

## **Recentralización del poder y debilitamiento de la participación. Una aproximación a los modos de construcción de las políticas hacia la escuela secundaria obligatoria en la provincia de Buenos Aires a escala territorial (2015-2018)**

**Inés Rodríguez Moyano**

Universidad Nacional de Hurlingham, Argentina

**Maida Diyarian**

Universidad Nacional de Hurlingham, Argentina

Fecha de recepción: 30-4-20

Fecha de aceptación: 16-5-20

### **Resumen**

Este artículo analiza los modos de gestión que acompañan a los procesos de implementación de las políticas dirigidas a garantizar la obligatoriedad del nivel secundario en el marco de la restauración conservadora entre el 2015 y el 2018. A partir de un estudio de corte cualitativo, el trabajo analiza los marcos normativos e institucionales del gobierno del sistema educativo provincial así como las miradas de los/as referentes de la gestión intermedia respecto del modo en que aquellos promueven u obturan los procesos de democratización y participación social.

**Palabras clave:** gestión educativa; restauración conservadora; nivel secundario; provincia de Buenos Aires.

### **Abstract**

This article analyzes the systems of government aimed at guaranteeing the mandatory high school at the local level in the context of conservative restoration between 2015 and 2018. Based on a qualitative study, the paper analyzes the normative and institutional frameworks of the government of the educational system in Buenos Aires as well as the views of the referents of intermediate management regarding the way in which they promote or close the processes of democratization and social participation.

**Keywords:** systems of government; conservative restoration; high school; Buenos Aires.

## **Resumo**

Este artigo analisa as modalidades de gestão das políticas destinadas a garantir o ensino médio obrigatório em nível local, no âmbito da restauração conservadora entre 2015 e 2018. Com base em um estudo qualitativo, o trabalho analisa as estruturas normativas e institucionais do governo do sistema educacional de Buenos Aires bem como as visões dos referentes da gerência intermediária em relação à maneira pela qual eles promovem ou fecham os processos de democratização e participação social.

**Palavras-chave:** gestão educacional; restauração conservadora; ensino médio; Buenos Aires.

## Introducción

La preocupación por la democratización de la gestión escolar en la provincia de Buenos Aires ha sido una cuestión central en la agenda política de las autoridades provinciales durante el periodo kirchnerista (2003-2015). La culminación del proceso de transferencia de servicios educativos a las jurisdicciones que tuvo lugar en la década de los '90, implicó para dicha provincia una tendencia paralela hacia la recentralización de la toma de decisiones en la instancia de la Dirección General de Cultura y Educación, y un recorte de las atribuciones de los órganos colegiados y de la administración distrital<sup>1</sup>. Con el propósito de superar las limitaciones de la centralización, desde el 2003 las autoridades provinciales buscaron desconcentrar la administración del sistema como estrategia para mejorar la gobernabilidad y el trabajo en el campo pedagógico (Agoff et. al., 2012). En esta dirección, se desplegaron diversas acciones que resultarían centrales para comprender el alcance de las políticas orientadas a garantizar la obligatoriedad del nivel secundario definida por la Ley Nacional de Educación (2006) y la Ley de Educación Provincial Nro. 13.688 (2007). Con la asunción de *Cambiamos* en diciembre de 2015, asistimos a un cambio en las orientaciones y en los modos de construcción de las políticas públicas en el que se observa, como mostraremos en este artículo, una reversión de los procesos que tendían a la ampliación de la democratización en términos de la participación de los diferentes actores territoriales en la planificación y toma de decisiones sobre las políticas. En su lugar se evidencia una tendencia hacia la burocratización y recentralización del poder político en la cúspide de la estructura de gobierno y el consecuente debilitamiento del poder de los niveles intermedios de la gestión, que había comenzado a gestarse y fortalecerse durante las gestiones de gobiernos precedentes. Asimismo, estos procesos tienden a generar dinámicas hacia la atomización y fragmentación del sistema en el marco de una agenda pública en la que la dimensión pedagógica como eje estructurador en la definición de las políticas educativas pierde centralidad.

Este artículo analiza la institucionalidad y modos de gestión que acompañan a los procesos de implementación de las políticas dirigidas a garantizar la obligatoriedad del nivel secundario en el distrito de Hurlingham a partir de la llegada al gobierno de *Cambiamos* en diciembre de 2015 desde la mirada de los/as inspectores/as. A partir de un estudio de corte cualitativo, el presente trabajo analiza los marcos normativos e institucionales del gobierno del sistema educativo provincial y el modo en que los mismos promueven u obturan los procesos de democratización y participación social (Fraser, 2006). Por un lado, interesa analizar la arquitectura institucional atendiendo a las jerarquías, funciones, atribuciones y roles que el organigrama asigna a las distintas áreas que intervienen en el diseño e implementación de las políticas dirigidas a la educación secundaria de la provincia. Por otro, indagar sobre el tipo de comunicación, canales de articulación y participación que se habilitan y promueven entre los distintos sectores y actores del sistema y las miradas de los/as referentes de la gestión intermedia sobre estos procesos.

