepción del mundo, valores y creencias, y procesos de identificación que generan empatía o cercanía a ciertos actores y grupos e interés con quienes comparten ciertos valores, visiones, ideas conformando coaliciones con cierta cohesión interna y cierta antipatía hacia elementos externos (Sabatier y Wible, en Estévez y Esper, 2008).

Los discursos de los funcionarios entrevistados, dan cuenta que la confianza cobra gran relevancia como justificativo y/o elemento fundamental del acceso de los mismos a los cargos ocupados en la gestión pública. En este sentido, la confianza se presenta como resultado de mecanismos de interacción que manifiestan aspectos diversos. Por un lado, remite a aspectos interpersonales sobre diversos aspectos éticos, políticos y/o partidarios. Por otro lado, la confianza también es construida y proyectada por los funcionarios a partir de aspectos comportamentales referidos a lo laboral: identificación mutua en las modalidades y formas de trabajo, visiones compartidas sobre aspectos de la administración y dirección educativa o sobre programas y políticas educativas. Estos aspectos presentes en las formas de vinculación han generado espacios de sociabilidad a lo largo de las trayectorias de los funcionarios de gran importancia para la formación de cuadros político-burocráticos. Desde esta perspectiva, podríamos preguntarnos cómo se produce la unidad, a través de qué procesos, significados y relaciones. Desde este enfoque la acción colectiva podría analizarse como resultado de intenciones, recursos y límites, a partir de las orientaciones intencionales de los sujetos a través de las relaciones sociales desarrolladas en un sistema de oportunidades y obligaciones (Melucci, 1994).

En este sentido, los perfiles de los funcionarios se encuentran vinculados a las representaciones y procesos de identificación profesionales y políticos, al tiempo que éstas se construyen y re-construyen a través de un proceso de reconocimiento y diferenciación en diversos ámbitos y dimensiones sociales. Al mismo tiempo, toda identidad supone un posicionamiento discursivo y representaciones y cosmovisiones sobre la realidad interpretada. Las interpretaciones simbólicas que componen las construcciones identitarias comunes, están mediadas por un proceso interpretativo intersubjetivo que supone resistencias, reformulaciones, y construcción de contradiscursos (Freytes Frey, 2004). Las categorías discursivas son los medios por los cuales un sujeto puede identificarse con los demás, como también diferenciarse. En este sentido, como veremos a continuación, las representaciones de los funcionarios en torno a ciertos aspectos centrales de la política educativa bonaerense durante la Alianza Cambiemos, no pueden reducirse a una visión unitaria, homogénea ni a una agenda política única. Por el contrario se construyen en torno a una pluralidad de elementos y características que nos permite entender tanto la acción como los fenómenos colectivos como procesos en los cuales los actores producen significados, comunican, negocian y toman decisiones (Melucci, 1994). Algunos de estos aspectos, remitían a la vinculación con otros actores de la comunidad educativa y de la política, y en relación, otros aspectos aparecían representados por las problemáticas que atravesaba al sistema educativo bonaerense.

Dos actores y problemáticas primaban de manera transversal en los discursos de los funcionarios, y de manera antagónica a los posicionamientos y lineamientos de la entonces gestión educativa respecto las problemáticas y obstáculos de la agenda política bonaerense: por un lado el conflicto en torno a los gremios docentes, y por otro lado, la herencia de la politización escolar marcada por la gestión educativa durante la última presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. El punto de ruptura y cuestionamiento, desde la mirada del cuadro funcionario durante este período en relación a los años anteriores, se relaciona con la distancia tomada en relación a las *“viejas formas de hacer política educativa”*. En este sentido, el *leitmotiv* que ha atravesado los discursos y la agenda política de la entonces gestión educativa bonaerense ha sido: *“La política fuera de la escuela”*. Desde esta perspectiva, el discurso político de los funcionarios tiende a polarizar la dimensión pedagógica, objeto de la gestión educativa, de las prácticas políticas o lo político en las escuelas, como prácticas que afectan negativamente el desarrollo de la cultura escolar:

En los últimos tres años y medio que estaba descontrolada la cosa. Política metida de por medio, los maestros no iban a clase, iban a manifestaciones, muy difícil (...) lo que se agradece a esta gestión es volver a trabajar lo pedagógico en la escuela (Funcionario de la DGCyE de Bs. As., 2016)

Desde esta perspectiva, los “últimos años” marcan una línea de actividad política que remite a la situación de las escuelas durante el período kirchnerista, mientras que por otro lado, aparece en el horizonte de las representaciones discursivas, “los maestros” como totalidad, en lineamiento a la actividad “politizante” durante el kirchnerismo. Por otra parte, desde la mirada de los funcionarios entrevistados, se polariza y antagoniza en este sentido, estas viejas prácticas, a las prácticas presentes de la entonces nueva gestión educativa, la cual *“vuelve a trabajar lo pedagógico dejando la política de lado”*.

Los gremios docentes, son otro actor que aparece en los relatos de los funcionarios como obstaculización del desarrollo estable y pacífico del sistema educativo. En este sentido, los gremios docentes aparecen en las representaciones de los funcionarios, como un núcleo conflictivo en la gestión y desarrollo de la política educativa. Bajo el mismo discurso que antagoniza la actividad política y la actividad escolar-pedagógica, escindiendo lo político de lo educativo, tanto los gremios docentes como “los maestros”, se conciben en totalidad como actores bajo el paradigma marcado por los años de gestión durante el kirchnerismo, que tienden a “politizar” la actividad escolar, obstaculizando el desarrollo normalizado, pacífico y adecuado de la actividad educativa. En este sentido, se percibe que las escuelas y la actividad gremial como política se ha desviado de la tarea y el desarrollo de actividades pertinentes a lo pedagógico, “contaminando” con las lógicas y discusiones políticas a lo propiamente educativo. De esta manera, tanto los gremios como los docentes, aparecen como sujetos contaminados por las *“lógicas politizantes de los años precedentes”*. La visualización del *“otro”* como sujeto homogéneo y conflictivo, tiende a deslegitimar los reclamos de estos sectores, anteponiéndolos a los “verdaderos intereses educativos” que tiene que atender un gobierno. Por otra parte,

este posicionamiento no permite distinguir entre dos actores con posturas y demandas diversas y disímiles: los gremios como sector específico con reclamos, posiciones y demandas particulares, y la gestión anterior, es decir, la actual oposición.

Los docentes, aparecen como un actor central en la política educativa bonaerense, siendo el eje de dos preocupaciones específicas: por un lado, lo referido al fortalecimiento de las políticas de formación docente, por otro lado, a las políticas de control del ausentismo docente, aspecto que se ha presentado como gran problemática a resolver. En este sentido, desde la mirada de varios funcionarios, los marcos legales que los estatutos y las mesas de acuerdo otorgan, son demasiado “generosos” con respecto a la permisión de ausencias anuales justificadas, comparando a continuación los reglamentos laborales públicos con los ámbitos de trabajo privados: *“Es muy generoso el reglamento de licencias de la Dirección de Escuelas. Ninguna empresa privada te aceptaría ni el 25% de lo que te aceptamos nosotros”*<sup>9</sup>. Para los funcionarios es necesario, orientar una política de control y supervisión en las escuelas, fortaleciendo los canales de comunicación e implementación desde la figura del inspector escolar. Esta visión, tiende a alinearse con la introducción de una lógica derivada con la impronta de la política educativa de Cambiemos a nivel nacional, a partir de la reconfiguración e introducción de la ideología mercantil sobre la educación, que tiende a comparar el sistema de licencias docentes, con las dinámicas y normativa empresarial de trabajo. Esto tiende a reforzar la ideología mercantil de la educación como servicio, y a los trabajadores docentes como capital humano y el Estado como empresa. Como advierte Puiggrós “La distancia entre el lenguaje economicista y el lenguaje pedagógico se acortó peligrosamente” (Página/12, 11 de abril de 2017 en Da Porta, 2019, p.158).

Sin embargo, si bien existen ciertos consensos necesarios para orientar y construir una agenda política, las burocracias en la administración pública y por ende las acciones y prácticas desplegadas por los funcionarios que la componen, no pueden analizarse como actores unificados. Existen diversas posiciones, representaciones en relación a las diversas trayectorias, perfiles, experiencias, ámbitos de socialización, cargos y funciones desempeñadas por parte del cuadro de funcionarios. En este sentido, se observan en los discursos de los funcionarios, ciertos paradigmas comunes compartidos entre la gestión de Cambiemos y la anterior gestión durante el kirchnerismo, sobre todo en aquellos funcionarios que detentan cargos pertenecientes a áreas expertas específicas del sistema educativo, como los niveles y modalidades. En estas áreas, los funcionarios han manifestado la importancia y continuidad de las políticas de inclusión y educación como derecho. En este sentido, se reconoce por parte de los entrevistados, el trabajo de los últimos años en relación a las políticas de obligatoriedad e inclusión. De esta manera, cuando se profundiza sobre las problemáticas de inclusión e integración escolar, se hace alusión exclusivamente a la dimensión pedagógica, en relación al acceso y permanencia educativa, es decir, a las problemáticas curriculares, modalidades y formatos escolares: currículum, aprendizajes y evaluación, formación docente e implementación de contenidos y enseñanza en las escuelas. Así, el rol y formación de los trabajadores de la comunidad educativa, tanto de los inspectores, directores de escuelas y docentes, ha sido una preocupación que orientó la agenda de gobierno. Por lo tanto, en el plano de la agenda política durante la gestión educativa de Alejandro Finocchiaro a inicios del gobierno de María Eugenia Vidal en la Provincia, la política no ha tenido una impronta clara y diferenciada de los lineamientos generales del período anterior. La política, las problemáticas visualizadas por los funcionarios y las soluciones posibles, al menos hasta 2016-2017, han apuntado a la política curricular y el fortalecimiento de la formación docente, alfabetización y nuevas modalidades de enseñanza y aprendizaje. Esto se contrapone a la fuerte política educativa nacional orientada a la mercantilización del sistema educativo y los intentos de desarticulación de los paradigmas de la educación como derecho universal y responsabilidad del Estado (Da Porta, 2019. En este sentido, como menciona la autora, el concepto de inclusión y derecho a la educación, no es un concepto homogéneo, sino que ha ido adquiriendo diferentes significados y sentidos según las condiciones sociopolíticas y contextos nacionales y provinciales de aplicación (Da Porta, 2019. El plano de las ideas y representaciones sociales no debe dejarse de lado al momento de pensar en el diseño e impacto de las políticas educativas, ya que como señala Da Porta:

Una parte importante de las políticas en educación del gobierno de Macri se jugó y se juega en el campo de las ideas. En ese sentido, la alianza Cambiemos fue instaurando un conjunto de nociones estratégicas

---

<sup>9</sup>Funcionario de la DGCyE de Bs. As., 2016.

de impacto mediático a las que no definió de modo preciso ni en términos programáticos como propuestas de gobierno (pp. 154).

Estas nociones se han ido articulando como narrativa política y resignificado en las diferentes regiones, espacios y niveles de gobierno educativo como relato de revolución y cambio radical con un claro componente motivacional, pero escasas referencias a decisiones políticas. En este sentido, coincidimos con la autora sobre la idea de que el reconocido slogan metafórico sobre la “*revolución educativa*” y la alusión al cambio educativo desde el relato político del gobierno de Cambiemos, es un término metafórico para proponer una ruptura radicalizada con el paradigma educativo, social y político del período kirchnerista. En sus relatos, los entrevistados evidenciaban y marcaban una ruptura discursiva importante, un “cambio de rumbo” con respecto a los años anteriores. Pero centrándonos en los relatos de los entrevistados acerca del rumbo concreto en la agenda política de la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires, no se han evidenciado rupturas importantes en materia política, más bien los lineamientos generales, parecen continuar con las políticas curriculares y pedagógicas, además de la realización de ciertos ajustes y recortes en algunos sectores. Las formas organizativas políticas, más allá de las dimensiones discursivas de la organización y los sujetos, las declaraciones y las agendas políticas y programas, expresa e involucra el imaginario, que también tiene efectos sobre lo anterior.

## Reflexiones finales

En este trabajo nos hemos preguntado por los perfiles, las identidades políticas y profesionales, y las representaciones sobre la política educativa de los funcionarios de la DGCyE durante la gestión educativa de la Alianza Cambiemos. Al mismo tiempo, nos permite reflexionar sobre el proceso de construcción, identificación y constitución de algunas dimensiones comunes y diversas de cierta comunidad o grupo político. Por un lado, dar cuenta del carácter heterogéneo y diverso de la composición de la burocracia estatal, y los sujetos y subjetividades que la componen, y por otro lado, interrogarnos sobre las formas en que la categoría *identidad* se imbrica en las construcciones reflexivas sobre la realidad. En este sentido, es que intentamos acercarnos a una comprensión de las características comunes (y diversas) de los perfiles, trayectorias y representaciones de los funcionarios de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires durante el período del gobierno de la Alianza Cambiemos.

A través de la reconstrucción de las trayectorias político-profesionales y las representaciones y discursos de los funcionarios, observamos que:

La categoría de identidad puede ser analítica y empíricamente comprendida como fenómeno colectivo, el cual denota cierta igualdad fundamental entre los miembros de un grupo y disposición compartidas como acción colectiva; como también el producto evanescente de discursos múltiples y una naturaleza inestable, múltiple, fluctuante y fragmentada de subjetividades (Brubaker y Cooper, 2001: p. 9-10).

En este trabajo sostenemos que analizar el proceso de construcción y producción de identificaciones y ámbitos comunes de construcción de sentidos, no implica desconocer la naturaleza plural, múltiple y contingente de los límites que enmarcan a los grupos e identidades políticas. Desde esta perspectiva es que nos preguntamos por las características comunes dentro de un ámbito de producción de subjetividades atravesado por una naturaleza sociopolítica diversa. Es desde este lugar, que los autores señalan que las categorías analíticas que utilizamos para pensar y nombrar la realidad empírica y las prácticas de los sujetos, también tienen un sentido diverso y complejo no exento de tensiones.

En la primera sección, reconstruimos algunos aspectos generales que nos permitieron comprender los perfiles y las trayectorias político-profesionales de los funcionarios de la DGCyE de Buenos Aires durante la gestión de Alejandro Finocchiaro bajo la Alianza Cambiemos. Estudiar la composición de las burocracias estatales, presenta la dificultad de integrar una complejidad de aspectos múltiples. Por un lado, es necesario atender a los aspectos estructurales, propios de las burocracias, las características propias de la dinámica, la cultura e historia institucional más allá de los factores coyunturales que se relacionan a los gobiernos y formas históricas específicas que dan cierta dinámica y sentido particular y situacional en relación a los sujetos y subjetividades

que moldean las instituciones en momentos determinados. Algunos estudios a nivel nacional, señalan la introducción de cierta lógica mercantil y empresarial, desde la estrategia política y comunicacional, en un intento por desarticular el paradigma que propone a la educación como derecho universal y responsabilidad del Estado, a través de la introducción de los valores individualistas, del emprendedurismo y la meritocracia, acompañados de una creciente participación del sector privado (Da Porta, 2019; Raschia y Wischnevsky, 2019; Migliavacca, y otros, 2019). Sin embargo, no es tan evidente el cambio y la ruptura respecto a la agenda política y las medidas políticas implementadas, sobre todo cuando analizamos en el plano provincial. Lejos de suponer una cohesión y homogeneidad dentro del funcionariado educativo provincial durante este período, el análisis realizado revela una compleja heterogeneidad en la composición de los perfiles y las trayectorias político-profesionales de los funcionarios. Por otra parte, las trayectorias formativas, laborales y profesionales se encuentran vinculadas y relacionadas al ejercicio de la política, donde la confianza entre los actores generando cierta cohesión y proceso identificatorio como comunidad y grupalidad a través de redes interpersonales (Brubaker y Cooper, 2001). Analizar las trayectorias político-profesionales nos invita a pensar los modos de reclutamiento del funcionariado político y las dinámicas de acceso al estado y la función pública.

También pudimos observar, cómo se relacionan, estos criterios de selección del funcionariado a las capacidades y saberes de los sujetos que al mismo tiempo se vinculan a las trayectorias político-profesionales. Esto nos permite dar cuenta no sólo de la heterogeneidad que constituye a los perfiles y trayectorias de los funcionarios, sino a los saberes, conocimientos y capacidades relacionados a ellos. Existe una confluencia de diversos saberes en juego dentro del Estado: conocimiento experto y saberes técnicos, los conocimientos administrativos y técnicos de tipo administrativos burocráticos, los saberes profesionales, y los conocimientos referidos a la formación política dados por complejos circuitos formativos, académicos y experiencias previas en relación a la administración pública y burocracia estatal educativa. En el sistema educativo, el conocimiento técnico y administrativo de los actores es central para comprender de manera relacional los recursos y capacidades de los mismos como formas de intervención que habilitan posiciones de ventaja/desventaja en el control de los espacios de incertidumbre de la organización (Alonso Brá y Judengloben, 2008). De aquí que, debemos abandonar los análisis realizados a partir concepciones binarias y antagónicas entre lo puramente técnico y lo político, administración y dirección, lo profesional y lo político, para comprender de manera relacional y mutuamente imbricada los diversos aspectos referidos a los saberes, prácticas, trayectorias y perfiles de los funcionarios.

En la segunda sección del trabajo, analizamos las representaciones y discursos sobre las problemáticas educativas y la agenda política de los funcionarios de la DGCyE. Esto nos permite interrogarnos por la incidencia de los actores educativos y la trama de sentidos y representaciones sobre determinadas nociones en materia educativa y su materialización a través de la formulación de agendas políticas (Giovine, 2015). Desde esta perspectiva, toda política implementada implica una toma de posición, discursos y representaciones sobre la realidad intervenida. Estas varían de acuerdo al perfil, saberes, trayectorias y experiencias de los sujetos. Sin embargo, pueden evidenciarse en sus discursos ciertos elementos comunes a través de la proyección de sentidos y significados en torno a las problemáticas educativas y la agenda política. Las representaciones y discursos políticos, implican cosmovisiones e interpretaciones sobre la realidad educativa mediada por un proceso intersubjetivo en el que participan diversos actores a través de un juego de identificaciones y diferenciaciones.