Los análisis que aquí presentamos se basan en resultados de una investigación realizada desde el Instituto de Educación de la Universidad Nacional de Hurlingham<sup>2</sup>, que recupera el punto de vista de los actores del nivel intermedio de la gestión, específicamente de los equipos de inspección Distritales y de Nivel Secundario, en tanto ocupan una posición privilegiada para analizar los procesos que acompañan la implementación de las políticas dirigidas a la educación secundaria, al actuar como “enlace” o “puente” entre quienes planifican

---

1 La reforma parcial de la Constitución de la Provincia de 1934 y la Ley de Educación Provincial Nro. 11612 de 1994 establecen un recorte en las funciones del Consejo General de Cultura y Educación (el cual es desplazado al lugar de asesoramiento reservándose la “dirección facultativa y administrativa” del sistema a la Dirección General) y de los Consejos Escolares Distritales, redimensionando el peso otorgado a la Dirección General, es decir, a la instancia unipersonal y central de conducción (Giovine, 2012). Si bien la Ley de Educación Provincial de 1994 reconocía la existencia de un espacio regional con miras a la posibilidad de encarar procesos de descentralización, el desarrollo de nuevas instancias operativas dependientes del nivel central establecidas para actuar directamente en el territorio y la concomitante limitación de las atribuciones de los órganos de gobierno locales, daban lugar a una estructura de gobierno altamente centralizada (Agoff et al., 2014).

2 Convocatoria PIUNAHUR 2 - Proyecto “Políticas sociales, intervenciones socioeducativas y escuela secundaria: continuidades, transformaciones y desafíos frente a la ampliación de la obligatoriedad escolar a nivel local desde el 2006 a la actualidad”, dirigido por Inés Rodríguez Moyano.

y diseñan las políticas educativas y las instituciones que deben ponerlas en práctica. El cuerpo de inspección en el sistema educativo se encuentra ubicado entre el nivel central o estructura “macro” (ámbito de la toma de decisiones que regulan el sistema educativo) y el nivel de conducción educativa o estructura “micro” (las escuelas), operando como “correas de transmisión” de las decisiones y contenidos de las políticas públicas y de lo que acontece en la base del sistema. En este sentido, constituyen un actor clave en la medida en que a través de sus prácticas cotidianas, modifican, resignifican, recrean o resisten los cambios educativos que se proponen desde el nivel central (Gispert, 2009). Asimismo, se relevaron normativas sobre el organigrama de la Dirección General de Cultura y Educación y documentos sobre las líneas de acción para la educación secundaria atendiendo a los sentidos que asumen estos procesos a nivel local. El trabajo de campo se realizó en el año 2018. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a 11 actores que en distintos niveles participan del gobierno del sistema. Se entrevistó a dos Directores de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del período kirchnerista; a una Referente Regional, a una Asesora Pedagógica y a una Referente Distrital del área de Políticas Socioeducativas de la gestión *Cambiamos*; a una Jefa de Inspección Distrital del período kirchnerista y a otras dos del gobierno de *Cambiamos* (una de las cuales había sido Inspectora de educación secundaria entre 2007 y 2015 en otro distrito de la provincia); a dos Inspectoras de nivel secundario de la gestión *Cambiamos* (una de las cuales se había desempeñado como Inspectora de educación secundaria entre 2007 y 2015 en otro distrito de la provincia)<sup>3</sup> y a un Inspector de nivel que ocupó el cargo en el distrito en ambas gestiones de gobierno.

El artículo se organiza en cuatro apartados: inicialmente presentaremos algunas discusiones teórico-metodológicas que enmarcan el estudio de los procesos de democratización que acompañan las políticas destinadas a la ampliación del derecho a la educación, luego desarrollaremos las modalidades de gestión que intervienen en los procesos de implementación territorial de las políticas dirigidas al nivel secundario durante el kirchnerismo para focalizar, en el tercer apartado, en las transformaciones advertidas a partir del cambio de gobierno y el modo en que estas nuevas orientaciones vehiculizan u obturan los procesos de democratización escolar. Por último, hacemos una breve recapitulación con el interés de dejar planteados nuevos interrogantes que esperan ser retomados en futuras líneas de investigación.

### **Algunas consideraciones teórico-metodológicas sobre el análisis de los procesos de democratización de las políticas educativas**

Desde la última década del siglo XX, muchos países de América Latina han incorporado en sus regulaciones la meta de garantizar la obligatoriedad de la educación secundaria para hacer frente a las limitaciones no sólo en el acceso sino en la permanencia y el egreso de los/as jóvenes en el sistema educativo. En Argentina, la Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 extendía la obligatoriedad escolar hasta la finalización del nivel de la educación secundaria, previendo para su cumplimiento el desarrollo de “alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos (...) mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales” (art 16°, LEN). En el marco de un sistema educativo federal como el argentino - en el que los servicios educativos de todos los niveles, a excepción del universitario, se han transferido a las provincias- el análisis de las políticas educativas en general, y de aquellas para garantizar la obligatoriedad de la educación secundaria en particular, supone atender a la articulación entre los distintos niveles de gestión (nacional, provincial, municipal) y a la complejidad que suma este factor al despliegue de las políticas (Feldfeber, 2011). En este contexto, la escala territorial interviene de forma específica en la orientación que adquiere la política educativa, constituyendo una dimensión relevante en el análisis de las políticas públicas. Diversos estudios han marcado cómo la transformación de la matriz socio-política estadocéntrica y la estructuración de una nueva matriz sobre la base de los procesos de privatización, descentralización y focalización que caracterizaron a las formas de

<sup>3</sup> La trayectoria como Inspectora de Educación Secundaria durante el período kirchnerista en otro de los distritos de la provincia de Buenos Aires le permite tanto a la Inspectora Distrital como a la de Nivel Secundario que se desempeñan durante la gestión de Cambiamos, emitir opiniones y comparaciones entre ambos periodos.

intervención estatal en la Argentina durante los años '90, promovieron la configuración de nuevas lógicas de intervención donde la territorialidad y la sectorialidad adquieren centralidad, al emerger como instancias y espacios estratégicos de implementación de políticas y programas sociales (Paura y Zibecchi, 2013).