En los discursos de los funcionarios aparecían tres actores asociados a la situación educativa y las problemáticas en materia de política educativa. Por un lado, los docentes y gremios, y por otra parte la gestión precedente durante el kirchnerismo. Para los funcionarios políticos, durante el gobierno anterior se habían generado lógicas y dinámicas políticas que habían “contaminado” el correcto desarrollo del funcionamiento de las escuelas y el sistema educativo bonaerense. Sin embargo, no se evidencia, al menos en los primeros dos años de gestión, una fuerte ruptura respecto a la implementación de políticas educativas y agenda política, las cuales siguen girando en torno a áreas temáticas como política curricular, evaluación y formación docente a partir de la mantención de ciertos paradigmas comunes y partidariamente trascendentes: la educación como derecho y la inclusión educativa. En este sentido vemos que, las categorías y denominaciones fuertemente dicotómicas que aparecen en los discursos de los funcionarios entre “la nueva y la vieja gestión” “la vieja política educativa y el verdadero cambio”. De esta manera, es que los discursos operan en la construcción de

los imaginarios políticos y la opinión pública, como medios para deslegitimar reclamos y demandas sociales, a través de un reduccionismo que tiende a posicionar en un mismo plano y de manera unívoca a docentes, gremios y sectores político-partidarios.

La reconfiguración del entramado identitario de la gestión educativa bonaerense, requiere evitar caer en análisis dicotómicos y en polarizaciones interpretativas, para entender el proceso de construcción de identidades políticas y su complejo entramado de elementos compositivos, como parte de una compleja trama de sentidos y significados que en su proceso de constitución implican superposiciones, tensiones e imbricaciones manifestados en límites, muchas veces difusos y contingentes entre lo colectivo y la diversidad y particularidad que compone a la acción colectiva estatal educativa. En este sentido, decimos que la identidad es resultado de un proceso de construcción en el que participan diferentes actores, dimensiones que definen y re-definen los límites, siempre dinámicos entre lo común y lo diferente, lo interno y lo externo.

## Referencias bibliográficas

Alonso Brá, M. y Judengloben, M. (2008) El aparato estatal educativo: la perspectiva sociológica y política en su construcción como objeto de estudio desde la Administración de la Educación. V Jornadas de Sociología, UNLP. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

Arcidiácono, P. y Luci, F. (2021) Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos". En Revista de Ciencias Sociales, Nº 89, p. 82-102  
Becerra, M. (2017) Entre la "agencia de evaluación" y la "gerencia de recursos humanos". El perfil del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación durante la gestión de Esteban Bullrich (2015-2017). Informe de Investigación Nº 4. UNSAM.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Prometeo- UNGS.

Bourdieu, P. (1986) The forms of capital. En Richardson, John (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York, Greenwood Press, p. 241-258.

Brubaker, R. y Frederick Cooper (2001) Más allá de la identidad. En *Apuntes de investigación del CECyP*, 7, p. 30-67.

Canelo, P. (2012). Un ministerio de tercera línea. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los ministros de Defensa argentinos. En *Polhis – Boletín Bibliográfico del Programa Buenos Aires de Historia Política*, 9, p. 319-329.  
Canelo, P., y Castellani A., (2017) Informe de investigación Nº 1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. *Observatorio de las elites argentinas*, UNSAM.

Canelo, P. y Lascrain, M. C. (2017). Informe de investigación Nº 3 ¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal. *Observatorio de las elites argentinas*. UNSAM.

Castellani, A. (2019) Informe de investigación Nº 6: ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015- 2018). *Observatorio de las Elites argentinas*. CITRA UMET-CONICET.

Da Porta, E. (2019) La 'revolución educativa' de Cambiemos. En Nazareno M. (comp.) *Pasaron cosas. Política y Políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Editorial Brujas. Universidad Nacional de Córdoba. <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/14448/PasaronCosas1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Estévez, A. y Esper, S. (2008) El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. *Revista del instituto AFIP*, 52-65.

Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018) La presencia del sector privado en la definición e implementación de la política educativa: fundaciones, empresas y ONG's en la educación Argentina. En



Feldfeber M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (comp.) *La privatización educativa en Argentina*. Internacional de la Educación y Ediciones CTERA.

Freytes Frey A. C (2004) “Las dimensiones biográfica y relacional de la identidad profesional. Un estudio de caso con los docentes del 3º ciclo de EGB”. En Battistini O. R. (comp.) *El trabajo frente al espejo*. Prometeo.

Gené, M. (2012). Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo. *Polhis*, 9, pp. 301-308.

Giovine, R (2015) La analítica de gobierno. Aporte al estudio de las políticas educativas. En Tello, C. (comp.) *Los objetos de estudio de la Política Educativa*. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina. Libro Digital. ISBN 978-987-711-427-0.

Heredia, M. (2012). La ciencia global en el gabinete nacional. El singular ascenso del Ministerio de Economía. *Polhis*, 5(9), pp. 291-300.

Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013) *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jaureche

Ley Provincial de Educación N° 13688, año 2007. *Disponible en:* <http://servicios.abc.gov.ar/docentes/capitaciondocente/pruebadeseleccion2008/presentacion/Normativa%20Comun/Ley%2013688-07.pdf>

Melucci, A. (1994) Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Zona Abierta*, n° 69 (págs. 153-180).

Migliavacca, A., Vilariño, G. y Remolgao, M. (2019) Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos: Los desafíos de un nuevo ciclo neoconservador. *Revista Educação e Emancipação*. São Luís, 12(3).

Montaña, J. (2011) La gran transformación o la borrosa frontera entre política y economía en la Argentina neoliberal. En *Prácticas de oficio*. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales, n° 7/8.

Oszlak, O. (1984). Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal. En Oszlak, Oscar (comp.) En *Teoría de la burocracia estatal*. Ed. Paidós, Disponible en: [www.oscaroszlak.org.ar](http://www.oscaroszlak.org.ar)

Raschia, J. y Wischnevsky, J. (2019) Algunas reflexiones sobre la política de secundaria en la gestión de Cambiemos. *Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación (OPPEd) - FFyL*. UBA.

Salerno, A. (2017) Evitismo liberal. Voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA durante la gestión PRO (2007-2015). *Papeles de Trabajo*, 11(20), 167-188.

Soprano Manzo, G. F. (2007) Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. *Cuestiones de Sociología*, 4, 19-48.

Tarcus, H. (1999) La secta política. Ensayo acerca de la pervivencia de lo sagrado en la modernidad. *El Rodaballo*, 9, p- 23-33.

**Fecha de recepción:** 2-3-2021

**Fecha de aceptación:** 1-7-2021



# Dimensiones de calidad de vida en el trabajo en funcionarios de establecimientos educativos en dos provincias de Chile

Dimensions of quality of work life in school workers in two Chilean's provinces

GARRIDO CISTERNA, Carol<sup>1</sup>  
OSSA CORNEJO, Carlos<sup>2</sup>

Garrido Cisterna, C. y Ossa Cornejo, C. (2021). Dimensiones de calidad de vida en el trabajo en funcionarios de establecimientos educativos en dos provincias de Chile. *RELAPAE*, (14), pp. 128-139.

## Resumen

La calidad de vida en el trabajo es un concepto poco trabajado en la educación chilena, pero reviste una gran importancia, al preocuparse del bienestar y la satisfacción de necesidades de los docentes. El presente artículo tiene por objeto, conocer la percepción de trabajadores, que realizan funciones remuneradas en colegios de diversa dependencia en dos provincias de Chile, acerca de indicadores de calidad de vida en el trabajo. Para ello se realizó un estudio cuantitativo, de tipo descriptivo-correlacional, participando 241 trabajadores, 201 mujeres y 40 hombres, de edades comprendidas entre 21 y 71 años; el instrumento utilizado fue una adaptación del cuestionario Calidad de Vida de Trabajo de J. Patlán. Los resultados muestran una alta valoración de la calidad de vida laboral, en especial, respecto del bienestar y las relaciones interpersonales, existiendo diferencia entre establecimientos privados y públicos. Se concluye que existe en general, una buena valoración de los indicadores de calidad de vida en el trabajo, y que estos indicadores se valoran más en establecimientos municipalizados que en establecimientos de financiamiento particular.

**Palabras Clave:** Bienestar docente/ gestión escolar/ funcionarios educativos/ evaluación

## Abstract

Quality of work life is a concept little worked in Chilean education, but it has a high importance, since it is concerned with the well-being and satisfaction of the needs of teachers. The purpose of this article is to know the perception of school workers, who perform paid functions in schools of various dependencies in two provinces of Chile, about indicators of quality of work life. A quantitative, descriptive-correlational study was carried out, involving 241 workers, 201 women and 40 men, aged between 21 and 71 years; The instrument used was an adaptation of the Quality of Work Life questionnaire by J. Patlán. The results show a high assessment of the quality of working life, especially regarding well-being and interpersonal relationships, with a difference between private and public establishments. It is concluded that there is, in general, a good assessment of the indicators of quality of life at work, and that these indicators are valued more in municipalized establishments than in private financing establishments.

**Keywords:** Teacher well-being/ school management/ educational officials/ evaluation

<sup>1</sup> Colegio Ajjal, Chile / carito\_ga8@hotmail.com

<sup>2</sup> Universidad del Bío-Bío, Chile / cossa@ubiobio.cl

## Introducción

La calidad de vida es definida como la percepción individual de bienestar, originada en la satisfacción de áreas importantes de la vida del ser humano que le brindan tranquilidad y satisfacción, por ello es utilizada como aproximación al bienestar psicológico (Reyes, 2017). Se puede considerar como un concepto multidimensional, ya que se encuentra relacionado con diferentes dimensiones vitales, como las condiciones de vida, el bienestar percibido, condiciones socioeconómicas, relaciones sociales y de apoyo, etc. que son percibidas tanto objetiva como subjetivamente (Urzúa y Caqueo-Urizar, 2012). Aun cuando no es el mismo concepto, se ha planteado que la felicidad, como dimensión del bienestar, se encuentra relacionada con la calidad de vida, y las evaluaciones de esta dimensión en Chile han dado cuenta de un alza en los niveles de felicidad en la población chilena, en los últimos años (Gallardo, 2020).

Si bien, algunos autores se enfocan en la percepción global de la calidad de vida (Reyes, 2017; Urzúa y Caqueo-Urizar, 2012), existen propuestas más específicas de la calidad de vida, orientadas a valorar contextos focalizados, relevantes para la persona y que inciden en su desarrollo personal y social. Es el caso de la calidad de vida familiar, orientada a la valoración de las condiciones de apoyo y cobertura de necesidades básicas de los integrantes del grupo familiar (Turnbull et al., 2004; Bello-Escamilla et al., 2017). Por otro lado, surge el concepto de calidad de vida relacionada con la salud, concebida como “el valor asignado a la duración de la vida en función de la percepción de limitaciones físicas, psicológicas, sociales y de disminución de oportunidades a causa de la enfermedad, sus secuelas, el tratamiento y/o las políticas de salud” (Botero y Pico, 2007, p. 17); encontramos así mismo, aunque menos trabajado e investigado, el concepto de Calidad de Vida escolar, conceptualizado como la percepción de la satisfacción con el entorno educativo, las relaciones sociales en el colegio, y los resultados académicos u oportunidades derivadas del proceso escolar, considerando solo el ámbito laboral (Escobar y Rodríguez, 2018) como aspectos laborales, sociales y de aprendizaje (Ossa et al., 2015).

Finalmente, como el ámbito laboral es considerado también un área importante dentro de la vida de las personas, encontramos el concepto de calidad de vida en el trabajo, que no sólo se refiere a la satisfacción en el trabajo, sino que también considera la participación en la toma de decisiones, autonomía en la gestión, puestos de trabajos, sistemas y estructuras organizacionales que propenden al bienestar físico y psicológico de las personas (Miño, 2016; Velazco, 2018).

Este último foco de aplicación de la calidad de vida ha generado una amplia valoración, extendiéndose hacia el estudio de organizaciones empresariales y de servicios (Cruz, 2018; Guerrero et al., 2006), como también a empleados e instituciones del área de la salud (Delgado et al., 2012; Pérez y Zurita, 2014; Quintana-Zavala et al., 2015).

Así mismo existen variados estudios realizados respecto de la calidad de vida laboral en el área de la educación (Canales Vergara et al., 2018; Genesi & Suárez, 2010; Miño, 2016; Peñaherrera Larenas et al., 2015; Ramírez, 2019), evidenciándose que la gestión dentro de los colegios se relaciona con la satisfacción que alcanzan los profesores en su labor y en su contexto institucional, siendo claves la participación, contribución, responsabilidad y el liderazgo para un desempeño efectivo del cuerpo docente. Lo antes mencionado se puede hacer extensivo a los demás trabajadores de los establecimientos educacionales, considerando que también son parte activa de la institución educativa, donde todos tienen o deberían tener el mismo propósito o meta.

Muchas veces los profesores se declaran inconformes con las condiciones en que realizan su trabajo, mencionando la falta de equipos, materiales de trabajo, instalaciones inadecuadas, sobre todo la falta de aire acondicionado en los salones de clase, siendo que la temperatura en la región es muy elevada durante algunos periodos, lo que dificulta la realización de las labores (Canales Vergara et al., 2018; Erazo, 2015; Miño, 2016). Tomando como base la situación descrita, surge la inquietud de estudiar acerca de cómo perciben la calidad de vida en el trabajo, funcionarios docentes y no docentes de establecimientos educacionales de diferentes

dependencias administrativas, para analizar qué aspectos se valoran en los establecimientos en relación con la satisfacción y el bienestar de los docentes.

### **La Calidad de vida laboral y sus dimensiones**

La calidad de vida enfocada en el ambiente laboral ha sido considerada como la aplicación de las dimensiones de este concepto en los entornos de trabajo, contemplando el bienestar del empleado, las condiciones materiales de la organización, las características del puesto de trabajo, aspectos de riesgo nocivo, la estabilidad laboral, el salario, entre otros (García et al., 2014; Guerrero et al., 2006).

Se ha estudiado, en forma tradicional, a partir de dos grandes ejes; el primero, considera las condiciones de trabajo, centrándose en factores objetivos y materiales del entorno y puesto laboral: el segundo, se enfoca en la satisfacción y la percepción respecto a ámbitos de desarrollo de los funcionarios y sus interacciones sociales en la organización (Granados, 2011). Sin embargo, existen otras propuestas que intentan abarcar ambos aspectos, pues es muy necesario tener una mirada sistémica del concepto y considerar su multidimensionalidad (Patlán, 2016).

De este modo se ha vuelto un concepto difícil de definir y de evaluar, pues se ha carecido de un consenso conceptual para su abordaje (Miño, 2016; Reyes, 2017), surgiendo una multiplicidad de dimensiones, y del mismo modo, de instrumentos para su estudio (Patlán, 2016). A pesar de esta dificultad, se han planteado algunos ámbitos relevantes para lograr analizar de manera adecuada la calidad de vida laboral, como por ejemplo, las condiciones ambientales que se observan en la organización, aspectos contractuales y profesionales, la percepción de satisfacción con la labor, el apoyo observado a la realización de tareas, la comunicación y apoyo social (Granados, 2011).

Las condiciones laborales son un factor de bienestar para el trabajador y se puede hablar de una relación directa entre el bienestar laboral y las condiciones laborales, por lo que al mejorar las condiciones laborales se lograría un mayor bienestar laboral, y así mismo, una mayor productividad (Rodríguez & Silva, 2009); de lo anterior se infiere que los trabajadores del área de la educación, al contar con buenas condiciones laborales, tendrían mayor bienestar y por lo tanto serán más efectivos en su desempeño, pues mejora su compromiso laboral (Ávila et al., 2018). De esta manera aspectos tales como la percepción favorable de apoyo y promoción de la satisfacción del trabajador por medio de los sistemas de recompensas, seguridad laboral, oportunidades de crecimiento, sentirse respaldado y cuidado por la organización, contar con las condiciones óptimas que faciliten la realización de las labores, la necesidad de satisfacer los deseos y expectativas personales, además de la necesidad de mantener buenas relaciones personales, tienen repercusiones significativas en la calidad de vida y en el equilibrio socioemocional y afectivo de los miembros de la empresa, es decir, en su bienestar psicológico, lo antes mencionado impacta en la productividad y la perpetuación de la compañía (Durán, 2010).

El ambiente físico y las condiciones de seguridad son también un aspecto muy importante para los trabajadores, ya que permite el cuidado de la salud y la prevención de los riesgos en el trabajo, elementos que inciden en la motivación y salud de los funcionarios (Granados, 2011; Reyes, 2017). La consideración de entornos adecuados y de la existencia de herramientas y equipamiento requeridos, permite reducir las dificultades de fatiga física accidentes y enfermedades profesionales, comunes en el ámbito de los docentes (Canales Vergara et al., 2018).

Otro de los aspectos importantes es el desarrollo profesional y la motivación de los funcionarios, elementos que se relacionan con la satisfacción y el bienestar percibido en la realización de las labores. La satisfacción y el bienestar son aspectos centrales en el contexto de una buena calidad de vida y son el resultado de la percepción del logro de esperanzas y aspiraciones individuales (Duro, 2005), de manera que, ambos conceptos llevan implícita la vivencia personal subjetiva; el bienestar en las áreas físico, psíquico, espiritual y social de las personas, tienen igual importancia para su historia personal y para la capacidad de desenvolverse y desarrollar las tareas típicas de la vida cotidiana (Vélez et al., 2016). El bienestar laboral es, en consecuencia,

un factor determinante de la calidad de vida de los(as) trabajadores(as) de cualquier institución, en particular el bienestar psicológico se plantea como una satisfacción vital, influyendo en todos los quehaceres de la persona.

Finalmente, las interacciones sociales que se producen en las organizaciones son aspectos que inciden tanto en la satisfacción personal como en la prevención de efectos alienantes y de estrés negativo (Granados, 2011). Sin embargo, el nivel y calidad del clima social deben ser positivos para lograr el efecto anteriormente señalado, de otro modo, afectan al plano psicológico y motivacional de la persona. En este aspecto se debe considerar, además, el nivel de apoyo percibido de parte de los compañeros de trabajo y de los jefes directos, ligándose con el concepto de liderazgo (Reyes, 2017).

### **Calidad educativa, liderazgo y calidad de vida en el trabajo en establecimientos educativos**

Los factores implicados en la calidad de vida laboral son, además, elementos que se consideran importantes para lograr buenos niveles de calidad educativa. Si bien la calidad de la educación despierta en las personas cierta suspicacia, ya que posee una fuerte carga ideológica, es algo casi intangible, es variable, dinámico, por lo que ciertamente no es fácil llegar a un acuerdo sobre lo que supone la calidad en la educación.

La calidad educativa es un concepto dinámico en esencia, que se mantendrá vivo y actualizado, siempre y cuando se continúe innovando en educación a la vista de los acontecimientos sociales que se produzcan y de los descubrimientos científicos (psicológicos, pedagógicos, neurocientíficos, etc.), además debe tener como base la formación y el prestigio de sus profesores (al fin, de sus protagonistas en las aulas) que constituyen el núcleo fundamental del sistema (Casanova, 2012).

El año 2016 la UNESCO indica que cuando las personas logran acceder a una educación de calidad, pueden escapar del ciclo de la pobreza, lo anterior cobra relevancia en los países miembros de las Naciones Unidas, quienes se guían por los lineamientos, orientaciones y metas allí planteadas donde a su vez en sus políticas de estado buscan disminuir y/o eliminar la pobreza. Ya, el año 2015, había planteado varias metas que se deberían alcanzar al 2030, donde una de ellas hace mención a la educación de calidad, indicando que se debe asegurar que todos los niños y todas las niñas terminen su enseñanza primaria y secundaria, de forma gratuita, equitativa y de calidad y que además cuenten con el acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y mujeres en formación técnica, profesional y superior de calidad, aumentar la alfabetización y noción elemental de aritmética, entre otros.

En Chile se ha implementado el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación con la finalidad de hacer efectiva la responsabilidad del estado, respecto a entregar educación de calidad, dicho organismo creado por ley establece la necesidad de formular un Plan de Aseguramiento de la Calidad de la Educación a 4 años a modo de concretar la obligación legal de asegurar la provisión de una educación de calidad a todos los niños, niñas, jóvenes y adultos, especialmente de aquellos que asisten a establecimientos escolares de menor desempeño; además plantea que la calidad de la educación es un proceso formativo integral que pone en el centro al ser humano en su totalidad, promoviendo un desarrollo consistente e integrado del conjunto en sus dimensiones, incluyendo la espiritual, la ético-moral, la cognitiva o intelectual, la afectiva, la artística y la de desarrollo físico, entre otras, y que se orienta a proveer oportunidades de desarrollo e integración social al conjunto de los niños, niñas, jóvenes y adultos de manera equitativa e inclusiva, previniendo la discriminación y la segregación de cualquier tipo, garantizando que todas y todos puedan ser ciudadanos autónomos, responsables, proactivos y críticos (Ministerio de Educación, 2016).

El Modelo de Calidad de la Gestión Escolar promueve las responsabilidades de los actores de la comunidad educativa respecto a los resultados del establecimiento y a su vez, una gestión profesional y rigurosa, dicho modelo se estructura en áreas, dimensiones y elementos de gestión. En el área de proceso está inserta el Liderazgo, la gestión curricular, la convivencia y apoyo a los estudiantes y los recursos. Las practicas que se deben desarrollar en el área de liderazgo son llevadas a cabo por el director, equipo directivo y/o de gestión, donde las funciones que deben desarrollar son: orientar, planificar, articular y evaluar los procesos institucionales y conducir a los actores de la comunidad educativa hacia una visión y misión compartida para el logro de metas institucionales (Ministerio de Educación, 2016).

Estos elementos tienen una fuerte relación con los elementos de calidad de vida en el trabajo, sin embargo, este concepto no se ha integrado fuertemente en el modelo de calidad educativa chileno (Miño, 2016). Es importante considerar que las áreas de liderazgo, convivencia escolar, y manejo de recursos del modelo de calidad de la gestión escolar son áreas pertinentes para la gestión de las dimensiones de la calidad de vida en el trabajo. Una hipótesis acerca de su escasa vinculación, puede ser la existencia de una perspectiva biomédica de la calidad de vida, que posiblemente mantenga alejado el concepto de la esfera administrativa y de gestión escolar, sin embargo, esto ha ido cambiando en años recientes (Miño, 2016).

Si analizamos la dimensión de liderazgo escolar, se plantea que si bien, éste puede tener un fuerte efecto positivo en los aprendizajes de los estudiantes, este sería indirecto, pues se ejerce especialmente a través de la incidencia de los directivos en ámbitos como la motivación, las habilidades, prácticas y condiciones de trabajo en que se desempeñan los docentes. Estos directivos encontrarán los lineamientos necesarios para ejercer su función en el Marco de la Buena Dirección y Liderazgo (MBDLE), además de numerosas estrategias para apoyar a los docentes y acompañarlos de manera pertinente (Ministerio de Educación, 2015a). Dentro de las estrategias que se proponen, se pueden mencionar:

- La evaluación sistemática mediante procesos de observación de aula y retroalimentación formativa con el objetivo que los docentes realicen mejoras continuas de sus prácticas pedagógicas
- La identificación de las fortalezas y debilidades de cada docente de manera de asignarle la asignatura, nivel de enseñanza y curso que mejor se adecue a sus características y habilidades de manera que alcance su mejor desempeño.
- El resguardo del tiempo de enseñanza y aprendizaje, filtrando la cantidad de programas e iniciativas externas y reduciendo las interrupciones de la enseñanza, estableciendo un ambiente de orden y apoyo a los docentes tanto dentro como fuera de la sala de clases.
- La planificación adecuada y oportuna las actividades lectivas y no lectivas.
- Desarrollo de estrategias para asegurar la continuidad de las clases en casos de ausencia de algún docente (Ministerio de Educación, 2015a).

Por otro lado, el área de convivencia escolar y apoyo a los estudiantes, que ha cobrado importancia los últimos años debido a la incidencia que tiene en los resultados de los estudiantes en las evaluaciones estandarizadas y en la calidad de los aprendizajes, debe considerar las diferencias individuales y la convivencia de la comunidad educativa favoreciendo un ambiente propicio para el aprendizaje.

La preocupación por el desarrollo académico y de la convivencia, permite incrementar el aprendizaje y el rendimiento académico (López, 2010), de ahí la importancia que tiene la convivencia en la comunidad educativa. Lo anterior ha motivado a los investigadores de varios países a realizar estudios en esa área, ya que la convivencia escolar tiene repercusiones en la calidad de los procesos y resultados de aprendizaje alcanzados por la organización escolar (Casassus, Cusato, Froemel, & Palafox, 2001), influyendo en la calidad de los ambientes de aprendizaje; aumentando la calidad de los aprendizajes y mejorando el rendimiento de los estudiantes; mejorando el clima escolar, con lo cual disminuye la violencia entre estudiantes en los establecimiento, y aumenta el apego hacia el colegio por parte de los alumnos; además, enriquece la salud

mental de la comunidad educativa y la capacidad de resolver conflictos sin violencia con lo que aumenta el desarrollo socio afectivo propiamente tal.

La importancia que tenga para los individuos el trabajo y la satisfacción que en el provoque, le permitirá tener una actitud positiva y por ende motivarlos, desde esa perspectiva la autonomía cobra relevancia, más aún en el área de la educación, donde se refiere a la libertad para llevar a cabo la enseñanza en integración con los valores pedagógicos y la exteriorización de las creencias didácticas. La falta de satisfacción de ambas necesidades se relaciona negativamente con el agotamiento del profesorado, por lo tanto, la mejora se hace indispensable, considerando que es responsable de cambios positivos en el nivel de estrés y burnout de los trabajadores (Skaalvik & Skaalvik, 2011). Un estudio de Fernet et al., (2008), da a conocer que los docentes que se percibían más autónomos acogen una actitud positiva con una motivación intrínseca y regulación identificada y una actitud negativa con la regulación externa e introyectada, de donde se puede inferir que la autonomía es fundamental al momento de sentir satisfacción, tener una actitud positiva y sentirse motivados de manera intrínseca y extrínseca.

Finalmente, en el área de recursos se busca que el establecimiento realice prácticas para asegurar el desarrollo de los docentes y paradocentes; la organización, mantención y optimización de los recursos y soportes en función del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y de los resultados de aprendizaje de los estudiantes; y por último tenemos el área de resultados, la que será la encargada de manejar los datos, cifras, porcentajes, resultados de mediciones que el establecimiento registra, sistematiza y analiza para evaluar la calidad de sus logros (Ministerio de Educación, 2015b).

Las condiciones laborales físicas y materiales inciden en el bienestar del trabajador y condicionan muchas veces la percepción que los funcionarios tienen de la satisfacción laboral (Rodríguez & Silva, 2009). Este aspecto es uno de los que rara vez se trabaja en el campo educativo, dando cuenta de condiciones mínimas de infraestructura que no solamente influyen en la comodidad, sino en ocasiones, en la seguridad de los funcionarios (Ramírez y D'Aubeterre, 2007). Este ámbito incide de manera directa sobre la profesión docente, por lo que se plantea como relevante mencionar algunos factores que permiten evaluar las condiciones de trabajo, siendo algunos, el tipo de tarea, cargas y esfuerzos, concentración sobre la tarea, horario laboral, ambiente en el trabajo, aspectos socioeconómicos, características individuales del trabajador y lugar de trabajo (Conley et al., 1989).

En ese sentido, un elemento que debiera apoyar la creación y mantenimiento de espacios laborales más cómodos y seguros es la existencia de comités paritarios de higiene y seguridad (CPHS), instaurados en Chile a partir de la ley 16.744, que instruye que en organizaciones donde laboren más de 25 personas, debe crearse un CPHS, cuya finalidad es detectar y evaluar los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales (Biblioteca Congreso Nacional de Chile, 2011).

Por otro lado, otra de las investigaciones realizadas sobre las condiciones necesarias para el desarrollo profesional del profesorado, subraya entre otras causas, que una de las situaciones por la que atraviesa la profesión docente es que presenta desajustes entre exigencias y recompensas, donde se genera un conflicto por la falta de concordancia entre la idealización profesional y las condiciones reales de su ejercicio (Pérez, 1997).

## **Método**

El enfoque de este estudio es cuantitativo, de tipo descriptivo-correlacional, donde se busca en primer lugar caracterizar la apreciación de tienen los trabajadores de colegios de la región de Maule y Ñuble en cada una de las dimensiones en que se circunscribe teóricamente la Calidad de Vida Laboral

## *Muestra*

Se trabajó con una muestra elegida correspondiente a 241 trabajadores que se desempeñan en dos establecimientos de dependencia Municipal/público, de financiamiento solo estatal, y dos establecimientos privados subvencionados, que reciben tanto financiamiento del estado como aportes de las familias, uno laico

y uno confesional; siendo levemente mayor el número de funcionarios públicos/municipales (138), alcanzando un 57% de la muestra, que los funcionarios de establecimientos particular subvencionados (103) que representan 43%. Del total de los trabajadores estudiados más del 60% tienen una edad igual o inferior a 40 años, con un rango de edad entre 21 y 71 años. Se observa que el género femenino (83,4%) es el que más prevalece en la muestra, comparado con el género masculino (16,6 %).

### *Instrumentos*

El estudio se estructuró sobre la base de información primaria provista por el cuestionario Calidad de Vida de Trabajo (Patlán, 2016), el cual presenta una confiabilidad adecuada (alfa de Cronbach global de 0,750). Cabe destacar que se realizó una adaptación del cuestionario, con la finalidad de conocer desde los factores individuales hasta los factores del entorno socio laboral que inciden en la valoración de la calidad de vida en el trabajo quedando en 48 ítems (Ver tabla 1).

**Tabla 1. Componentes y preguntas relacionadas a los factores de Calidad de Vida en el Trabajo**

<b>Grupo de factores</b>	<b>Factores</b>	<b>N° ítems</b>
Factor individual	1. Motivación en el trabajo	8
	2. Bienestar en el trabajo	7
Factor del medio ambiente de trabajo	3. Condiciones y medio ambiente de trabajo	6
	4. Seguridad y salud en el trabajo	7
Factores de la organización y el trabajo	5. Estabilidad laboral	5
	6. Apoyo organizacional	8
Factores del entorno sociolaboral	7. Relaciones interpersonales	7

Nota: Elaboración propia

Las respuestas se registran mediante alternativas (escala Likert) de 5 puntos, donde 1 es completamente en desacuerdo y 5 es completamente de acuerdo.

### *Procedimientos*

Se integró al inicio del instrumento un consentimiento escrito para informar a los participantes de la voluntariedad de su participación. La aplicación del cuestionario fue online, a través de un formulario digital; los resultados se ordenaron en una base de datos y fueron analizados mediante el software estadístico SPSS v. 21, realizando un análisis estadístico bivalente en razón de los objetivos de investigación antes expuestos, donde se realizó un análisis Descriptivo – Correlacional en dos fases, donde en la fase Descriptiva se caracterizó la Calidad de Vida Laboral cuyos factores a considerar son el factor individual, ambiente del trabajo, la organización y el trabajo y del entorno socio laboral y en la fase Correlacional se buscó determinar factores sociodemográficos y aspectos organizacionales en sus dimensiones engagement y calidad de vida laboral, para ello se utilizó estadísticos de comparación de medias (Prueba T y ANOVA).

### **Resultados**

Como el instrumento aplicado es una adaptación a una muestra chilena, se analizó en primera instancia el nivel de consistencia interna del mismo. Se puede observar un comportamiento adecuado del instrumento respecto de la confiabilidad, alcanzando un alfa de Cronbach de .96 para la escala global, y para sus dimensiones, entre .871 y .925.

La percepción respecto de la calidad de vida se observa positiva en todas las dimensiones, que presentan una valoración de medianamente alta en la evaluación global del constructo (M= 3,98), así como medianamente altas y altas en las dimensiones (ver tabla 2).



Tabla 2. Estadísticos descriptivos de las dimensiones evaluadas

Dimensiones	M	D.E.	Asimetría	Curtosis
Desarrollo Profesional	3.94	.860	-,794	-,077
Bienestar	4.29	.677	-1,186	1,357
Condiciones ambientales	4.12	.739	-,862	,781
Seguridad en trabajo	3.94	.929	-,521	-,800
Estabilidad	3.89	.976	-,969	,490
Relaciones interpersonales	4.24	.796	-1,405	1,940
Apoyo organizacional	4.10	.777	-1,007	,847
Calidad de vida Global	3.98	.555	-,761	,030

Nota: Elaboración propia

La dimensión bienestar es la mejor valorada, seguida por relaciones interpersonales, mientras que la estabilidad en el trabajo es la dimensión menos valorada. La escala global presenta valores de asimetría y curtosis dentro del rango  $\pm 1$ , lo que podría indicar una distribución normalizada (Tabachnik y Fidell, 2001); del mismo modo, casi todas las dimensiones, con excepción de relaciones interpersonales, presentan valores adecuados y medianamente adecuados ( $\pm 1,5$ ), lo que indicaría una distribución medianamente normalizada (Tabachnik y Fidell, 2001).

Se observa una mayor valoración de los aspectos subjetivos relacionados con el ámbito emocional y social, mientras que los relacionados con aspectos contractuales y profesionales, así como con aspectos de infraestructura son menos valorados. Lo anterior indica la importancia de comprender y apoyar al ser humano como recurso principal de la organización educativa, perspectiva que no siempre es considerada en la gestión escolar.

Respecto de la valoración de las dimensiones de calidad de vida en el trabajo, según la dependencia administrativa, se encontraron diferencias estadísticamente significativas, en condiciones laborales, seguridad en el trabajo y estabilidad laboral, siendo el grupo de docentes de establecimientos particular subvencionado, tanto confesional como laico, quienes muestran mayores valoraciones en estas dimensiones que los de establecimientos públicos/municipales; por otra parte, en la dimensión estabilidad laboral, se observan también diferencias estadísticamente significativas, con una valoración mayor de los docentes de establecimientos públicos/municipales que de los de establecimientos particulares, sean laicos o confesionales (ver tabla 3).

Tabla 3. Diferencias de medias en establecimientos por tipo de administración

	Est. Mun. (N=138)	Est. Part. Laico (N=70)	Est. Part. Conf. (N=33)	F	P
	M(DE)	M(DE)	M(DE)		
Desarrollo Profesional	3.99(.88)	3.83(.86)	3.93(.76)	.883	4.15
Bienestar	4.29(.71)	4.27(.68)	4.36(.50)	.230	7.94
Condiciones ambientales	3.89(.76)	4.41(.59)	4.49(.52)	18.393	.000
Seguridad en trabajo	3.57(.90)	4.37(.77)	4.56(.54)	31.800	.000
Estabilidad	4.04(.83)	3.76(1.13)	3.53(1.05)	4.690	.010
Relaciones interpersonales	4.29(.77)	4.15(.86)	4.17(.75)	.878	4.17
Apoyo organizacional	4.10(.78)	4.11(.81)	4.12(.66)	.007	9.93

Nota: Elaboración propia

Respecto de diferencias en torno a la edad y el género de los participantes, no se encontraron diferencias significativas respecto al género, y aunque en ello podría verse influencia de la diferencia de integrantes entre ambos grupos, se piensa que tanto hombres como mujeres funcionarios/as perciben de forma similar las condiciones que inciden en la calidad de vida.

Respecto a la edad, sí se encontraron algunas diferencias estadísticamente significativas en las dimensiones de desarrollo profesional y de condiciones ambientales (en el nivel de significativa de .05). Se observa que aquellos trabajadores que se encuentran en el tramo de edad de 61 años y más, dan una mayor valoración que aquellos que se encuentran en otros tramos de edad; esto podría deberse a la experiencia acumulada y la vivencia de entornos escolares vulnerables, así como de mala infraestructura, que caracterizaron a la educación chilena durante la década de los 80 y 90.