Sin duda, una de las preocupaciones centrales que recorre las discusiones académicas de dichos procesos refiere a los avances y límites de los procesos de democratización que acompañan las políticas destinadas a la ampliación del derecho a la educación (Feldfeber y Gluz, 2019), la cual adquiere especial relevancia de cara a la reversión de las perspectivas democratizadoras iniciadas con el cambio de siglo a partir de la llegada al gobierno de la Alianza *Cambiamos* (Gluz, et al 2018; Feldfeber y Gluz, 2019). Dicha tendencia refuerza la necesidad de atender al carácter procesual, inconcluso y "potencialmente reversible" (O'Donnell, 2010) de los procesos de democratización en tanto expresión de las relaciones de fuerzas sociales tanto por la garantía y defensa de los derechos consagrados como por la ampliación de derechos emergentes en esas luchas. Según Iazzeta (2013), la idea de democratización comprende tres procesos analíticamente diferenciables que permiten visibilizar grados variables de avance o retracción en términos de ampliación de derechos: en primer lugar, la difusión de los principios democráticos a ámbitos no regidos hasta entonces por esos criterios; en segundo término, la extensión de derechos a quienes estaban privados de ellos; por último, la inclusión de personas que permanecían excluidas de la participación en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos públicos (Iazzeta, 2013). Es en este último aspecto en el que nos proponemos puntualizar para dar cuenta de los mecanismos estatales que habilitan o no procesos democratizantes y deliberativos en las propias estructuras decisionales del Estado orientados a ampliar los márgenes de participación y autonomía en el gobierno del sistema.

En efecto, la cuestión de la participación social en el marco de estos procesos emerge como una de las dimensiones centrales para abordar los desafíos y las reivindicaciones de la justicia social contemporánea conceptualizados por Fraser (2006) en vistas a integrar las reivindicaciones redistributivas, asociadas a una distribución más igualitaria de los recursos y de la riqueza, y las reivindicaciones en términos de políticas de reconocimiento que implican el respeto y la aceptación de las diferencias.

Desde este enfoque nos acercamos al estudio de las políticas educativas, poniendo a su vez en tensión algunas tradiciones y categorías construidas a lo largo del tiempo. Por un lado, la ya criticada mirada normativa que, si bien avanza en las condiciones que generan las reglas de juego institucionales, invisibiliza los actores, las tradiciones arraigadas en las institucionalidades vigentes y sobredimensiona la capacidad de incidencia de los cambios normativos en la vida cotidiana de las instituciones escolares. Por otro, la investigación orientada a partir de las definiciones planteadas por las mismas agendas políticas, cuyo riesgo es asumir como ciertos determinados presupuestos y problemas que, en efecto, deberían constituirse en objeto de investigación. Por último, aquellos estudios que miran al Estado como un actor homogéneo que dota de coherencia a las orientaciones de la política y las institucionalidades de un mismo período. De allí el interés por recuperar el debate vigente acerca del carácter complejo, multidimensional y dinámico de las políticas, que señala la relevancia de captar la multiplicidad de actores, intereses, recursos y contextos que intervienen en la construcción e implementación de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, adoptamos el enfoque propuesto por Stephen Ball (2002) y consideramos a las políticas en su trayectoria, es decir, en los distintos contextos que intervienen en su formulación e implementación, en los que se ponen en juego relaciones de fuerza por la imposición de sentidos. Desde aquí se entiende que los efectos de la política no son sólo el mero cumplimiento de los objetivos explicitados en éstas, sino el resultado de una trayectoria en la que intervienen diversos actores desde distintas posiciones.

Siguiendo al autor, concebimos a las políticas públicas como fenómenos complejos, contradictorios y dinámicos; como *textos* y como *discursos*. Como *textos*, en tanto expresiones normativas codificadas de modo complejo - es decir, formuladas como resultado de relaciones de fuerza entre diversos actores - y decodificadas también de modo complejo, en función de las interpretaciones y sentidos que los actores ponen en juego en los diversos contextos locales, de acuerdo a sus posiciones, intereses, experiencias y recursos. El análisis de las políticas como textos, propuesto por Ball, implica, por lo tanto, considerar las disputas y relaciones de poder que subyacen a los procesos de diseño e implementación. A su vez, señala la relevancia de mirar no sólo las instancias de formulación y diseño enmarcadas en los niveles centrales de la gestión, sino también los modos en que los niveles intermedios de la administración e incluso las propias instituciones y docentes interpretan dichos lineamientos y en qué medida producen o no cambios en las prácticas. Por su parte, la consideración de la política pública como *discurso* refiere al sistema de significados, de prácticas y valores que producen los relatos políticos, los regímenes de verdad que configuran, los cuales articulan e inhiben las posibilidades y probabilidades de aprobación e interpretación de las políticas.