Tabla 4. Diferencias de medias en establecimientos por edad

	21-30 (N=78)	31-40 (N=123)	41-50 (N=60)	51-60 (N=36)	61 y más (N=14)	F	P
<b>Desarrollo Profesional</b>	4.06(.70)	3.92(.81)	3.74(.89)	3.79(.94)	4.36(.61)	2.503	.042
<b>Bienestar</b>	4.38(.62)	4.32(.64)	4.14(.76)	4.27(.70)	4.58(.44)	1.755	.138
<b>Condiciones ambientales</b>	4.32(.61)	4.03(.74)	4.01(.81)	4.25(.63)	4.27(.74)	2.647	.034
<b>Seguridad en trabajo</b>	4.12(.88)	3.82(.94)	3.96(.85)	3.91(.85)	3.82(.85)	1.321	.262
<b>Estabilidad</b>	3.73(.94)	3.76(1.01)	3.77(1.03)	3.77(.97)	4.27(.69)	.924	.450
<b>Relaciones interpersonales</b>	4.25(.73)	4.29(.68)	4.13(.80)	4.24(.70)	4.53(.53)	1.050	.382
<b>Apoyo organizacional</b>	4.23(.68)	4.06(.76)	3.97(.85)	4.16(.71)	4.44(.42)	1.836	.122

Nota: Elaboración propia

## Conclusiones

Se puede señalar que los funcionarios de establecimientos educacionales de las regiones de Maule y Ñuble que participaron del estudio, presentan una buena valoración de la calidad de vida en el trabajo, tanto a nivel general como en las dimensiones analizadas; ello implica que perciben que sus necesidades individuales de desarrollo profesional y bienestar, así como los recursos del ambiente organizacional, y el ámbito psicosocial, son positivos en general, con la preocupación de que les permita desarrollar una labor adecuada.

La estabilidad laboral es el aspecto que se encuentra menos valorado, especialmente en el grupo de docentes de establecimientos particulares, dado que en Chile, la administración de estos establecimientos es de naturaleza privada, y por tanto, regida por normativas amparadas en legislación laboral general aplicable a cualquier otro trabajador, dándole mayores facultades al empleador para la contratación o desvinculación de empleados (Guerra, 2018); por otra parte, los establecimientos públicos/municipalizados, presentan una normativa específica que otorga una regulación mayor a los procesos de contratación y desvinculación. Por ello la estabilidad laboral es mayor (y se valora mayormente) en establecimientos de carácter público/municipal.

Por otra parte, la seguridad del establecimiento, y las condiciones ambientales de la institución, son valoradas de manera diferenciada, observándose una mayor valoración en participantes de establecimientos particulares, tanto laico como confesional, que los funcionarios de establecimientos municipales. Esta diferencia podría deberse a la mayor preocupación que existiría de parte de los establecimientos particulares a las condiciones de infraestructura y materiales, dada su mayor regulación normativa (Guerra, 2018), lo que no ocurriría con el establecimiento particular. Se puede señalar, además, que detrás de estas diferencias podría incidir el nivel socioeconómico (NSE) dado que se ha reportado que este factor influye fuertemente en Chile, respecto de la gestión de recursos y el desempeño escolar (González et al., 2015).

Es interesante constatar que el género no presenta diferencias en la percepción de los indicadores de calidad de vida, a pesar de que se han reportado estudios que plantean que las mujeres muestran mayor importancia a las relaciones sociales y al bienestar personal que los hombres, del mismo modo, presentarían menor satisfacción con aspectos contractuales que los hombres (Carrillo-García et al., 2013; González et al., 2016). Y respecto de diferencias en edad, se podría haber esperado igualmente mayores diferencias, ya que se señala que a medida que aumenta la edad, aumenta también la valoración de las condiciones objetivas de calidad de vida (González et al., 2016), lo que podría servir de base para insistir en la generación de políticas y leyes que promuevan los espacios de comodidad y seguridad en los establecimientos educativos en pro de un mayor bienestar y motivación laboral.

En términos generales, se puede plantear que la calidad de vida en el trabajo es un tema relevante en los funcionarios que participaron en el estudio, dando cuenta de que los establecimientos se han preocupado de apoyar estos factores, sea de manera directa o indirecta. Se puede plantear como hipótesis que la gestión escolar ha prestado atención a los componentes individuales, sociales y de apoyo organizacional, que son de competencia directa de los directivos, y por ello se percibirían estos valores positivos; mientras que aquellos aspectos relacionados con infraestructura y contratos, que dependen más de los sostenedores (privados, fundaciones u oficinas municipales) y no de los propios directivos, se valoran más negativamente porque no se logran trabajar en forma efectiva o pertinente para las necesidades de los funcionarios.

Una limitación de la investigación es el no lograr considerar diferencias entre funcionarios docentes y no docentes, debido a que los funcionarios podían verse intimidados por la posibilidad de ser reconocidos, en especial, en establecimientos pequeños. Por otra parte, otra limitación observada es la baja representatividad de la muestra, lo que dificulta extrapolar los datos. Finalmente, se señala como limitación el que los instrumentos al ser de autorreporte, tienen probabilidad de alta deseabilidad social en sus respuestas.

Como proyección del estudio se plantea la necesidad de que la gestión escolar incorpore las dimensiones de calidad de vida en el trabajo como parte de la labor del líder educativo y se incorporen con mayor fuerza en las políticas que contextualizan este ámbito, así como profundizar en la vinculación de estas dimensiones con la calidad educativa. Si se lograra incorporar la calidad de vida en el trabajo como ámbito en el MBDLE, sería posible dotar a la labor de los gestores educativo, de herramientas que permitieran fortalecer la preocupación por el desarrollo personal y profesional de los funcionarios tanto docentes como no docentes, y promover la perspectiva de la gestión basada en las personas como eje fundamental del gestor educativo.

## Agradecimientos

Este artículo se ha desarrollado en el marco del proyecto de investigación “Modelo sistémico de promoción en salud y calidad de vida para organizaciones educativas de las regiones de Ñuble y Maule”, código DIUBB 2050251 IF/R, Dirección de investigación Universidad del Bío-Bío, y del programa de Magister en Educación de la Universidad del Bío-Bío.

## Referencias bibliográficas

Ávila, M., Portalanza, C., & Duque, E. (2018). Evaluación del engagement en trabajadores de una institución de educación superior en Ecuador. *Revista científica ecociencia*, 1-25.

Bello-Escamilla, N., Rivadeneira, J., Concha-Toro, M., Soto-Caro, A., & Díaz-Martínez, X. (2017). Escala de Calidad de Vida Familiar: validación y análisis en población chilena. *Universitas Psychologica*, 16(4), 1-10. Doi:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy16-4.ecvf>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). *Guía legal sobre Comités paritarios*. Documento online. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/comites-paritarios>

Botero, B. & Pico, M. (2007). Calidad de vida relacionada con la salud (CVRS) en adultos mayores de 60 años: una aproximación teórica. *Revista Hacia la Promoción de la Salud*, 12, 11-24

Canales-Vergara, M. A., Valenzuela-Suazo, S. V., & Luengo-Machuca, L. H. (2018). Calidad de Vida en el trabajo en profesores de colegios públicos de Concepción, Chile. *Enferm. univ* 15(4). Doi: <https://doi.org/10.22201/eneo.23958421e.2018.4.544>

Carrillo-García, C., Solano-Ruiz, M., Martínez-Roche, M., & Gómez-García, C. (2013). Influencia del género y edad: satisfacción laboral de profesionales sanitarios. *Rev. Latino-Am. Enfermagem*, 21(6), 1314-1320

Casanova, M. A. (2012). El diseño curricular como factor de la calidad educativa. *REICE. Revista electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, 10(4), 6-20.

Castillo, P., González, A. & Puga, I. (2011). Gestión y efectividad en educación: evidencias comparativas entre establecimientos municipales y particulares subvencionados. *Estudios Pedagógicos*, XXXVII (1), 187-206

Cruz, J. (2018). La calidad de vida laboral y el estudio del recurso humano: una reflexión sobre su relación con las variables organizacionales. *Pensamiento & Gestión*, 45. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/646/64659525004/html/index.html>

Delgado, D., Inzulza, M., & Delgado García, F. (2012). Calidad de vida en el trabajo: Profesionales de la salud de Clínica Río Blanco y Centro de Especialidades Médicas. *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 58(228), 216-223. <https://dx.doi.org/10.4321/S0465-546X2012000300006>

Durán, M. (2010). Bienestar psicológico: el estrés y la calidad de vida en el contexto laboral. *Revista nacional de administración*, 1(1), 71-84.

Gallardo, F. (2020). Generación de indicadores de felicidad en Chile: aproximación a un modelo de felicidad para los habitantes de las comunas de Las Condes y Pedro Aguirre Cerda. *Revista chilena de economía y sociedad*, 14(1). Disponible en: <https://sitios.vtte.utem.cl/rches/wp-content/uploads/sites/8/2020/08/revista-chilena-de-economia-y-sociedad-vol14-n1-2020-Gallardo.pdf>

Genesi, M., & Suárez, F. (2010). Management of quality of the human talent in the intelligent educative organizations. *Revista Científica Electrónica de Ciencias Humanas*, 17(6), 116-155.

González, A., González, M., & Galdamez, S. (2015). El sostenedor como agente de cambio: el rol de los coordinadores técnicos en el apoyo a establecimientos municipales chilenos. *Pensamiento Educativo*, 52(1) 1-40. Doi: <https://doi.org/10.7764/PEL.52.1.2015.5>

González, E., Martínez N, V., Molina G, T., George L, M., Sepúlveda P, R., Molina C, R., & Hidalgo-Rasmussen, C. (2016). Diferencias de género en la calidad de vida relacionada con la salud en adolescentes escolarizados chilenos. *Revista médica de Chile*, 144(3), 298-306. <https://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872016000300004>

Guerra, P. (2018). Régimen legal de la educación escolar particular pagada: el caso chileno. Documento de asesoría técnica parlamentaria. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26062/1/BCN\\_Regimen\\_Educacion\\_Escolar\\_Particular\\_Pagada\\_Chile\\_Final.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26062/1/BCN_Regimen_Educacion_Escolar_Particular_Pagada_Chile_Final.pdf)

Guerrero Pupo, J., Cañedo Andalia, R., Salman Lengarin, E., Cruz Cruz, Y., Pérez Quintero, G., & Rodríguez Lora, H. (2006). Calidad de vida y trabajo: algunas consideraciones útiles para el profesional de la información. *ACIMED*, 14(2) Recuperado en 25 de mayo de 2021, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1024-94352006000200005&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1024-94352006000200005&lng=es&tlng=es).

- López, P. (2010). Variables asociadas a la gestión escolar como factores de calidad educativa. *Estudios Pedagógicos*, 36(1), 147-158. Doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052010000100008>
- Ministerio de Educación-Chile. (2015a). *Marco para la buena dirección y el liderazgo escolar*. Disponible en: [https://liderazgoescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/55/2016/04/MBDLE\\_2015.pdf](https://liderazgoescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/55/2016/04/MBDLE_2015.pdf)
- Ministerio de Educación-Chile. (2015b). *Modelo de calidad de la Gestión Escolar*. Disponible en: [http://archivos.agenciaeducacion.cl/biblioteca\\_digital\\_historica/orientacion/sin\\_anio/modelocalidadge.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/biblioteca_digital_historica/orientacion/sin_anio/modelocalidadge.pdf)
- Ministerio de Educación-Chile (2016). Plan de aseguramiento de la calidad escolar 2016-2019. Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Disponible en: <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/442>
- Miño, A. (2016). Calidad de Vida Laboral en docentes Chilenos. *Summa Psicológica UST*, 13(2), 45-55. Doi: <https://doi.org/10.18774/448x.2016.13.256>
- Ossa, C., Quintana, I. & Mendoza, R. (2015). Construyendo un modelo de Calidad de Vida Escolar. En: E. Saavedra, G. Salas, C. Cornejo y P. Morales (Eds.) *Resiliencia y calidad de vida. La Psicología educacional en diálogo con otras disciplinas*. Ed. Universidad Católica del Maule
- Pérez, D., & Zurita, R. (2016). Calidad de vida laboral en trabajadores de salud pública en Chile. *Salud & Sociedad*, 5(2), 172-180. <https://doi.org/10.22199/S07187475.2014.0002.00002>
- Quintana-Zavala, M., Paravic-Klijn, T., & Sáez-Carrillo, K. (2015). Calidad de vida en el trabajo percibida según niveles de atención y categorías de enfermeras. *Ciencia y enfermería*, 21(3), 49-62. <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-95532015000300005>
- Ramírez Gonzálz, D. (2019). Calidad de vida laboral en docentes de una institución educativa en la ciudad de Medellín en el año 2018. RHS. *Revista Humanismo Soc.* 7(1). Disponible en: <http://fer.uniremington.edu.co/ojs/index.php/RHS/article/view/335/html>
- Ramírez, T. & D' Aubeterre, M. (2007). Los niveles de satisfacción laboral del maestro Venezolano 10 años después (1996-2006). *Investigación y Postgrado*, 22(2), 57-86. Recuperado en 15 de julio de 2021, de [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-00872007000200003&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-00872007000200003&lng=es&tlng=es)
- Reyes, P. (2017). Satisfacción con la Vida y Calidad de Vida Laboral en Docente de Instituciones Educativas Estatales de Lima Metropolitana. *Revista de Investigación en Psicología*, 119-134.
- Tabachnick, B. & Fidell, L. (2001). *Using multivariate statistics* (4 ed.). Harper & Row
- Turnbull, A., Poston, D., Park, J., Wang, M., Mannan, H., & Marquis, J. (2004). Calidad de vida familiar: un estudio cualitativo. *Siglo Cero: Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, 35 (211) 31-48
- Velazco, J. E. C. (2018). La calidad de vida laboral y el estudio del recurso humano: una reflexión sobre su relación con las variables organizacionales. *Pensamiento & Gestión*, 45, 58-81.

**Fecha de recepción:** 18-4-2021

**Fecha de aceptación:** 6-7-2021



# Conflictos entre docentes y docentes y directivos de nivel primario. Representaciones, vivencias, comportamientos y consecuencias en la práctica docente.

Conflicts between primary school teachers, and teachers and school's authorities. Representations, experiences, behaviors and consequences in teaching.

PAULERO, Rosaura<sup>1</sup>

Paulero, R. (2021). Conflictos entre docentes y docentes y directivos de nivel primario. Representaciones, vivencias, comportamientos y consecuencias en la práctica docente. *RELAPAE*, (14), pp. 140-152.

## Resumen

Los conflictos son un hecho inherente de la vida social y la escuela no está ajena a ellos. Los conflictos más visibilizados y estudiados son los que suceden entre alumnos y alumnas o entre ellos y ellas y los y las docentes. Sin embargo, en el trabajo cotidiano en la escuela aparecen además los que se dan entre docentes y los que se dan entre docentes y directivos. Estos por lo general se encuentran invisibilizados. La conceptualización positiva del conflicto de Galtung y Lederach y la conceptualización del conflicto escolar de Jares sumado a desarrollos de la teoría micropolítica constituyen el marco conceptual de esta investigación. El objetivo de la misma fue entender y analizar cómo perciben los docentes de nivel primario de escuelas públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los conflictos escolares entre los adultos y las adultas de la institución. Especialmente se enfocó en: qué ideas tienen, cómo los viven, cómo se sienten, cómo y cuánto afecta eso la práctica docente y qué estrategias utilizan para abordarlos. Se utilizaron dos técnicas de la investigación cualitativa: la entrevista en profundidad y la observación de campo. Se realizaron 15 entrevistas y 2 observaciones de campo. El proceso analítico consistió en codificación, construcción de categorías, matrices analíticas y finalmente tipologías. Se ha observado que predomina la conceptualización negativa del conflicto, que los conflictos entre docentes afectan a la institución en su totalidad y que la regulación de los conflictos suele darse por retirada o aislamiento.

**Palabras Clave:** Conflictos/ asimetría/ poder/ aislamiento/ silencio.

## Abstract

Conflicts are an inherent part of social life and schools are not foreign to them. The conflicts that have more visibility and are studied are those that take place between the students themselves or students and their teachers. Nonetheless, in the everyday work at schools, conflict occurs between teachers, as well as between teachers and the school's administration. These are usually kept hidden. The positive conceptualization of conflict proposed by Galtung and Lederach and the conceptualization of the school conflict made by Jares, added to the developments made on micropolitical theory, constitute the theoretical framework for this research. The aim was to understand and analyze how teachers that work at primary state schools in the City of Buenos Aires perceive school conflicts between adults of the institution. The focus was particularly placed on: what notions they have, how they experience conflicts, how they feel, in what manner and how much it affects the everyday school life and what strategies they apply when they have a conflict. This analysis is based on two approaches of qualitative research: in-depth interviews and field observations. 15 interviews and 2 field observations were conducted. The analytical process consisted in codification, creation of categories, analytical matrixes and, finally, typologies. It's been observed that there is a prevailing negative conception of

<sup>1</sup> Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Universidad de Tres de Febrero, Argentina / rpaulero@gmail.com

conflicts, that conflicts between teachers affect the institution as a whole and that conflict transformation takes place when teachers either leave the institution or resort to self-isolation.

**Keywords:** conflicts/ asymmetry/ power/ isolation/ silence.

## **Tema convocante**

El conflicto es un hecho inherente de la vida social. Está cargado de una connotación negativa, por ello se trata de evitar y eliminar, aunque puede ser también oportunidad de aprendizaje y crecimiento (Gonzalez, G y Paulero, R. 2010).

En la escuela, los conflictos se dan en diferentes espacios como el aula, el patio, el comedor; también involucran a distintos actores institucionales, ya que se dan situaciones conflictivas entre padres, madres, alumnos, alumnas, docentes y directivos.

De acuerdo con Jares (2001) es la concepción tradicional derivada de la ideología tecnocrática-conservadora la responsable de asociar al conflicto a algo negativo que es necesario corregir, evitar y negar.

No obstante, este “ideal” no puede cumplirse más que ilusoriamente. Ocurren en la escuela prácticas pedagógicas sutiles, casi imperceptibles, que suelen transmitir más que lo que define el currículum prescripto, existiendo por ello un currículum real que se da en prácticas, discursos, acciones, valores y creencias (Paulero. 2010). La escuela entonces, inevitablemente, evidencia la existencia de conflictos.

Las demandas de las escuelas generalmente se asocian a situaciones que afectan la convivencia entre alumnos o con las familias. Las situaciones de conflictos entre agentes educativos son celosamente guardadas, “de eso no se habla”, no suelen ser planteadas. Sin embargo, todos aquellos conocimientos, destrezas, actitudes y valores que se adquieren tanto a partir del proceso de enseñanza-aprendizaje como en las interacciones que se producen en una institución educativa y no se encuentran explicitados forman parte de lo que se denomina currículum oculto (Torres. 1998) y constituyen una enseñanza para alumnos y alumnas. El conflicto, su conceptualización y su abordaje son sin duda un contenido que se aprende y por lo tanto se enseña.

El estudio de las culturas escolares, como plantea Gonçalves Vidal (2007), nos permite entender las maneras en las cuales los sujetos crean modos de estar en el mundo y comprender la realidad, e incita a investigar las prácticas escolares. Es por esto por lo que resulta interesante recuperar la voz de los y las docentes en relación con los conflictos que se dan en las escuelas, especialmente enfocando a los que suceden entre los adultos agentes del sistema educativo (no se ha considerado los que ocurren con familias).

## **Propósito y objetivo de investigación**

El propósito de esta investigación es estudiar las representaciones sociales de los y las docentes de nivel primario de escuelas públicas de la ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA) respecto a los conflictos que ocurren en la escuela, focalizando en los que ocurren entre docentes y entre docentes y directivos.

Los objetivos específicos de esta investigación son i) identificar ideas, saberes y conocimientos acerca de los conflictos, ii) relacionar los distintos tipos de conflictos, las personas involucradas y las situaciones en las que ocurren, iii) conocer diferentes estrategias que se utilizan en el abordaje de los conflictos, iv) Identificar cómo impacta el conflicto en las prácticas docentes.

## **Revisión de antecedentes**

Los desarrollos teóricos e investigaciones que se encuentran en relación con la conflictividad en las escuelas están fundamentalmente enfocados en los conflictos entre pares -alumnos y alumnas- (Alzate Sáez de Heredia (1998), Paulero (2010), Girard y Koch (1997), Jares (1991), entre alumnos, alumnas y docentes (Casamayor (1998), Pineda Alonso y Garcia Perez. (2016) o entre escuela y familia (Noel. 2009. Siede. 2017). Se ha estudiado cómo los conflictos afectan la convivencia y cómo pueden ser preámbulo de violencias (Galtung (1998) Lederach (2009)). Sin embargo, los conflictos entre docentes ocurren cotidianamente pero no han sido suficientemente estudiados. La importancia de este estudio radica en que, a partir de conocerlos, identificar estrategias e impactos se podrá mejorar y profundizar una política pública en este sentido.



## Conceptos claves que dan marco a la investigación

Para Lederach (2000) u no se puede entender las relaciones interpersonales, sociales o internacionales libres de conflictos.

Asimismo Galtung (1981) sostiene que “El conflicto puede enfocarse básicamente como una de las fuerzas motivadoras de nuestra existencia, como una causa, un concomitante y una consecuencia del cambio, como un elemento tan necesario para la vida social como el aire para la vida humana” (p.11). Se refiere al conflicto como gran creador y destructor. El punto de partida de Galtung (1981) es que el conflicto es evidente en la sociedad pero no la violencia —la guerra es una de sus manifestaciones— y por lo tanto, el conflicto no necesariamente tiene que finalizar en violencia física y verbal.

En conclusión, desde la concepción positiva del conflicto se permite descubrir el papel transformador de los mismos y su potencialidad para generar situaciones de justicia. Se plantea la complejidad de los conflictos lo que implica necesariamente el uso de múltiples estrategias. El conflicto es consustancial e ineludible. Resulta positivo si se considera la diversidad como un valor, si se rescata su papel transformador, si se lo considera como una oportunidad de aprendizaje. Esto entonces lleva a “enfrentarlo”, asumirlo y trabajarlo desde la no violencia en el respeto de los derechos humanos.

La complejidad es una característica de los sistemas de alta organización, como la naturaleza y el ser humano. En dichos sistemas se plantea que a mayor complejidad hay más interrelaciones y mayor posibilidad de que se susciten situaciones conflictivas. Sin embargo, esta característica es la misma que permite ensayar nuevas respuestas a situaciones diferentes o iguales pero que no han podido resolverse satisfactoriamente hasta el momento.

Los conflictos que enfrentamos en nuestra existencia tienen las siguientes características:

- ❖ Están vinculados con otros problemas.
- ❖ Son un proceso, porque tienen pasado y futuro en la resolución o continuación (Suarez.1997).
- ❖ Son multidimensionales. Por ser problemas humanos incluyen las acciones, emociones, creencias, prejuicios, pensamientos, etc.
- ❖ Se desarrollan en un contexto.

### *Conflicto escolar*

En el plano escolar el conflicto también suele tener una lectura negativa. De acuerdo con Jares (2001) siguiendo a la perspectiva crítica, se entiende al conflicto como algo inherente a la vida y como elemento principal del cambio social. Para ello se promueve la utilización didáctica del conflicto. Se busca afrontarlo desde una perspectiva democrática y no violenta que incluya el cuestionamiento del propio funcionamiento de la institución escolar.

El individuo es un actor social, que crea y es creado por su universo social. Docentes y estudiantes construyen conocimiento producto de un acuerdo, de una interacción social que está íntimamente relacionada con la cultura y el contexto. Se produce la construcción social de los sentidos y significados. Esta idea rectora es la que permite plantear la necesidad de investigar conceptos, valores y significados para facilitar nuestra concepción del mundo social.

Jares (2004) recuperando el legado de la no violencia, la investigación para la paz y la pedagogía crítica define al conflicto como:

un proceso natural y consustancial a la vida que, si se enfoca positivamente, puede ser un factor de desarrollo personal, social y educativo. Por conflicto entendemos un proceso de incompatibilidad entre personas, grupos o estructuras sociales, mediante el cual se afirman o perciben (diferencia entre conflicto real y falso conflicto) intereses, valores y/o aspiraciones contrarias intervienen no sólo personas o grupos, sino también los roles, contextos y estructuras sociales en los que se hallan inmersos. (p. 29 y 30).

La naturaleza conflictiva de las escuelas se explica por diversos motivos (Jares. 2001). Entre ellos, destaca que es una organización y por ello es conflictiva. Convive una gran diversidad de metas entre los distintos actores educativos junto con las contradicciones en las que pueden entrar las políticas educativas y el currículum establecido. Además, la vida escolar resulta ser la caja de resonancia de la sociedad. Por lo expuesto es que no se puede pensar a la educación libre de conflicto. Éste es parte fundamental del proceso educativo, elemento que debe incluirse en la vida diaria escolar.

### ***Micropolítica***

La lectura micropolítica es una manera de entender la complejidad escolar prestando atención a las dinámicas políticas como son la presencia de intereses diferentes, el intercambio, la influencia y el poder. La micropolítica entiende a la escuela como una entidad política más que como una organización racional.

Ball (1987), en su trabajo “La micropolítica de la escuela” realiza un análisis, basándose en una idea de organización entendida como “variadas percepciones de los individuos de lo que pueden, deberían o deben hacer al tratar con otros dentro de las circunstancias que en que se hallan” (Barr-Greenfield, 1975, citado por Ball (p.5). Desarrolla en profundidad el concepto de la micropolítica, sin por ello dejar de reconocer la influencia del contexto (padres, comunidad, sistema educativo, política, etc.). Este autor usa el término micro política en conexión con tres esferas esenciales y relacionadas entre sí de la actividad organizativa: los intereses, el mantenimiento del control y los conflictos alrededor de la política.

### **Diseño metodológico**

Denzin y Lincoln (1994) afirman que la investigación cualitativa es multimetódica, naturalista e interpretativa. Por ello, es especialmente apta para la comprensión de significados: la comprensión del contexto y su influencia, la identificación de fenómenos e influencias no previstas y la generación de nuevas teorías basada en los datos. Teniendo en cuenta que la metodología cualitativa se interesa por conocer la forma en la que el mundo es comprendido, experimentado y producido por el contexto desde la perspectiva de los participantes, se la consideró el método más adecuado a los fines de esta investigación.

Se utilizaron dos técnicas: la entrevista en profundidad y la observación de campo.

### ***La entrevista en profundidad***

Teniendo en cuenta los objetivos enunciados, se eligió la utilización de entrevistas en profundidad. Como plantea Alonso (1988), el yo de la entrevista (el del entrevistado) no es un yo objetivo sino narrativo. Por ello, no hay pretensiones de objetividad sino de construcción conjunta, donde memoria y emocionalidad juegan un rol relevante. Además, la entrevista se completa con el análisis (también subjetivo) que debe tener en cuenta la contextualización en la producción de sentidos.

Se entiende que la entrevista es una forma especial de conversación entre dos personas. Un proceso comunicativo con el propósito de extraer información que se halla en la biografía del informante, o en palabras de Alonso (1998) “conjunto de representaciones asociadas a los acontecimientos vividos” (p.68).

Se exploraron cuestiones del hacer (comportamientos pasados, presentes y futuros) y del pensar. En total se realizaron 15 entrevistas. Estas se desarrollaron en escuelas, bares, domicilio de los entrevistados y oficina de la investigadora, lo que resultase mejor para los/as entrevistados/as. Se desarrollaron con comodidad y privacidad. Fueron extensas. Se prestó especial atención a los silencios, las risas, los gestos y a los estados emocionales, que fueron contextualizados con los otros datos. Se utilizaron distintas técnicas como la reformulación, técnicas de animación, parafraseo, preguntas aclaratorias y reflexivas. Algunas entrevistas fueron más emocionales que otras. Especialmente cuando los conflictos estaban ocurriendo, la angustia, desazón e impotencia estaban muy presentes.

### ***La observación de campo***

Observar es “vivir con” o por lo menos mirar de cerca. La observación participante es una metodología que implica poner el cuerpo, un gran acercamiento, por otro lado, el investigador está siendo observado mientras observa. Esta técnica de producción de datos, según Guber (2005. 2012), es un proceso reflexivo entre los sujetos estudiados y el sujeto cognoscente. Consiste en dos actividades principales: observar sistemática y controladamente todo aquello que acontece en torno al investigador y participar, tomando partido en las actividades que realiza la población en estudio. Son actividades contrapuestas y complementarias. Se realizaron observaciones en dos escuelas primarias públicas de CABA donde se realizaban intervenciones facilitadoras en situaciones de conflicto entre adultos, en ambos casos entre docentes de grado (unidad de análisis) y otros docentes.

Las observaciones complementan la información construida con las entrevistas y al mismo tiempo nos brindan otro tipo de datos. Resultaron muy ricas para entender el lugar del Directivo en los conflictos entre docentes y el peso de la historia institucional.

### **Unidades de análisis y tipo de muestreo**

Las unidades de análisis fueron docentes de grado de escuelas primarias públicas de CABA. Las unidades de recolección fueron principalmente docentes de grado, aunque en las observaciones de campo se entrevistaron también a docentes curriculares, directivos/as y a una supervisora.

El tipo de muestreo fue intencional (Marradi, A; Archenti, N; Piovani, J. 2010). Se buscó que la muestra fuese heterogénea en función de las siguientes variables:

- género (se buscó cumplir con la proporción que hay entre docentes de grado de escuelas primarias públicas de CABA, 80% mujeres, 20% varones)
- años de antigüedad en la docencia (con un mínimo de 5 años)
- condición de titulares y suplentes
- que trabajen en escuelas de jornada simple y completa
- de diferentes distritos escolares
- de 30 a 50 años

Al comenzar las entrevistas se relevó si tenían formación en resolución de conflictos, el grado en el que se desempeñaban y la antigüedad en la escuela en la que trabajaban al momento de la entrevista. Luego de realizar las 15 entrevistas, se consideró que se había llegado a la saturación teórica (Valles.1997).

### **Proceso analítico**

El análisis realizado se puede denominar de acuerdo con lo planteado por Lindon (1996) como realizado en términos cualitativos e interpretativos. Esto implica que se ha recuperado la dimensión subjetiva y los textos no fueron objeto de ninguna cuantificación. Se realizó una codificación abierta, de la cual surgieron 245 códigos. Estos se construyeron en función del marco teórico y se realizaron codificaciones in vivo. Se realizó una lectura interpretativa y horizontal, entrevista por entrevista (Lindon.1996). Posteriormente con el material que había sido codificado y a través de la comparación constante (Soneira. 2012) se fueron identificando temas, subtemas, relacionándolos, diferenciándolos y comparándolos en relación con el contexto conceptual y la reflexión teórica.

En este proceso se trabajó para, como plantea Muñiz Terra (2018), “dar una denominación común a un conjunto variado de fragmentos de entrevistas que compartían una misma idea” (p. 11) y así se construyeron 14 categorías, tanto teóricas, analíticas como emergentes. Considerando que las categorías y códigos cualitativos no son excluyentes y que construyen información densa (Lindon.1996).

Se agruparon las categorías en cinco ejes: conceptualizaciones de conflicto, protagonistas, multicausalidad (temas), proceso conflictivo, contexto escolar. Estos ejes funcionaron como matrices analíticas. Esto permitió la construcción de una gran cantidad de datos con el fin de realizar una aproximación a la noción de conflicto.

En este primer acercamiento a la noción de conflicto se destaca: su carácter negativo, asociado a características personales o patológicas. La ilusión o el deseo de la no existencia de conflictos como escenario ideal. Se lo asocia a pelea y violencia. Los conflictos pueden ocurrir tanto entre pares como entre agentes con diferencia jerárquica. Los temas en conflictos son: los ideológico-científicos, los relacionados al poder, a la estructura, a cuestiones personales, a la tarea y a las relaciones interpersonales. En los relatos aparece cómo el contexto influye en los conflictos escolares, los temas coyunturales y los políticos partidarios están muy presentes.

Finalmente se incorporó la idea del conflicto como proceso (dimensión temporal) lo que permitió entender la necesidad de analizar la evolución de los conflictos. Buscando recurrencias y diferencias se realizó una matriz interpretativa y se construyeron dos tipos de tipologías.

El material construido con la utilización de las dos técnicas y el análisis realizado permitió recuperar información de: las diferentes dimensiones subjetivas, la evolución de los conflictos y la articulación de condiciones objetivas y subjetivas.

De esta manera el trabajo analítico e interpretativo implicó un proceso de deconstrucción de la reconstrucción (Muñiz Terra. 2018).

### **Primera tipología: En relación con la diferencia jerárquica**

Se desarrollarán aquellas características propias de cada tipología. Aquellas que tienen en común serán enumeradas en las conclusiones.

#### ***Conflictos entre partes con diferencia jerárquica***

Los conflictos entre docentes y directivos se caracterizan por una asimetría que está expresada claramente en la estructura escolar y en las normas. Se presentan como imposibles de plantear. Cuando ocurren entre un grupo de docentes y el directivo, se equilibra ese desbalance de fuerzas y resulta más fácil su afrontamiento, aunque persiste el temor a las represalias. Solo las y los docentes más jóvenes entrevistados realizaron algún tipo de planteo especialmente cuando la situación afectaba directamente a niños y niñas.

De acuerdo con lo relevado la actitud de los directivos suele ser evitativa. Cuando intentan regular<sup>2</sup> el conflicto lo más recurrente es aplicar el reglamento escolar directamente, clausurando el diálogo. Se mencionan algunas actitudes de los directivos como prácticas sutiles de control: cambio de grado, denegación de permisos, etc. Estas actitudes de los y las superiores hacen que las y los docentes cedan forzosamente o “aguanten” la situación (según palabras de los y las entrevistadas). Aunque reconocen en situaciones límites la posibilidad de realizar denuncias.

Especial desamparo relatan quienes son suplentes o recién llegados y llegadas a la escuela. Refieren que su voz no tiene peso, no es tenida en cuenta.

Considerando la evolución de este tipo de conflictos, se observa que la “finalización”<sup>3</sup> está dada por apelar a recursos que el sistema educativo y sus normativas otorgan. El más usado es el retirarse: irse por licencia, traslado, cese de suplencia, etc. En caso donde la necesidad de permanecer prevalece, las y los docentes terminan aceptando lo planteado por el directivo, cediendo, aunque con muchísimo malestar. Esto se identifica en los sentimientos mencionados: angustia, soledad, impotencia.

Los temas en juego suelen en primer lugar identificarse como de personalidad o diferentes concepciones pedagógicas y finalmente se visualizan como conflictos de poder. En las docentes más jóvenes se destacan

---

<sup>2</sup> Lederach (2000) utiliza el término “regular” y no “resolver” conflictos ya que considera que el resolver implica eliminar el conflicto.

<sup>3</sup> Se ha utilizado un criterio común para hablar de la finalización del conflicto. Mitchell (1997) habla de conflicto suprimido cuando la estrategia de solución tiene éxito al menos momentáneamente y encuentran una solución satisfactoria. En este tipo de finalizaciones no hay conflicto suprimido sino ausencia de la otra parte.

además temas vinculados a las concepciones de autoridad, de infancia y la importancia que se le otorga a la participación democrática en la escuela.

Entonces los conflictos escolares con asimetría jerárquica no suelen ser abordados ni trabajados, sino que quedan flotando amparados en esa estructura desigual que hace que se silencien y en general se visualicen como producto de un o una docente conflictivo/a. Una docente expresó “es mejor ser un docente dócil que buen docente”.

### *Conflictos entre partes sin diferencia jerárquica*

Las relaciones entre docentes (pares) están marcadas por una igualdad jerárquica, por lo menos en el aspecto formal. A pesar de que son colegas se observan algunas diferencias en relación con la función de cada docente (si es de grado o curricular), a la antigüedad, a la cantidad de tiempo que trabaja en la escuela y si es o no titular.

En los conflictos entre docentes de grado podemos diferenciar cuando el conflicto se da entre grupos de docentes que cuando se da entre individuos. Los conflictos entre docentes de grado algunas veces comienzan de a dos. Luego ambas partes van ganando adeptos, hacen alianzas, de manera que se termina polarizando el conflicto y se configura una división en el cuerpo docente. El aumento de las personas involucradas es índice de la escalada del conflicto (Rubin y Pruitt. 1994). Es frecuente que los temas que convoquen este tipo de conflictos sean temas vinculados a lo ideológico partidario, gremial o algún tema político de coyuntura.

En alguna situación, ante el retiro de un/a docente líder de la institución, cambiaron las configuraciones grupales favoreciendo la disminución del conflicto. Nuevamente aparece el retiro de la escena conflictiva como forma de regulación.

También se mencionan, pero en menor medida como tema de conflicto grupales la falta de cumplimiento de las tareas comunes (cuidar el patio en el recreo, entrada y salida, actos etc.).

Los conflictos entre docente de grado se diferencian si son entre docentes paralelos (comparten los mismos grupos y cada uno trabaja en un área diferente del conocimiento) o no, ya que entre los primeros es mucho más necesario coincidir y hacer acuerdos. Por ello este tipo de conflicto se destacan como los más intensos, teniendo una mayor relevancia y transcendencia.