La delimitación del objeto de análisis también asume una definición de "lo territorial" que considera tanto la dimensión espacial como la político- institucional de las políticas en cuestión. Se distancia así de las lecturas dicotómicas (entre lo micro y lo macro, lo nacional y lo local) y se interesa por reconocer la diversidad de escenarios, permeables y con fronteras difusas, en los que los actores estatales y no estatales operan, circulan y se relacionan. Un rasgo predominante de este abordaje es la interjurisdiccionalidad entre el Estado nacional, el orden provincial y lo municipal que se cruza con la intersectorialidad de las políticas sociales y la institucionalidad propia de las instituciones que forman parte del entramado de políticas en cada escala (Paura y Zibecchi, 2013). La distinción analítica entre las categorías de matriz espacial/territorial y las institucionales, resulta necesaria para poder abordar los estudios sin perder de vista que los límites del mapa no son exactamente los mismos que definen las instituciones, que ambas dimensiones se superponen o intercalan en las fronteras y cruces interjurisdiccionales.

### **El proceso de regionalización y la nueva estructura de inspección durante el kirchnerismo: hacia la desconcentración del poder y el estrechamiento de los vínculos entre la política local y el gobierno del sistema**

La provincia de Buenos Aires representa más de  $\frac{1}{3}$  de la población total del país<sup>4</sup> y concentra para la educación común alrededor del 45 % de las unidades educativas, el 37% del alumnado y el 31% de los cargos docentes del territorio nacional (Ministerio de Educación Nacional, 2010; citado en Agoff et al., 2012). La dimensión del sistema educativo bonaerense y la heterogeneidad de su territorio<sup>5</sup> configuran un escenario ciertamente complejo para su gobernabilidad.

La culminación del proceso de transferencia de servicios educativos a las jurisdicciones que tuvo lugar en la década de los '90, implicó para la provincia una tendencia paralela hacia la recentralización de la toma de decisiones en la instancia de la Dirección General de Cultura y Educación, donde las atribuciones de los órganos colegiados y de la administración distrital se vieron recortadas<sup>6</sup>.

Con el propósito de superar las limitaciones de dicha tendencia, las autoridades provinciales de la gestión kirchnerista buscaron desconcentrar la administración del sistema como estrategia para mejorar la

4 Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

5 La provincia de Buenos Aires está organizada en 135 distritos y 25 regiones educativas que presentan realidades diversas y dimensiones poblacionales distintas, desde aquellas más pequeñas y con gran cantidad de población que componen el denominado conurbano, a las grandes extensiones rurales menos pobladas del interior.

6 La reforma parcial de la Constitución de la Provincia de 1934 y la Ley de Educación Provincial Nro. 11612 de 1994 establecen un recorte en las funciones del Consejo General de Cultura y Educación (el cual es desplazado al lugar de asesoramiento reservándose la "dirección facultativa y administrativa" del sistema a la Dirección General) y de los Consejos Escolares Distritales, redimensionando el peso otorgado a la Dirección General, es decir, a la instancia unipersonal y central de conducción (Giovine, 2012). Si bien la Ley de Educación Provincial de 1994 reconocía la existencia de un espacio regional con miras a la posibilidad de encarar procesos de descentralización, el desarrollo de nuevas instancias operativas dependientes del nivel central establecidas para actuar directamente en el territorio y la concomitante limitación de las atribuciones de los órganos de gobierno locales, daban lugar a una estructura de gobierno altamente centralizada (Agoff et al., 2014).

governabilidad y el trabajo en el campo pedagógico (Agoff et. al., 2012). En esta dirección, a partir del año 2003 se desplegaron diversas acciones que resultarían centrales para comprender el alcance de las políticas orientadas a garantizar la obligatoriedad del nivel secundario definida por la Ley Nacional de Educación (2006) y la Ley de Educación Provincial Nro. 13.688 (2007).

Entre los instrumentos dispuestos a nivel organizativo-institucional que intentaron revertir el legado de los años '90, valen destacar la introducción de la regionalización como una nueva institucionalidad que se agrega al complejo entramado decisonal, la redefinición del sistema de inspección, la reactivación de los Consejos Escolares y la creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD) (Agoff et. al., 2012).

A través del nuevo proceso de regionalización iniciado el año 2005 se crearon 25 regiones educativas dentro de las cuales funcionan 137 distritos<sup>7</sup>. En este nivel regional se estructura principalmente el sistema de inspección, a partir de la creación de las Jefaturas Regionales de Inspección, una para los establecimientos estatales y otra para los privados. Los Jefes o Jefas se vinculan directamente a una Dirección de Inspección General y son el eslabón jerárquico que subordina a las Jefaturas de Inspección Distritales y los/as Inspectores/as de Enseñanza (de niveles y modalidades). Esta reforma buscó fortalecer una instancia regional y distrital de planeamiento y gestión educativa en desmedro de la planificación centralizada, en un intento por construir un abordaje integral de las líneas de acción que superara las miradas restringidas a cada nivel o modalidad, a la vez que fortalecer la articulación con actores estatales y no gubernamentales del territorio. De allí que, más allá de su dimensión territorial el sistema de inspección sufrió modificaciones sustantivas de enfoque en vistas a transformar una estructura supervisiva fragmentada por "ramas" de enseñanza con escasa articulación entre sí, hacia otra que, bajo la conducción de un jefe de distrito, reuniera a los inspectores de los diferentes niveles y modalidades habilitando la construcción de consensos<sup>8</sup>.

A los fines de conducir esta estructura territorial y con el propósito de configurar una única línea de supervisión, se creó en el ámbito de la Subsecretaría de Educación la Dirección de Inspección General (Resolución DGcYe Nro. 473/05). En 2006 es jerarquizada al rango de Dirección Provincial y en 2008 se ubica junto a otras áreas bajo la Dirección Provincial de Gestión Educativa (Resolución DGcYe Nro. 2536/08) desde la que se procuraba articular los aspectos técnico-administrativos y operativos a cargo de los organismos territoriales en las regiones y/o distritos<sup>9</sup>. Dicha Dirección Provincial se constituyó como la columna vertebral del sistema educativo en tanto operaba como instancia de coordinación y articulación de los lineamientos de acción del equipo de inspección y las áreas administrativas que regulan los asuntos docentes con las orientaciones comunes propuestas para los niveles y modalidades del sistema.