Al igual que entre docentes y directivos, la primera identificación en relación con el tema del conflicto es atribuido a una situación personal (personalidad, psicopatología, “cuestión de piel”). Además, aparecen competencias por afectos (a quién quieren más a los alumnos) por reconocimiento (quién trabaja mejor). También han relatado temas en relación con la tarea: diferentes modos de entender, diferente grado de compromiso e incumplimientos. Finalmente, fueron mencionados temas ideológicos y pedagógicos (conceptos de niñez, participación, etc). Estas últimas temáticas aparecen en docentes paralelos que pertenecen a diferentes generaciones siendo una de ellas entre 30 y 40 años.

Un rasgo llamativo de los conflictos entre pares es que aparecen dificultades para afrontarlos, ya que no se considera válido el reclamo al par (“no soy su autoridad”, “sabe lo que tiene que hacer”) ni tampoco plantearle el tema al directivo ya que se asocia, esta conducta, con una actitud infantil o con una traición. Por ello, aparece en primer término el “aguantar” en palabras de los y las entrevistadas.

Cuando este camino fracasa aparecen conductas que se han denominado estrategia anti-conflicto. Estas implican compartir el menor número de espacios y situaciones posible con el otro/a. Es especialmente mencionado la decisión de “dividir aguas”. Esto resulta un tanto paradójico, ya que muchos y muchas docentes se quejan de que hacen su trabajo en soledad y esta estrategia conlleva más aislamiento. Por otro lado, no existe una tarea tan desgastante, inútil e imposible como dividir aguas. La solución elegida fomenta y retroalimenta el problema. Necesita, para poder desplegarse, de una cultura institucional individualista y no colectiva, que permita el trabajo docente en soledad. Tal como la expresión lo dice es una tarea imposible, lleva a una homeostasis que solo se conserva en la división y que requiere un trabajo constante, lo que obviamente desgasta y cuando se debe realizar un trabajo conjunto no se puede sostener y recrudece el conflicto.

A diferencia de los conflictos entre docentes y directivos no aparece el irse o retirarse como modo de regulación, sino que esta actitud es vista como “perder” ya que le permite al otro quedarse y “ganar”.

Entre los docentes de grado y los curriculares aparecen como temas más frecuentes las ausencias/licencias. Esto ocurre porque las horas que niños y niñas están con docentes curriculares son usadas por docentes de grado para reuniones de ciclo, correcciones y otras tareas. En el caso de las escuelas de jornada completa también se usan para retirarse antes y compensar las horas que se trabajan de más cuando tienen turno de comedor (aproximadamente una vez por semana). Al ausentarse el docente curricular, el docente de grado se sobrecarga. En ocasiones, además, tiene que lidiar con el malestar de alumnos y alumnas que desean realizar actividades curriculares (especialmente educación física). Estas ausencias en general son entendidas como una falta de consideración. Muy pocos son los que lo entienden más como un problema del sistema educativo y no del otro/a docente.

La actitud frente a esta situación (que definen como un gran conflicto) se reduce a aguantar o quejarse, pero sin mucha expectativa de cambio. Hay resignación y se vive como “mala suerte”.

También se refieren como temas de conflicto los malos modos y el maltrato. Estos también se entienden como temas imposibles de modificar ya que tienen que ver con la “personalidad” del docente y por lo tanto tampoco los plantean.

## **Segunda tipología: En relación con la conversación.**

### ***Los conflictos regulados por la palabra:***

Existen distintos tipos de conversaciones, las que apuntan al cambio como negociaciones y mediaciones, aunque son las menos mencionadas. En general no se apela al diálogo para resolver los conflictos.

Otras conversaciones, que son parte del conflicto. Los conflictos regulados por la palabra (de ambos tipos) se producen por la combinación de circunstancias, no existe una única causa. Suelen darse entre docentes jóvenes y directivos y sobre todo entre docentes y curriculares. Aunque sea poco frecuente, también puede darse entre docentes de grado. Se vinculan a temas relacionados al poder, temas ideológicos y especialmente temas interpersonales. Frecuentemente escalan y se suelen resolver por el poder o por la retirada (licencia, renuncia, etc.). También pueden permanecer mucho tiempo sin resolverse generando mucho malestar.

### ***Los conflictos regulados por el silencio:***

No se trata de esos conflictos que no se plantean a la otra parte pero que se conversan con compañeros y compañeras sino de aquellos donde prevalece el silencio. No se habla con nadie de lo que ocurre. Se dan en contextos institucionales que no generan espacios de diálogo y oportunidades de trabajo conjunto. Están presentes especialmente en temas vinculados al poder, al sistema educativo y a los temas personales haciendo foco en la personalidad del otro. Otro rasgo distintivo es que, se observa que, las experiencias previas tienen un lugar preponderante, ya que parecen haberles enseñado que no vale la pena hablar.

En conflictos con asimetría es esperable que el silencio se utilice estratégicamente ya que como se ha mencionado el docente que plantea una diferencia, otro punto de vista, suele ser considerado conflictivo.

En los conflictos regulados por el silencio, en relación con los pares, con diferentes argumentaciones, siempre se llega al mismo lugar. No vale la pena hablar, estos conflictos no tienen solución. Son conflictos que, podríamos decir, no dan la oportunidad ni siquiera de plantearse. Permanecen en estado latente (Mitchell. 1997). Generando malestar por lo menos a una de las partes. En ocasiones pueden evolucionar hacia un conflicto regulado por la conversación. Esto ocurre si se da algún cambio en las condiciones institucionales que favorezcan el planteo. Es poco frecuente.

## Limitaciones del estudio

Como toda investigación cualitativa, no es generalizable. Las conclusiones a las que se arribaron podrán ser tomadas en cuenta para entender contextos similares. Alonso (1998) afirma “la entrevista solo puede ser leída de una forma interpretativa, esto es, la información no es ni verdad ni mentira, es producto de un individuo en sociedad que hay que localizar, contextualizar y contrastar” (p.70).

## Conclusiones del estudio

De acuerdo con la investigación realizada los conflictos escolares se caracterizan por:

- Ser identificados y conceptualizados como algo negativo, que llegan desde afuera imprevisiblemente, como catastróficos. Son vividos como un obstáculo, un error. No se los nombra como tales, sino que se utilizan palabras como malestar, dificultad.
- Están presentes en todo momento y lugares en la institución escolar
- Se entienden como lucha, lucha de egos, de poder.
- Ocurren entre pares y entre docentes con diferencia jerárquica (docentes y directivos)
- No son resueltos, ni regulados<sup>4</sup>. Algunas veces son abordados y otras veces ni si quiera se mencionan.
- Tienen carácter institucional sin embargo no son percibidos así.
- Se destacan características que asocian a lo infantil (capricho, competencia, necesidad de aprobación y reconocimiento del directivo).
- Se tramitan en soledad.
- Se sufren.
- Los sentimientos asociados al conflicto son: angustia, frustración, soledad, enojo. Mucho malestar.

En la escuela aparecen dos mundos muy diferenciados, el mundo infantil y el mundo adulto. Cada mundo tiene establecido comportamientos, normas y estatus diferentes. Sin embargo, en las situaciones de conflicto, esos límites se corren. Los y las docentes consideran que en el conflicto actúan como niños/as, en relación con sus pares y en relación con la autoridad. Por lo general esa apreciación siempre se identifica en la otra parte del conflicto no en la propia conducta. Ambos mundos se diferencian y se mezclan constantemente en situaciones de conflictos.

Como ya se mencionó predomina la conceptualización negativa del conflicto. Ello hace que se perciba como un obstáculo y que se anhele su eliminación. Se aprehenden conductas y estrategias que se cree que llevarán a evitarlos.

Solo en pocos casos se ha mencionado una idea positiva con relación al conflicto. Esas ocasiones se caracterizaron por un abordaje grupal y por la intervención de un tercero ajeno a la institución.

También se menciona como factor de conflicto al sistema educativo con sus normas y procedimientos rígidos: imposibilidad de cambio en las horas de los docentes curriculares, asignación de auxiliares con discapacidad designados para tareas que por su discapacidad no pueden realizar, infraestructura edilicia que complica la tarea diaria (escuelas muy pequeñas o escuelas muy grandes en función del personal).

Los comportamientos frente al conflicto mencionados fueron varios. Se destacan especialmente el aguantar, el dividir aguas y el retirarse. Ninguno de ellos permite una salida constructiva.

La estructura escolar compartimentada denominada celularismo, en general en la bibliografía es considerada como una limitación (Jares. 2001. Hargreaves. 2004). En los relatos docentes aparece más como un refugio

---

<sup>4</sup> El uso del término implica el afrontamiento de la situación y el intento de resolución o transformación de los conflictos.

ante el conflicto que como un impedimento de trabajo conjunto. En el aula propia, el docente tiene el poder, elige cómo enseña, cómo se vincula con alumnos y alumnas, a qué cosas les otorga más valor e importancia. Es el terreno de la propia decisión, de libertad dentro de la institución. Se visualiza el aula como un espacio de alivio y libertad, ajena al conflicto –por lo menos con otros adultos y otras adultas-. En ese espacio no es necesario hacer acuerdos de concepciones de enseñanza, concepciones de niñez, etc. En las experiencias de trabajo en conjunto (ajenas a situaciones de conflictos) relatadas, el celularismo fue superado con soluciones creativas.

Al conflicto se lo aborda con recursos individuales, con trabajo individual (se destaca el lugar de la terapia psicológica) y con estrategias individuales (dividir aguas, que no me afecte, en mi aula hago lo que me parece, pasar desapercibido).

Los conflictos no se resuelven, pero no porque se transforman como plantea Lederach (2009), sino porque una de las partes (la más débil) se retira (toma licencia, se traslada o renuncia) o quedan como en estado latente y en cualquier momento vuelven a surgir. En algunas ocasiones son como una amenaza constante.

También existen conflictos que se piensan como no conversables, que se organizan alrededor del silencio, permaneciendo latentes generando malestar.

Cuando hay conflicto, el espacio conjunto (donde esté el otro/a en conflicto) se visualiza peligroso y rechazado. Juega aquí un rol fundamental la conducción y la cultura escolar. Si en la institución se promueve el trabajo en equipo, como allí es donde muchas veces se evidencian los conflictos, también se favorece el abordaje de estos. Si no se promueve la colaboración, aparecen estrategias que refuerzan el aislamiento, el ocultamiento y la soledad.

La regulación de los conflictos (Lederach. 2009) conlleva la idea de que los conflictos no empiezan y terminan sino disminuyen, yendo hacia fines constructivos. Esta idea no es la que prevalece ya que la idea en el conflicto escolar es anular al otro, que ceda, o en algunos casos que no esté más. En los conflictos entre docentes ocurre algo similar a lo que plantea Collet Sabé (2018) con los alumnos y alumnas, se los/las excluye de diferente manera, muchas veces consiguiendo una “auto exclusión”.

En resumidas cuentas, los conflictos escolares entre adultos y desde su propia perspectiva son una realidad, que afecta no solo a docentes y su práctica sino también a al resto de la institución educativa tanto a las personas como al aprendizaje. Este último se ve afectado no solo porque en ocasiones se evita la realización de algunas actividades sino porque afecta la convivencia y ésta sin duda es parte de lo que la escuela enseña.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, L. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Fundamentos.
- Alzate Sáez de Heredia, R. (1998). *El papel de la mediación dentro de los programas de resolución de conflictos en el ámbito escolar*. Mollet del Vallés, II Jornades Catalanes de Resolució Alternativa de Conflictes.
- Ball, S. (1987). *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Paidós.
- Casamayor, G (coord). 1998. *Cómo dar respuesta a los conflictos. La disciplina en la enseñanza secundaria*. Editorial Grao.
- Collet Sabé, J. (2018). Vigilar y castigar en la escuela hoy: repensar el conflicto, el control y la disciplina desde la democracia agonista. *Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades (7)1*, 95-115.
- Denzin, N.K.y Lincoln, Y.S. (1994). Introduction: Entering the Field of Qualitative Research. *Handbook of Qualitative Research*. Sage.
- Galtung, J. (1981). *Hacia una definición de la investigación sobre la paz. UNESCO, Investigación sobre la paz. Tendencias recientes y repertorio mundial*. Unesco.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Red Gernika.



- Girard, K y Koch, S. (1997). *Resolución de conflictos en las escuelas. Manual para educadores*. Editorial Granica.
- Gonçalves Vidal, D. (2007). Culturas Escolares: entre la regulación y el cambio. *Propuesta Educativa* (28). Año 14. Vol 2. Pp.28-37. [http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/dossier\\_Vidal\\_PE28.pdf](http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/dossier_Vidal_PE28.pdf)
- Gonzalez, G y Paulero, R. (2010) *Abordaje Cooperativo y Pacífico de conflictos en la escuela*. Ministerio de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/curricula/pdf/2010\\_mediacion.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/educacion/curricula/pdf/2010_mediacion.pdf)
- Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano*. Paidós.
- Guber, R. (2012) *La etnografía*. Siglo Veintiuno Editores.
- Hargreaves, A. (2004). *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Morata.
- Jares, X. (1991). *Educar para la paz. Su teoría y su práctica*. Editorial Popular.
- Jares, X. (2001). *Educación y Conflicto. Guía de educación para la convivencia*. Editorial Popular.
- Jares, X. (2004). *Educar para la paz en tiempos difíciles*. Bakeaz. [https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/inn\\_doc\\_convivencia/es\\_def/adjuntos/600001c\\_Pub\\_Jares\\_educar\\_paz.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/inn_doc_convivencia/es_def/adjuntos/600001c_Pub_Jares_educar_paz.pdf)
- Lederach, JP. (2000). *El abecé de la paz y los conflictos. Educación para la paz*. Catarata.
- Lederach, JP. (2009). *El pequeño libro de Transformación de Conflictos*. Good Books.
- Lindon, A. (1996). *El trabajo y la vida cotidiana. Los modos de vida urbanos en el valle de Chalco*. Tesis Doctoral en Ciencias Sociales. Vol II. CES. El Colegio de México.
- Marradi, A; Archenti, N; Piovani, J. (2010). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Cengage Learning Argentina.
- Mitchell, C. (1997). Conflictos intratables: claves de tratamiento. Documento de trabajo N° 10. *Red Gernika*. Centro de Investigación por la paz Gernika Gogoratuz. [https://nanopdf.com/download/conflictos-intratables\\_pdf](https://nanopdf.com/download/conflictos-intratables_pdf)
- Muñiz Terra, L. (2018). El análisis de acontecimientos biográficos y momentos bifurcativos: una propuesta metodológica para analizar relatos de vida. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 19(2), Art. 13, <http://dx.doi.org/10.17169/fqs-19.2.2564>. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.8579/pr.8579.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8579/pr.8579.pdf)
- Noel, G. (2009). *La conflictividad cotidiana en el escenario escolar. Una perspectiva etnográfica*. UNSAM Edita.
- Paulero, R. (2010). *Del dicho al hecho. Miradas acerca de la educación sexual integral y la resolución de conflictos*. Trabajo Final para la Diplomatura Superior "Currículum y prácticas escolares en contexto". FLACSO
- Paulero, R. (2010) Alumnos Mediadores. Construyendo la Paz. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política. Universidad Católica de Temuco* (1) 2. 89-104. <https://www.cuhso.cl/index.php/RDCP/article/download/32/35/0>
- Pineda-Alfonso, J y García-Pérez, F. (2016). Conflicto y convivencia: profesores y alumnos en el proceso de enseñanza en un aula de secundaria. *Revista mexicana de investigación educativa*, 21(71) 1073-1091. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1405-66662016000401073&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-66662016000401073&lng=es&nrm=iso)
- Rubin, J.Z., Pruitt, D.G. y Kim, S.H. (1994). *Social conflict: Escalation, stalemate, and settlement* (2ª ed.). McGraw-Hill.
- Siede, Isabelino (2017). *Entre familias y escuelas. Alternativas de una relación compleja*. Paidós.
- Soneira. (2012). La teoría fundamentada en los datos de Glaser y Strauss. *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa.

Suares, M. (1997). *Mediación, conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Paidós.

Torres, J. (1998). *El currículum oculto*. Morata.

UNESCO. (2012). Educación para la convivencia y la cultura de la paz en América Latina y el Caribe. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Educacion-Convivencia-Paz.pdf>

Valles, Miguel S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.

**Fecha de recepción:** 23-4-2021

**Fecha de aceptación:** 6-7-2021

# RESEÑAS DE LIBROS



## Diana Marín Suelves y José Peirats Chacón (eds.) (2020). Estrategias didácticas digitales. Encuentros entre la investigación y la práctica. 216 páginas. Valencia, España: Calambur. ISBN: 9788483594995.

Por María Gabriela GALLI <sup>1</sup>

La educación actual no puede pensarse al margen de las tecnologías digitales (TD). Sin embargo, su integración es un proceso complejo que se ha constituido en un reto para el sistema educativo, sus instituciones y, para el profesorado en particular. Se parte de la premisa de que la integración de las TD en los centros educativos requiere algo más que dotarlos de equipamiento o utilizar aplicaciones o software específico para enseñar de la misma manera como se hacía con el libro impreso. En efecto, la obra titulada *Estrategias didácticas digitales. Encuentros entre la investigación y la práctica* devela la necesidad de considerar a las estrategias organizativas y didácticas como componentes claves para la integración e incorporación de tecnologías. La mirada está centrada en el profesorado y en el uso que realiza de las TD con sentido pedagógico, donde estas se constituyen en un medio para la formación. El encuentro entre la investigación y la práctica visibiliza potentes líneas de trabajo para que el profesorado pueda llevarlas a la acción, también brinda a los equipos directivos orientaciones para organizar y dinamizar sus centros y, en consecuencia, se derivan recomendaciones a considerar a nivel de las políticas educativas.

La obra tiene como editores a Diana Marín Suelves y José Peirats Chacón y cuenta con los aportes de un colectivo de investigadores de diferentes universidades iberoamericanas y miembros del grupo del Grupo de Investigación Currículum, Recursos e Instituciones Educativas (CRIE). Esta indagación tiene su origen en el marco del proyecto de investigación *Análisis de las estrategias docentes ante la digitalización de los contenidos del currículum de Educación Infantil y Primaria*, financiado por la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport de la Comunitat Valenciana. A su vez, es fruto de la línea de investigación del Grupo CRIE de la Universitat de València, y contó con la colaboración de equipos de investigación de otras universidades, como es el caso del dirigido por la Dra. Graciela Esnaola Horacek, de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina.

El libro está estructurado en dos bloques. El primero se encuentra integrado por siete capítulos y se vincula con parte de los hallazgos del proyecto de investigación anteriormente mencionado, cuyo objeto son las estrategias digitales desplegadas en centros educativos de primaria de la Comunidad Valenciana. El segundo, sitúa el foco de interés en la formación docente. Se presenta en dos capítulos y describe, por un lado, las políticas públicas implementadas durante las dos últimas décadas en materia TIC en la Argentina que acompañaron la formación docente y por otro, un caso de intervención en la formación inicial en los Grados de Maestro/a de Educación Infantil y Primaria de la Universitat de Valencia.

La publicación inicia con el prólogo de Jesús Rodríguez Rodríguez, donde se problematiza la temática y se pone de relieve la necesidad que tiene el profesorado en disponer de estrategias didácticas para llevar a cabo sus procesos con mediación tecnológica. El apartado es acompañado de una contextualización de la obra a cargo de los editores.

En el primer capítulo, Ángel San Martín y Mercedes Romero plasman el estado de situación de los centros educativos valencianos en materia innovación tecnológica y enfatizan la necesidad de recontextualizar las prácticas docentes desde una perspectiva mayor a la hegemónica que emana del discurso del digitalismo. La

---

<sup>1</sup> Universidad Tecnológica Nacional – Instituto Nacional Superior del Profesorado Técnico. Argentina/ gabriela.galli@inspt.utn.edu.ar

digitalización acarrea una nueva cultura que trasciende al tipo de soporte que se utilice e incide en otras variables del proceso de enseñanza y de aprendizaje. De ahí la importancia de indagar en qué medida los planes y programas desarrollados por administración, así como las iniciativas adoptadas por los centros educativos, tienen un real impacto en las prácticas.

El segundo capítulo de Laura Monsalve Lorente, Enrique García Tort y Miriam Elizabeth Aguasanta Regalado, analiza las políticas educativas y programas en materia TIC promovidas en España y, particularmente, en Valencia. Su recorrido histórico parte de fines del siglo XX con la política de dotación de recursos y finaliza con las principales acciones desplegadas en la actualidad por Instituto Nacional de Tecnologías y de Formación del Profesorado y, con el Plan Estratégico de la Generalitat en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Comunidad Valenciana. Los autores plantean que las líneas de acción a nivel macro vinculadas al plan de innovación educativa, la gestión educativa y la integración de las TIC en la actividad docente requieren, para su concreción, de un proyecto en el interior de los centros educativos que vinculen los aspectos organizativos, estrategias metodológicas y criterios de evaluación de la competencia digital.

Los capítulos tercero y cuarto presentan la descripción de cómo se ha integrado e incorporado la tecnología en dos centros valencianos de educación primaria. María Isabel Vidal Esteve, María López Marí y Adrià Benet Prats describen las características de un centro educativo rural y lo categorizan como «saturado tecnológicamente» en función de la dotación de equipamiento, contenidos y metodologías que incorporan. Las principales estrategias didácticas empleadas son el aprendizaje basado en proyectos o problemas (ABP), el aprendizaje servicio, la tutoría entre iguales, la tutoría compartida, la clase invertida, el aprendizaje cooperativo y basado en juegos, los grupos multinivel, el trabajo por rincones y los talleres, lo que pone en evidencia un trabajo cooperativo o en grupo por sobre el individual. En este centro la tecnología estuvo al servicio de las necesidades del estudiantado y permitió nuevos ordenamientos, agrupamientos y personalización del proceso de aprendizaje. La presentación del otro caso está a cargo de M. Isabel Pardo Baldovi, Isabel M. Gallardo Fernández y Mónica López Iglesias. Se trata de centro urbano de Educación Infantil, Primaria y Secundaria, concertado de titularidad religiosa, que alberga a una población estudiantil procedente de diversas realidades familiares, culturales, socioeconómicas y de estilos cognitivos, de ahí que la inclusión se constituye en una de sus prioridades. La dotación de equipamiento, la formación permanente del profesorado entre otras líneas de acción a nivel organizativo como didáctico vinculadas con integración de las tecnologías y las estrategias de aprendizaje cooperativo, docencia compartida, gamificación y ABP adoptadas por el profesorado, juegan un papel primordial para la atención de las necesidades del alumnado. Los resultados evidencian que aquellas han ejercido un claro impacto en el aprendizaje, sociabilización y vinculación entre y con el alumnado.

El capítulo cinco se inicia con una reflexión acerca de la escuela en la era digital de la mano de Diana Marín Suelves y Ana de Castro Calvo. También, se presentan los elementos que estructuraron el proyecto de investigación *Análisis de las estrategias docentes ante la digitalización de los contenidos del currículum de educación infantil y primaria* y sus principales resultados a partir del análisis comparativo de los datos relevados en las aulas de 5º y 6º de Primaria de cuatro centros escolares de dos comunidades autónomas de España. Este desarrollo devela, por un lado, la diversidad de estrategias didácticas digitales que se incorporan basadas en metodologías activas, entre las que se destacan el APB, la gamificación, el flipped-classroom y el aprendizaje para la vida; y por otro, algunos aspectos que se ven facilitados con la mediación tecnológica tales como el trabajo en equipo, el reparto de materiales, la generación de contenidos curriculares, el desarrollo de trabajo contextualizado y funcional, la comunicación y sostenibilidad.

A continuación, en el capítulo sexto, José Peirats Chacón, Vicente Gabarda Méndez y Melanie Sánchez Cruz presentan las conclusiones del trabajo de campo realizado en la mencionada investigación, como también algunas reflexiones a considerar al momento de integrar las tecnologías en los centros educativos. Los autores sostienen que «lo que guía el proceso no son las tecnologías ni los artefactos, sino los objetivos de aprendizaje que se pretenden alcanzar». De ahí la importancia de contar con líderes que promuevan e impulsen la integración, así como de un proyecto educativo acordado y consensuado por el claustro haga explícitos sus fines y propósitos, a modo de hoja de ruta que guíe el proceso y convoque a los distintos actores institucionales.

Por último, el séptimo capítulo del primer bloque es nutrido con los aportes de Donatella Donato y Héctor Saiz quienes comparten reflexiones acerca de los propósitos de las estrategias de enseñanza con mediación

tecnológica, y sus potenciales contribuciones en procesos contextualizados y participativos que atiendan a la diversidad de estilos de aprendizaje, que promuevan la integración social y colaboren en la creación de comunidades.

El segundo bloque, como se expresó anteriormente, se focaliza en el profesorado. El primer aporte de Graciela Esnaola Horacek y María Gabriela Galli está centrado en las políticas públicas argentinas promovidas durante las últimas dos décadas, destinadas a fortalecer, por un lado, las estrategias de equidad y mejoramiento de la calidad de la educación y por otro, el rol docente mediante estrategias de formación para integrar las TIC en las prácticas pedagógicas. De la exposición se destacan: i) el Programa Conectar Igualdad, política pública universal de inclusión digital educativa en todo el territorio nacional que entregaba netbooks y desarrollaba materiales didácticos digitales, como medio para democratizar el conocimiento y superar las desigualdades educativas y sociales y, capacitaba al profesorado para el trabajo con mediación digital, ii) el Plan Nacional de Formación Docente, iii) el Programa Nacional de Formación Permanente 2013-2016 como propuesta de formación gratuita, universal y en ejercicio de los docentes de todos los niveles y modalidades, reconociéndolos como sujeto de derecho y, a sus instituciones, como ámbitos donde se construye saber pedagógico y, iv) la restauración del orden neoliberal, durante los últimos cuatro años, y su reorientación en las políticas educativas con la suspensión de programas y proyectos anteriores, la centralidad puesta en la alfabetización digital por sobre cerrar las brechas digitales en la población, la descentralización de la formación docente, la generación de dispositivos de formación situada, la presencia del sector privado para atender tanto a la provisión de tecnologías como de capacitaciones, entre otras. Las autoras ponderan el derecho que tiene el profesorado a recibir una formación permanente por parte del Estado como parte de las políticas de integración de TIC, las que debieran contemplar tanto aspectos didácticos como técnicos, ya que actualmente se requiere de docentes con buen saber hacer pedagógico como una de las dimensiones principales de integración de tecnologías digitales. A partir del devenir histórico presentado e, independientemente de las líneas de acción desplegadas por el Estado, se concluye que los procesos de incorporación digital en el sistema educativo argentino son muy heterogéneos a partir de las distintas realidades sociales, económicas y culturales.

La obra finaliza con el capítulo de M. Isabel Pardo Baldoví y Diana Marín Suelves quienes relatan un proyecto de innovación docente desarrollado en la Universitat de Valencia en los Grados de Maestro/a en Educación Infantil y Primaria mediante el uso de edublog como recurso didáctico. El propósito consiste en que el alumnado pueda crear un repositorio de recursos plausible a ser incorporado en su futura práctica, a partir de la generación de espacios de intercambios que impulsen la reflexión crítica acerca de la pertinencia de los mismos en función del contexto, visibilizando sus posibilidades y limitaciones.

Para concluir, la obra reseñada, basada en investigaciones y reflexiones, cristaliza el análisis de diversas situaciones donde las estrategias organizativas y digitales generadas en los centros educativos se constituyen en elementos para el cambio e innovación educativa, con intencionalidad de transformación sustantiva de las prácticas. También presenta el devenir histórico de distintas políticas públicas en materia TIC de España y Argentina, que se sustentan tanto en la mejora del accionar docente como en la dotación de equipamiento y conectividad para los centros. De la lectura se desprende que el cambio en los centros educativos no se circunscribe a incorporar artefactos o aplicaciones tecnológicas en las prácticas ni a la enunciación de directrices por parte de administración bajo la lógica *top-down*, sino que requiere de la creación de condiciones para una verdadera transformación de la cultura institucional. Algunas de sus claves se pueden encontrar en la formación del profesorado, en su renovación pedagógica, en la optimización de recursos, en la incorporación de metodologías activas y en la creación de propuestas que permitan atender y dar respuesta a las necesidades del alumnado, acordes con los objetivos que se pretenden alcanzar. De esta forma la tecnología se constituye en un medio que crea oportunidades para potenciar distintos tipos de habilidades en la comunidad educativa e innovar en aspectos vinculados con la enseñanza y la gestión de los centros educativos.

**Fecha de recepción: 26-2-2021**

**Fecha de aceptación: 1-3-2020**



**García, Pablo Daniel (2020). *Un viaje por las escuelas secundarias de Latinoamérica. Políticas y estrategias para la concreción del derecho a la educación en contextos de desigualdad y educación*. Rosario, Santa Fe, Argentina. Homo Sapiens Ediciones. 277 pp.**

Por Florencia Clara MAZZOLA<sup>1</sup>

El libro del Dr. Pablo Daniel García, *Un viaje por las escuelas secundarias de Latinoamérica. Políticas y estrategias para la concreción del derecho a la educación en contextos de desigualdad y educación*, analiza las estrategias educativas que promueven el acceso, permanencia y egreso de las trayectorias escolares de estudiantes de escuelas medias en contextos vulnerables de Latinoamérica. La preocupación del autor radica en la *dificultad en el cumplimiento del derecho a la educación para todos* y su propósito es visibilizarla para identificar obstáculos y aspectos que contribuyan a su superación. El origen de este libro es su Tesis Doctoral, a partir de la cual retoma algunas líneas de análisis y traza nuevas, para el abordaje de esta problemática.

El libro se encuentra dividido en dos partes. La primera, consta de tres capítulos en los cuales se dedica a delimitar el marco teórico que enmarca el trabajo, y en la segunda parte, conformada por cinco capítulos, identifica y analiza críticamente las políticas educativas y las estrategias para garantizar el derecho a la educación en la región.

Debemos señalar dos cuestiones claves del libro. Por un lado, el Dr. García, ha realizado un extenso trabajo de campo que consta de 71 entrevistas a Directorxs, docentes y otrxs profesionales involucradxs, en 38 instituciones educativas ubicadas en 32 ciudades de 7 países diferentes: Argentina, Chile, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Estas entrevistas, le permiten al autor cartografiar el contexto de desigualdad en Latinoamérica donde se insertan las escuelas que visita, así como analizar las trayectorias de lxs estudiantes y las estrategias de inclusión educativas que se desarrollan en cada institución.

Por otro lado, un aspecto enriquecedor -que permite compartir el viaje con el autor- es la incorporación de relatos sobre las características del espacio y el clima con la descripción detallada de paisajes, y de sensaciones, percepciones, recuerdos autobiográficos, así como de obstáculos y facilitadores que ha encontrado para llegar a las escuelas a realizar las entrevistas.

En el primer capítulo, realiza un recorrido desde lxs referentes clásicos de la sociología y los conceptos principales, para analizar sobre las condiciones de desigualdad social en la región; y la problematización de las trayectorias escolares realizadas por referentes en educación. En este sentido, resulta pertinente destacar la diferenciación que retoma de Terigi (2007) sobre las trayectorias escolares teóricas de las trayectorias escolares reales, siendo estas últimas más complejas. Retoma a Kaplan (2008), quien comprende a estos itinerarios como trayectos escolares que se interrelacionan con las condiciones de vida de lxs estudiantes, la determinaciones institucionales y las estrategias individuales que se ponen en juego. Para alcanzar el punto de partida y argumento central del libro: *para el cumplimiento del derecho a la educación es necesario identificar y hacer lugar a la diversidad en las condiciones de las juventudes, como punto de partida y de posibilidad en las escuelas*.

<sup>1</sup> Universidad de Buenos Aires, Argentina/ florenciamazzola1985@gmail.com

En el segundo capítulo, identifica las normativas educativas vigentes en los países que son objeto de investigación. En primer lugar, describe los niveles educativos de cada uno de ellos y aquellos que son obligatorios en cada país. Luego, se focaliza en identificar en la legislación educativa políticas sobre los sectores con derechos vulnerados. De este modo, presenta tres cuadros -de elaboración del autor- en los que observar a partir de la comparación de los datos, el avance en el incremento de años para la obligatoriedad escolar. Sin embargo, señala cómo a pesar de estos avances, y de la mejora en los niveles socio-económicos, las desigualdades estructurales persisten en la región. Resultando por tanto una *persistente dificultad en el cumplimiento al derecho a la educación de todxs*, en la cual se distancian los objetivos de las leyes con la realidad.

En el tercer capítulo, a partir del marco teórico construido y de las entrevistas (que comienza a incorporar a partir de este capítulo), identifica las características de las condiciones de vida familiares de lxs estudiantes y analiza *cómo influyen en la configuración de las trayectorias escolares reales* de éstos. Para ello, se centra en las condiciones de vivienda, la dimensión laboral -de las familias y de lxs propixs estudiantes-, y finalmente en la composición familiar.

En la segunda parte del libro, realiza un análisis del impacto que tienen las políticas educativas alrededor de diferentes estrategias: en la provisión de recursos<sup>2</sup> -como cuestión social-, y en las innovaciones que se promueven desde la enseñanza<sup>3</sup> -como cuestión escolar-. Para ello, identifica y analiza las estrategias de inclusión educativa en relación a los sectores caracterizados en la primera parte.

En relación a las *estrategias basadas en la provisión de recursos*, abordadas en el cuarto capítulo, reflexiona sobre las tensiones entre la focalización de las políticas educativas -heredadas de los '90- y la tendencia en la recuperación de su universalización -a partir de la primera década del siglo XXI-. En estas últimas, se ubica al Estado en un rol central para garantizar las condiciones de los sectores con derechos vulnerados en la provisión de recursos orientados a sostener la escolaridad (por ejemplo, becas, tecnología, entre otros).

A partir del capítulo cinco, reflexiona sobre las estrategias pedagógicas. En este sentido, recupera la centralidad de la escuela en tanto institución que posee ciertas particularidades y que precisa ser analizada en su especificidad (y unicidad). Éstos responden a los diagnósticos y estrategias que cada una de las escuelas lleva adelante para atender las particularidades, conformando lo que denomina *estrategias basadas en la innovación pedagógica*. Analiza experiencias sobre innovación en la evaluación y autoevaluación, el trabajo por proyectos promovidos por lxs estudiantes, y otros en los que se pone el acento en la investigación. Así, como la incorporación de la lengua quechua en Atacama (Chile) en el curriculum escolar.

A continuación, en el capítulo seis, aborda las tutorías como *estrategias basadas en el acompañamiento a lxs estudiantes*. Analiza los distintos formatos que tienen en América Latina y quienes están a cargo de llevarlas adelante. En su mayoría, son realizadas por docentes y psicólogxs, y en algún caso por lxs mismxs estudiantes. Según se puede leer en las entrevistas de este capítulo, así como en el énfasis del autor en esta estrategia, se resalta la importancia que constituye esta estrategia para el andamiaje de lxs estudiantes. Se subraya la necesidad de profesionalizar estos espacios así como de incorporar recursos, para seguir desarrollándose y fortaleciéndose.

La tercera estrategia pedagógica que se analiza en el capítulo siete, son aquellas *basadas en la innovación de la gestión educativa*. Aquí reflexiona sobre las modificaciones en la gestión escolar en la construcción de lo local. En este sentido, observa que las modificaciones en los tiempos “tradicionales” y espacios escolares, permiten una escuela más inclusiva en el acompañamiento de la diversidad de lxs estudiantes. En este capítulo resulta fundamental el señalamiento que realiza el autor y que tiene su correlato en las experiencias relatadas

---

<sup>2</sup> Establece las siguientes subcategorías para su abordaje: estrategias de provisión de recursos económicos, estrategias de provisión de recursos escolares, estrategias de provisión de nuevas tecnologías, estrategias de provisión de recursos alimenticios y estrategias de provisión de recursos complementarios (García, 2020, p. 110).

<sup>3</sup> Establece las siguientes subcategorías para su abordaje: estrategias basadas en la modificación del régimen académico, estrategias orientadas a la compensación de aprendizajes, estrategias basadas en la innovación en la enseñanza y estrategias basadas en la construcción de un curriculum inclusivo (García, 2020, p. 146).



en el libro, respecto a la tensión entre: el control central de los Estados Nacionales en la planificación (a nivel macro) y la autonomía de las escuelas en la construcción de estrategias educativas inclusivas (a nivel micro).