En la medida en que esta reforma de los niveles intermedios de la gestión apuntó a fortalecer la instancia distrital de planificación, gestión y seguimiento educativo conjunto, los/as inspectores/as pasaron a ocupar una posición privilegiada en la compleja trama que orienta la gobernabilidad del sistema a nivel local (Agoff et al., 2012), otorgándoles ciertos márgenes de autonomía en las decisiones vinculadas al territorio de acción inmediato.

Sin embargo, paralelamente a esta tendencia hacia una mayor autonomía en la definición de los ejes de trabajo territoriales, el proceso de regionalización promovió también una mayor injerencia de los poderes políticos locales sobre la definición de los cargos y la orientación de la política educativa en los distritos.

7 A través de la Resolución DGcYe Nro. 6017/03 se pasaba de 16 a 25 regiones educativas.

8 En esta dirección, a partir del año 2005 se introdujeron modificaciones en la Estructura Orgánico-Funcional de la DGcYe que reorganizaban los niveles intermedios del sistema educativo, disponiendo la supresión de las Jefaturas de Inspección Regionales por Rama de Enseñanza y su reemplazo por las Jefaturas Regionales únicas, divididas según se supervisara la educación de gestión estatal o de gestión privada; y la creación de una Jefatura por Distrito, asignándole 2 Jefaturas Distritales a La Matanza dada la magnitud del distrito.

9 La Resolución DGcYe Nro. 2536/08 estableció una nueva estructura orgánico funcional para la Dirección General de Cultura y Educación, conformando en el ámbito de la Subsecretaría de Educación a la Dirección Provincial de Gestión Educativa de la que dependían las Direcciones de Inspección General, de Gestión de Asuntos Docentes, de Tribunales de Clasificación, de Tribunal de Disciplina y la de Concursos Docentes y Pruebas de Selección, que debían articular su trabajo según los lineamientos establecidos por la Dirección Provincial.

Otra instancia a partir de la cual se buscó desconcentrar la gestión educativa promoviendo a su vez la articulación con el aparato político local, fueron las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD), creadas en 2003 por Resolución DGCyE Nro. 6000/2003 para intervenir sobre cuestiones fundamentalmente ligadas a la oferta del servicio (creación de nuevos servicios, apertura y cierre de secciones, temas de infraestructura, presupuestarios, etc.). Las UEGDs constituían espacios de participación y coordinación distrital de la política educativa que incorporaban a actores territoriales del sistema educativo y a actores no escolares como los Intendentes Municipales, ausentes en la institucionalidad tradicional del sistema<sup>10</sup>. La resolución DGCyE Nro. 2998/11 sumaba también a estas mesas a representantes de los gremios docentes y del personal auxiliar o administrativo, entre otros actores.

Las Mesas Distritales de Inclusión Educativa constituyeron otra de las instancias colegiadas y descentralizadas de gobierno promovidas a partir de la gestión kirchnerista para la coordinación de la política educativa en el territorio. Dicho dispositivo, creado en 2009 en el marco de la implementación de Asignación Universal por Hijo, proponía romper con la dinámica endogámica de la gestión educativa al incluir la participación de otras áreas estatales en la definición de una agenda de acciones destinadas a garantizar la inclusión social y educativa bajo una perspectiva integral e intersectorial<sup>11</sup>.

### **Hacia la desarticulación de las instancias de participación colectiva y la concentración del control a partir de la gestión de gobierno de *Cambiamos***

A partir del 2015 se observa una reversión de los procesos que tendían a la ampliación de la democratización en términos de la participación de los diferentes actores territoriales en la planificación y toma de decisiones sobre las políticas iniciados desde 2005. En su lugar se observa una tendencia hacia la recentralización del poder político en la cúspide de la estructura de gobierno y el consecuente debilitamiento del poder de los niveles intermedios de la gestión, que había comenzado a gestarse y fortalecerse durante las gestiones de gobiernos precedentes.

Por un lado, se introducen modificaciones en el organigrama que afectan la función y jerarquía de la Dirección encargada de coordinar las políticas educativas del nivel secundario. A partir de la Resolución de firma conjunta E GDEBA-DGCyE Nro. 2412 del 29 de diciembre de 2017, las Direcciones de nivel y las Direcciones de modalidad (encargadas de coordinar las políticas de cada uno de los niveles y modalidades del sistema) pasan de ser “Direcciones Provinciales” a ser “Direcciones” simples.