Finalmente, el último capítulo a diferencia de los cuatro anteriores, titulado las “Intervenciones Ad Hoc”, permite visibilizar las intervenciones no planificadas de docentes, directivxs y auxiliares ante las dificultades de lxs estudiantes. El autor las identifica y analiza en vínculo a la contribución que realizan en el proceso de andamiaje de las trayectorias de lxs estudiantes. Poniendo de relieve el esfuerzo de lxs actorxs escolares “más allá de sus funciones” y subraya la necesidad de mayor intervención estatal (en el nivel educativo y socio-económico).

El aporte del libro a la problemática en el cumplimiento al derecho a la educación para todxs, permite identificar el avance y dificultades de las políticas educativas que tienden a la universalización en el acceso, permanencia y egreso, así como las propuestas superadoras que permiten promover estrategias educativas inclusivas en Latinoamérica.

Considero que este libro pone de relieve un tema fundamental de la educación que constituye una de las premisas del Dr. García: la escuela como posibilidad de revertir itinerarios de exclusión. En este sentido, a lo largo del análisis, se observan por un lado, la necesidad de mayor intervención del Estado, y las dificultades en la implementación de las políticas educativas, que continúan siendo problemas en la educación. Sin embargo, por otro lado, visibiliza los esfuerzos y los cambios que realizan las escuelas -a pesar de los discursos que circulan- a partir de lxs estudiantes que alojan. Visibilizando a partir de las experiencias educativas de cada escuela visitada, la relevancia de las estrategias pedagógicas para la inclusión y el sostenimiento de las trayectorias escolares reales en el cumplimiento del derecho a la educación.

### **Referencias bibliográficas**

García, P. (2020). *Un viaje por las escuelas secundarias de Latinoamérica. Políticas y estrategias para la concreción del derechos a la educación en contextos de desigualdad y exclusión*. Homo Sapiens Ediciones.

Kaplan, C. (2008). Comportamiento individual y estructura social: cambios y relaciones. Una lectura desde Norbert Elías. En Kaplan, C. (coord.): *La civilización en cuestión. Escritos inspirados en la obra de Norbert Elías*. Miño y Dávila Editores.

Terigi, F. (2007). Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. Ponencia presentada en el III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy. 28, 29 y 30 de mayo de 2007. Mimeo.

**Fecha de recepción: 28-4-2021**

**Fecha de aceptación: 30-4-2021**

# RESEÑAS DE TESIS



# Los Inspectores de Enseñanza y sus intervenciones para la resolución de conflictos en las escuelas. Análisis sobre las prácticas y experiencias de los inspectores de la Región Educativa N° 11 de la Provincia de Buenos Aires.

Por Marcela MARTIN <sup>1</sup>

- **Explicitación del tema y objeto de investigación**

**Los Inspectores de Enseñanza y sus intervenciones para la resolución de conflictos en las escuelas.** Análisis sobre las prácticas y experiencias de los inspectores de la Región Educativa N° 11 de la provincia de Buenos Aires.

El problema hace referencia a la resolución de conflictos en el ámbito escolar y las intervenciones que realizan los inspectores de enseñanza en el abordaje de los mismos y en el tránsito hacia su solución. En este sentido el objeto de investigación se vincula con la construcción de estrategias que implementan los inspectores de enseñanza para lograr disolver los conflictos en las escuelas.

- **Planteo de hipótesis de trabajo**

En este trabajo se pretendió indagar sobre estas estrategias de intervención que realizan los inspectores en el marco de su tarea en las escuelas. Desde esta perspectiva, los interrogantes que guiaron la investigación fueron:

¿Qué acciones implementa el inspector de la Región N° 11 de la provincia de Buenos Aires ante el conocimiento de una situación de conflicto en el ámbito escolar?

¿Qué circunstancias facilitan los abordajes de los conflictos en las escuelas pertenecientes a la Región N° 11 de la provincia de Buenos Aires?

¿De qué manera se resuelven los conflictos en las escuelas de la Región N° 11 de la provincia de Buenos Aires?

¿Cuáles competencias se consideran necesarias para intervenir en las situaciones de conflicto, según los inspectores de enseñanza de la Región N° 11 de la provincia de Buenos Aires?

- **Referencia al marco teórico utilizado**

El marco teórico es precedido por un marco normativo en referencia al inspector de enseñanza que incluye un breve recorrido de la función supervisiva, su transformación a través del tiempo, y un encuadre de la legislación que regula las funciones, obligaciones y tareas del inspector.

Luego sí, se consideran los aspectos teórico-conceptuales que son relevantes para comprender, en principio, qué se entiende por intervención y luego qué se entiende por situación de conflicto.

El concepto de intervención y de situaciones de conflicto están circunscriptos primordialmente al enfoque que sostiene el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires y con los aportes de diversos autores como Buades Fuster y Giménez Romero, Nicastro, pero sobre todo se sostiene el concepto de Alfredo Carballada quien “entiende la intervención como forma de generar decisiones responsables, donde quienes intervienen se hacen cargo de las consecuencias, donde aparece la necesidad de diálogo con la teoría, donde se plantea entonces

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina / licenciadaef@gmail.com

desnaturalizar algunos hechos o sucesos, pensar juntos, pensar situados, re-establecer la relación pedagógica” (Carballeda, 2007, p.19)

En relación a los conflictos, se contemplan las teorías de varios autores como Vinyamata, Galtung, Amani, Galende, Rozenblum, González y Paulero, y Sepúlveda, como los más relevantes; reconociéndose al conflicto como una situación extraordinaria, de carácter complejo que involucra tanto a los sujetos que forman parte de ella como al marco organizativo-institucional, y en ocasiones son de tratamiento urgente dado que se encuentran vulnerados los derechos de las personas afectadas.

Se definen aquí los tipos de situaciones de conflicto que se consideraron en la Guía de Orientación para la intervención en Situaciones de Conflicto en el Escenario Escolar (2012) como lo son: maltrato infanto-juvenil, presunción de abuso sexual infantil, violencias en el espacio escolar, fallecimiento, suicidio, niña/os en situación de calle, trabajo infantil, desaparición de personas, sustancias psicoactivas, niña/os en situación de trata.

Se presentan también las posibilidades de análisis y evolución de estas situaciones, como así mismo los aspectos a tener en cuenta para su resolución, las formas de abordaje, los paradigmas y las estrategias consideradas más adecuadas para implementar en el ámbito escolar: la negociación, la mediación, el arbitraje y la conciliación.

También se incluyen los fundamentos de la gestión colaborativa del conflicto y antes de finalizar se exponen las habilidades y competencias de acción profesional (Echeverría, 2002) formulando aquellas que se piensan determinantes para los abordajes de los conflictos dentro de la profesión supervisiva.

- **Presentación de los fundamentos epistemológicos y el diseño metodológico de la investigación**

En el marco metodológico, sostenido desde un modelo descriptivo explicativo se presenta el trabajo de campo realizado, las técnicas utilizadas, cómo se procesaron los datos y el mapa de las categorías analizadas.

El trabajo de campo realizado se dividió en dos instancias. La primera consistió en la aplicación de una encuesta, realizada a un grupo de directivos del nivel secundario con el objetivo de obtener información directa del personal supervisado. Dicha encuesta se implementó a través de un cuestionario. “Un cuestionario consiste en un conjunto de preguntas respecto a una o más variables a medir” (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010, p.217).

La segunda instancia se basó en entrevistas realizadas a inspectores de nivel secundario y de psicología comunitaria y pedagogía social, y dieron lugar a recabar datos del orden de lo cualitativo obtenidos del diálogo con cada participante. El análisis de estos datos pertenecen a la descomposición efectuada a partir de las transcripciones de los discursos de sus experiencias.

Al utilizarse los datos de ambas técnicas (encuestas y entrevistas) de manera articulada para alcanzar los resultados, podemos decir que se utilizó una triangulación metodológica.

- **Presentación de los resultados obtenidos y las contribuciones de la tesis al conocimiento del tema investigado.**

Los resultados se presentan en cuatro títulos relacionados íntimamente con las preguntas que guiaron la investigación:

*Los inspectores y sus intervenciones*

Aquí se contemplan las visitas de los inspectores a las escuelas, el análisis de las situaciones conflictivas que se presentan, los asesoramientos que emanan, la participación concreta que tienen en el abordaje del conflicto, y que finalmente se traduce en el tipo de tareas y las decisiones que toma.

En este sentido se indagó cuántas veces los inspectores concurrían a las escuelas ante una situación de conflicto y la mayoría de los entrevistados coinciden en que tres visitas son suficientes en estas circunstancias.

Existe una coincidencia entre los entrevistados en la importancia de tomar conocimiento inmediato y profundizar sobre lo que pasó, para poder comenzar con las primeras acciones. Se privilegia la primera intervención, el primer contacto, como base para recabar toda la información precisa y pertinente.

Hay una tendencia a revisar el cumplimiento de lo normado que parece brindar cierta tranquilidad a los que trabajarán en la resolución del conflicto. Dentro de esta revisión y análisis se contempla la tarea de garantizar los derechos dentro de la situación extraordinaria que es el conflicto en la escuela.

Los inspectores manifiestan que brindan indicaciones que quedan por escrito, que se registran como acto de volver a mirar la situación e insisten que los pasos prioritarios a seguir están en la Guía de Orientación para la Intervención en Situaciones Conflictivas en el Escenario Escolar y le competen al personal directivo.

Hay un testimonio interesante que asigna importancia a dos factores en la instancia del asesoramiento; una es la gestión de la comunicación y otra la organización del trabajo en equipo.

Surge en forma reiterada en las entrevistas, la cantidad y hasta la superposición de tareas o acciones al mismo tiempo que deben realizar las inspectoras e inspectores. Por cada intervención que realizan en una situación de conflicto, ejecutan una diversidad de actividades asociadas a dicha intervención. Estas acciones conforman un continuum de tomas de decisiones tendientes a dar solución al conflicto.

#### *Los inspectores y sus vínculos con otros actores*

Entre los recursos humanos que se consideran esenciales, se pueden establecer dos grandes grupos: aquellos pertenecientes a la Dirección General de Cultura y Educación (los inspectores, los directivos, los equipos de orientación escolar, los docentes, los preceptores, e integrantes del Consejo Escolar, Secretaría de Asuntos Docentes y Gremios Docentes) y aquellos que pertenecen a la comunidad (fuerzas de seguridad, municipalidad con sus diferentes áreas, el servicio local de promoción y protección de derechos y las familias).

#### *Los inspectores hacia la resolución de conflictos*

Los inspectores destacan en este camino hacia la resolución la importancia de los acuerdos y el sostenimiento del trabajo con otros, como estrategias sumamente valiosas que permiten mejorar la situación de conflicto, en tanto crea un escenario más propicio o deseable para el procedimiento hacia su solución.

Una de las ventajas a la hora de solucionar los conflictos parece estar ligada a una buena comunicación, transparente y abierta, que hace más fácil el abordaje.

En referencia a cuándo está solucionado el conflicto, los inspectores coinciden que una situación está cerrada cuando se logra retomar la escolaridad con regularidad, es decir cuando está totalmente desarticulado el conflicto y se vuelve a tener clases normalmente en la institución educativa, encauzando de esta forma el derecho a la educación. Vale decir, que el conflicto se considera resuelto cuando se reanuda la dinámica habitual en la institución y se continúa con el proceso de enseñanza y de aprendizaje.

#### *Los inspectores y las competencias necesarias para el desempeño de su rol.*

El término de competencia se utilizó aquí como el conjunto de aptitudes y actitudes, adquiridas y aprendidas a través de la práctica diaria y se entiende como el conocimiento en la acción, el poder de hacer algo.

Entre las competencias admitidas por los inspectores entrevistados prevalecen aquellas relacionadas con poder trabajar en equipo, escuchar, ponerse en el lugar del otro, generar tranquilidad, saber con precisión los pasos a seguir en cada situación, conocer la norma y trabajar dentro de ella.

Emergen notablemente las ideas de tener una mirada situada, de saber leer el contexto, de ayudar a leer y mirar. Del mismo modo, poder comunicar y hacer que los demás se comuniquen se identifica como una competencia relevante, mencionándose con frecuencia la comunicación fluida, efectiva y el trabajo compartido.

Se considera que las competencias profesionales requieren de la práctica reflexiva, que supone innovar y construir nuevos saberes, y la implicación crítica que trae aparejado el debate sobre el sentido político de la educación.

En relación a los aportes de esta tesis al conocimiento, se pretendió que contribuya con el análisis reflexivo, la evaluación y la acción, desprendida de las diferentes situaciones de conflicto en el ámbito escolar, para aquellos que asumen el trabajo privilegiado de garantizar la implementación de las políticas públicas de educación. En el marco de la co- responsabilidad se considera imprescindible reconocer herramientas para poder resolver los conflictos colaborativamente como así también definir las competencias necesarias para la función supervisiva que desempeñan los inspectores de enseñanza.

Como hallazgo de la investigación se descubre que la institución escolar siempre obtiene algún aprendizaje luego de transitar circunstancias conflictivas. El proceso que implica gestionar las situaciones conflictivas originan conocimientos específicos y desarrollo de habilidades y competencias para tal fin.

### Referencias bibliográficas

AMANI, C. (1995). *Educación Intercultural*. Popular.

BUADES FUSTER, J. Y GIMÉNEZ ROMERO C. (2013). *Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable. Manual de intervención comunitaria en barrios*. España: CEIMIGRA-IMEDES.

CARBALLEDA, A. (2007). *Escuchar las prácticas. La supervisión como proceso de análisis de la intervención en lo social*. Espacio.

COMUNICACIÓN CONJUNTA N° 1/12. DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Guía de Orientación para la Intervención en Situaciones Conflictivas en el Escenario Escolar*, noviembre de 2012.

ECHEVERRÍA SAMANES B. (2002). *Gestión de la competencia de acción profesional*. Revista de Investigación Educativa, 20 (1), 7-43. Recuperado 24/04/2020 desde <https://revistas.um.es/rie/article/view/9741>

GALENDE, E (2005). *Conferencia Magistral. Encuentro Provincial de Equipos Interdisciplinarios*. La Plata. Buenos Aires.

GALTUNG, J. (2000). *Transformación de conflictos por medios pacíficos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. ED

GONZÁLEZ G. y PAULERO R. (2010). *Abordaje cooperativo y pacífico de conflictos en la escuela*. Ministerio de Educación.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R. FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5ta. Ed.). Mc Graw Hill. Interamericana.

NICASTRO, S. (2010). *Ponencia del Encuentro de Supervisores de Primaria y Psicología en Mar del Plata*. Buenos Aires.

ROZENBLUM DE HOROWITZ, S. (1998). *Mediación en la escuela. Resolución de conflictos en el ámbito educativo adolescente*. Aique.

SEPÚLVEDA MONTAÑO, I. (2015) *Mediación escolar. Hacia una educación emocional y pacífica*. Colección Themis.

VINYAMATA, E. (2004). *Guerra y paz en el trabajo: conflictos y conflictología en las organizaciones*. Universitat de Valencia.

**Fecha de recepción: 13-7-2021**

**Fecha de aceptación: 26-7-2020**



In Memoriam

## Gloria Edel Mendicoa

Por Irma De Felippis

El 9 de mayo de 2021, nos dejó Gloria Mendicoa, quienes pudimos compartir horas de trabajo y de descanso tuvimos la dicha de conocer a una mujer amable, trabajadora incesante, elegante, vital y que deja sus vivencias y sus saberes en el paso por la academia argentina.

Gloria se recibió de Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Sociología, Universidad Católica de La Plata, Profesora Consulta de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Investigadora Categoría 1 del programa de Incentivos para docentes investigadores y de UBACyT.

En su trabajo como docente universitaria, fue Profesora Regular de las Cátedras Política Social y Estado y Política Pública de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Profesora titular de la Cátedra Métodos y técnicas de Investigación en el Depto. de Humanidades y Ciencias Sociales UNLaM, Titular del seminario de Tesis de la Maestría de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, este año iba a dictar Introducción al Instrumental, Métodos y Técnicas en esta Universidad y docente del IGLU (Gestión de Líderes Universitarios).

En su desempeño en el ámbito de la gestión académica, fue Secretaria de Investigación en el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza, Directora del Observatorio Social Regional Oeste Metropolitano dependiente de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de La Matanza. Dirigió el Grupo de Estudio *Mercosur e Institucionalidad Social* en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

Ha publicado Libros, entre ellos: Fronteras abiertas del Mercosur, La Comunidad y sus actores, Tesis y Tesistas, Evaluación Social, Manual teórico práctico de Investigación Social y numerosos artículos en revistas académicas argentinas de América Latina y europeas.

Participante de diversos foros científicos de arbitraje y académicos tanto del ámbito nacional como internacional

Una mujer incansable al servicio del estudio y de la investigación, generosa con su saber, con un amplio sentido de dar, abrir puertas, escuchar...

Su paso por los claustros académicos será recordada, cómo decir: Gracias Gloria, siempre estarás presente.





In Memoriam

## Victor René Nicoletti

Queremos hacer un homenaje al Profesor Victor René Nicoletti que ha fallecido algunos meses atrás. Nacido en Quehué en 1942, egresó de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones y llegó a ser Decano de esa unidad académica. Fue magíster en Relaciones Internacionales y Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Sociología. Además desarrolló su Posdoctorado en la Universidad Johan Wolfgang Von Goethe, en Alemania. En su extensa trayectoria, fue docente, investigador y directivo universitario. Fue profesor titular de la Universidad de Buenos Aires, de la Universidad Nacional de La Plata, y de la Universidad Nacional de La Matanza. Fue reconocido como «Profesor Honorario» de la Universidad Nacional de Misiones e integró la Comisión Técnica de creación de la Universidad Nacional de Entre Ríos, entre otras labores y reconocimientos. Hasta su fallecimiento, el Dr. Nicoletti fue vice-rector de la Universidad Nacional de La Matanza.

Destacamos que Victor René Nicoletti fue miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, como representante del Consejo Interuniversitario Nacional, en varias ocasiones y, desde esa función, siempre abogó por la calidad de los estudios universitarios en sus diversas dimensiones.

En reconocimiento de sus condiciones humanas y por su invaluable aporte como defensor de la universidad pública argentina, a partir de su función de docente investigador, como autoridad superior y en su desempeño desde la gestión pública, homenajeamos la memoria de Victor René Nicoletti como uno de los protagonistas de la gestión de la política universitaria en Argentina.