Según nos comentan los equipos de inspección del distrito, estas transformaciones implican una desjerarquización de su rango y alcance y, por esta vía, una limitación de sus atribuciones para intervenir en la orientación de las políticas. En este nuevo esquema, la toma de decisiones se recentraliza y concentra en la Subsecretaría de Educación, mientras que las Direcciones de nivel y de modalidad pierden poder político convirtiéndose en áreas de asesoría técnico-pedagógica para la Subsecretaría, sin capacidad de intervenir con carácter vinculante y márgenes de autonomía en la orientación de la política educativa:

Antiguamente, hasta hace poco, cuando las Direcciones eran provinciales, los Directores de nivel y modalidad, tomaban decisiones desde el lugar de la autonomía porque el alcance de esas decisiones era provincial. Ahora no. Ahora funcionan simplemente como el lugar de una asesoría técnico-pedagógica para la Subsecretaría de Educación. Todos los actos dispositivos, resolutivos, comunicaciones y disposiciones surgen de la Subsecretaría de Educación. La Subsecretaría es la que ha concentrado en este último tiempo todo el poder de decisión de la Dirección General de

<sup>10</sup> La resolución de creación del año 2003 establecía que las UEGD debían estar compuestas por un representante de la/s Secretarías de Inspección local/es, un representante del Consejo Escolar local, un representante del Cuerpo de Inspectores del distrito, un representante de la Municipalidad local, y un representante de la Federación de Cooperadoras local, en caso de existir. Dicha normativa fue derogada por la Resolución DGCyE Nro. 785/11, luego modificada por la Resolución DGCyE Nro. 2998/11 que adecuaba la composición de la UEGD a la nueva estructura de inspección y sumaba a representantes distritales de la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar, al Secretario/a de Asuntos Docentes, al Presidente/a del Tribunal de Clasificación Descentralizado y a representantes de los gremios docentes y del personal auxiliar o administrativo.

<sup>11</sup> Cabe aclarar que en el distrito de Hurlingham dichas Mesas lograron institucionalizarse recién en 2018, nueve años después de su creación.

Escuelas. Las Direcciones de nivel y modalidad simplemente están funcionando como emisoras de criterios pedagógicos, por decirlo de algún modo. Y ya no tienen más ni voz ni voto, tampoco dentro de lo que era la Jefatura de Gabinete. Antes eran convocados por la Jefatura de Gabinete dentro de la Dirección General de Escuelas, y eran convocados al Consejo General de Educación dentro de la Provincia de Buenos Aires, para dar asesoría, para argumentar, defender, la implementación de alguna política pública. Bueno, hoy ya no. Esa es la gran diferencia. Es el recorte en el nivel de la democratización de la Dirección General de Escuelas para concentrar poder en la Subsecretaría.” (Inspectora de nivel secundario, gestión *Cambiamos*)

El debilitamiento del poder político de la Dirección de Educación Secundaria puede leerse conjuntamente con la política de continuidad de los equipos intermedios de la gestión (Suasnabar et al., 2017). Tal como advierten algunos estudios sobre el tema, la gestión de *Cambiamos* favoreció la permanencia de los estratos medios de la burocracia educativa (asesorías, equipos técnicos). De hecho, en el caso de la educación secundaria, se observa una continuidad no sólo de los equipos técnicos sino también de la Directora del nivel que ejerció su cargo entre 2016 y 2019 habiéndose desempeñado como consultora del equipo pedagógico de la Dirección Provincial de Educación Secundaria en la gestión previa. Sin embargo, la permanencia de equipos de la gestión kirchnerista esgrimida bajo el argumento de la “neutralidad política”- según el cual la adscripción partidaria del agente pasa a segundo plano frente a sus saberes técnicos (Ibídem) - corre paralela al cercenamiento de su poder político.

Desde la mirada de la inspección de nivel, la nueva institucionalidad implica un quiebre del esquema horizontal de gestión que se había comenzado a configurar en la etapa previa, dando lugar a una nueva modalidad que es percibida como “totalmente arbitraria” y con nula articulación entre las distintas dependencias de gobierno. En efecto, según este enfoque, la eliminación de la Dirección de Gestión Educativa en el organigrama expresa con claridad la intencionalidad de debilitar las institucionalidades encargadas de diseñar agendas de gestión que involucren estrategias específicas para llevar las políticas a los territorios y traccionarlas en la diversidad situada de los contextos de la provincia de Buenos Aires, atendiendo a los requerimientos de cada modalidad y de cada nivel. Asimismo, la eliminación o limitación de los equipos de formación específica que trabajaban en dicha Dirección de Gestión Educativa puede leerse en vinculación con el debilitamiento de la agenda pedagógica de los equipos de inspección y el consecuente fortalecimiento de las tareas burocráticas de control y de rendición de cuentas. La implementación de dispositivos tecnológicos de visibilidad y vigilancia (Virilio, 1989) a través de las agendas y actividades es un ejemplo de esta tendencia:

Inspectora: Si bien yo tengo una agenda planificada con días... y tengo una agenda virtual que tengo que elevar a mi distrital y a mi regional...

Entrevistadora: ¿Cada cuánto?

Inspectora: Es mensual, es mensual. Y después de la agenda, tengo que presentar los avales: yo estuve en tal lugar, el acta con quien estuve. Y lo tengo que presentar mañana, me tengo que sentar a terminarlo... (ríe). La digital se manda, pero los avales se presentan en una reunión. Eh, esto es nuevo. Lo de la agenda a esta escala... nosotros entramos a un Drive donde vemos las agendas de todos los inspectores de la región. ... (silencio)... donde se ve todo lo que hacemos. Estos mecanismos de control han sido muy aceitados, muy implementados. (Inspectora de nivel secundario, gestión *Cambiamos*)

En el nuevo contexto, desde la mirada de los actores territoriales se percibe que las decisiones en materia

de política educativa se toman desde la Subsecretaría de forma unilateral, a través de resoluciones internas que ignoran la autoridad de otras áreas responsables de las políticas, promoviendo la fragmentación de las áreas de gobierno:

La comunicación es vía Inspección General. Es Subsecretaría, Inspección General. No pasa más por los niveles. No pasa más por los niveles... está totalmente atomizada y fragmentada la comunicación. Hay comunicaciones que recibimos nosotros los inspectores de Inspección General que involucran el puesto de trabajo de los docentes, y sin embargo la Secretaría de Asuntos Docentes, no reciben esa comunicación. (Inspectora de nivel secundario, gestión *Cambiamos*)

En el marco de esta nueva modalidad de gestión, la comunicación tiende a restituir el carácter verticalista del mando, anulando y diluyendo los canales de articulación preexistentes entre los distintos sectores y actores del sistema. En Hurlingham, los relatos de los equipos de inspección dan cuenta del modo en que los canales de comunicación entre el territorio y los niveles regionales y centrales se basan en una cadena burocrática de autorizaciones que a la vez que refuerza las sanciones sobre los sujetos, deslegitima la autoridad de los agentes para resolver los problemas en el territorio, dilatando los tiempos de resolución de los conflictos:

Lo que sí te puedo decir es que se advierte hoy un autoritarismo en la comunicación, hacia arriba. Porque te llega un mail, por ejemplo, en el que vos sos el último orejón del tarro, y vas leyendo para arriba, y todo el mundo "pide permiso para", y vos te das cuenta de que pasó por 6 o 7 lugares pidiendo permiso para que llegue a territorio. Esto para mí habla de una concepción de control. Van pidiendo permiso para todo. (...) Hoy, no se me podría ocurrir llamar a la dirección mía de nivel a hacer un planteo, porque lo primero que me va a plantear, tal vez el mismo asesor que la vez pasada me decía "resóvelo así", es si esto yo lo tengo hablado con mi superior jerárquico, y mi superior jerárquico con su superior jerárquico. Y bueno, entonces hacés toda la cadena antes de que te contesten esto. (Inspector de nivel secundario, gestión kirchnerista y *Cambiamos*)

Desde la mirada de los actores territoriales, se trata de medidas tendientes a atomizar y fragmentar el sistema en el marco de una agenda pública en la que la dimensión pedagógica como eje estructurador en la definición de las políticas educativas pierde centralidad. En sintonía con el perfil "ceocrático" de la cúpula de los/as funcionarios/as de la gestión macrista (Canelo y Castellani, 2016), en el sector educativo se visibiliza una clara tendencia hacia el fortalecimiento de la lógica tecnocrática y focalizada en la orientación de las políticas, más preocupada por cuantificar y medir resultados que por brindar recursos y articular estrategias comunes orientadas a reducir las brechas sociales y educativas. Así lo expresan las propias inspectoras:

No hay líneas para efectivizar el derecho a la educación desde el lugar del aprendizaje, desde el lugar de las enseñanzas. En eso no hay líneas de acción. Las líneas de acción de ellos son monitoreo. Es decir, y resultadistas. Ellos quieren que los pibes, por ejemplo, anoche tuve que completar una planilla de monitoreo que nos pidieron desde jefatura distrital, una planilla de monitoreo con tres renglones?! Qué monitoreo puedo hacer yo del avance de las enseñanzas, en los nudos de la enseñanza o en los nudos del aprendizaje con tres renglones?!?! Si te piden eso en tres renglones...te mandan un Excel!! Te mandan un Excel, porque es un Excel, donde

en tres renglones te hacen hacer esto: los resultados del Aprender? Tomas los resultados del Aprender, tomas el resultado del primer trimestre de calificaciones, si están mejor o peor (comparar), y en tres renglones decir cuáles son tus propuestas para la mejora. Ellos quieren resultados. No les importa qué es lo que hacemos nosotros en el medio, qué se les ocurre a los inspectores hacer en el medio. Después ellos ahora están muy obsesionados por el monitoreo de la asistencia. Entonces tienen el programa Asistiré, tienen el programa pirulo... tienen el programa Alumnos, ¿me entendés? Donde los directores tienen que ir cargando la asistencia en línea. En realidad no es que estén preocupados por la asistencia: ellos quieren medir la asistencia para medir cuántas secciones cierran a fin de año. (Inspectora de nivel secundario, gestión *Cambiamos*)

Los cambios orientados a la recentralización del poder político en la Subsecretaría de Educación se articulan con otros mecanismos tendientes al debilitamiento del poder de los niveles intermedios de la gestión. Tal es el caso del programa “ABC padres” que depende directamente de aquella Subsecretaría, y que consiste en la organización de encuentros entre las máximas autoridades de la Dirección General de Cultura y Educación y las familias “con el objetivo de relevar sus necesidades y demandas”<sup>12</sup>.

Inspectora: El ABC es, se planifica un cronograma mensual de reuniones donde el Ministro, en realidad el que convoca es el Ministro, Sánchez Zinny. Se hace la convocatoria a las familias, y la reunión tiene que durar una hora (...) A nosotros nos llega la indicación desde la Jefatura. Desde el cronograma, lo organiza el Ministro. Llega a través de la vía jerárquica. Ellos nos informan a nosotros, nosotros informamos a las escuelas, las escuelas convocan a las familias, y la reunión dura una hora. Nada más. Una hora...

Entrevistadora: No todas las familias, supongo.

Inspectora: No, no, las que puedan, las que quieran... es un “como si”, un acting... aplican aquellas familias a las que le dieron ganas, por algún motivo, porque pueden. Además hay que tener en cuenta los horarios (...) Entonces el Ministro viene, ya hay una planillita donde, cuando a los vecinos se los convoca, se hacen carteleras con qué tema y cuántos minutos se puede hablar de cada tema. ¿Sí? A nosotras nos llegan mails... invitando. Pero en las escuelas, viene el Ministro a las escuelas a hablar con ellos (...) No siempre viene el Ministro, pero si ese día no puede pero si organizó él y convocó él, quien se tiene que hacer cargo es el Inspector Jefe Distrital, y/o nosotros. Con la planillita, con cada ítem, entonces, de cada ítem, eh... un ítem es por ejemplo, es... “las problemáticas en el aprendizaje”. Hay que poner tres reclamos. Otro ítem es “las problemáticas en la enseñanza”: tres reclamos, tres renglones. Nada más, eh? (Inspectora de nivel secundario, gestión *Cambiamos*)

Al igual que el “timbreo” utilizado en la campaña electoral del macrismo, se trata de una estrategia de vinculación “uno a uno” que escenifica un contacto espontáneo y directo entre los/as funcionarios/as y las familias. Siguiendo a Natanson (2018), entendemos que estos mecanismos abonan a un proceso de construcción política donde el Estado establece un tipo de vínculo con la sociedad que desplaza el eje del ciudadano/a al vecino/a reduciendo la política a un problema individual y coyuntural: “el mensaje es que son los problemas inmediatos y cotidianos los que realmente importan, los que el político (...) viene a escuchar” (Natanson, 2018: 91)

12 Fuente: portal [www.abc.gov.ar](http://www.abc.gov.ar), consultado en septiembre de 2017.



Fuente: red social Facebook de Gabriel Sánchez Zinny,  
Director General de Cultura y Educación

Algunos miembros del equipo de inspección perciben que el “ABC padres” estaría comenzando a reemplazar a los modelos colegiados, intersectoriales y territoriales de planeamiento y gestión de la política, en la medida en que las UEGD comienzan a convocarse de modo intermitente en el distrito:

Inspectora: Pero ellos con eso [el programa ABC padres] no solamente que se conforman, con eso ellos dicen que están cumpliendo con la ley. Por eso eliminan la UEGD (...) la UEGD está totalmente desbaratada. Acá en Hurlingham se convocó antes de que se fuera el anterior jefe. En el mes de Marzo. Esa fue la última UEGD.

Entrevistadora: ¿Y ya no va a volver a suceder...?

Inspectora: No. No porque no la autorizan a la Jefa Distrital a realizar reuniones de UEGD. Los Sindicatos protestan: han hecho presentaciones... (Inspectora de nivel secundario, gestión *Cambiamos*)

Aunque desde lo formal las UEGD siguen vigentes, las modificaciones planteadas en la nueva regulación del año 2018 respecto a su constitución, objetivos y funcionamiento (Resolución de firma conjunto Nro. RESFC-2018-2016-GDEBA-DGCYE) introdujeron nuevos requerimientos que, según las voces entrevistadas, muchas veces tornan inviable su realización. En la medida en que se extreman los criterios requeridos para la apertura de estos espacios, se refuerzan las lógicas burocráticas en detrimento de los aspectos sustantivos vinculados a la resolución intersectorial de problemas situados.

Sí, [antes] convocabas la UEGD en función a lo que ibas a tratar, a las necesidades. Ahora no, para celebrar una reunión UEGD necesariamente tenés que convocar a determinados referentes de la comunidad y llevarlo adelante. Y si algún porcentaje no está presente, no la podés desarrollar. Está todo como más rígido. (Inspector de nivel secundario, gestión kirchnerista y *Cambiamos*)

Otras huellas del proceso de fragmentación y debilitamiento de las instancias de poder intermedio y local pueden también visualizarse en la inestabilidad de los cargos y la alta rotación de funcionarios/as que ocupan los puestos políticos de los niveles intermedios de la gestión respecto del período anterior. Esta dinámica es vista por varios de los equipos de inspección como otro factor que contribuye a debilitar los procesos de construcción de poder a nivel territorial, en la medida en que vuelve frágiles las alianzas y obtura toda posibilidad de elaboración de lineamientos de política de largo plazo. Como hemos evidenciado en el trabajo de campo, desde el inicio de la nueva gestión a fines del 2015 han pasado por la jefatura distrital tres funcionarios. Asimismo, como lo confirma la actual Referente Regional de Políticas Socioeducativas, a la rotación de funcionarios en el cargo que ella ocupa se sumó la vacancia de una coordinación efectiva durante casi un año. La complejidad del territorio, la falta de equipos, así como la dificultad de la nueva gestión para trabajar con las burocracias intermedias que venían de gestiones anteriores, parecen ser algunos de los motivos promotores de problemas de gobernabilidad del área en el territorio:

Hacia un rato que no había un coordinador de política socioeducativa en la región. Cuando yo tomo el cargo, hacía un año casi... en realidad, no es que hacía un año que no se cubría el puesto, sino que ningún coordinador regional se había centralizado en estar un tiempo prudencial para poder coordinar la gestión (...) Se iban. Se iban porque había cosas que eran bastante insostenibles en lo que es el trabajo de territorio, que es muy demandante, como que era demasiada la presión y la carga y no aguantaban y dejaban el trabajo. La persona más antigua que está ahora en la gestión (...) fue un poco el regional sin tener el cargo, y se ocupó de lo que es el territorio. (...) Y había mucha gente trabajando, que nosotros no hicimos la selección de ellos, venían de gestiones anteriores. Entonces la verdad es que la grieta está en todos lados, y al entrar nosotros, no sabían quién es Víctor, quién es Soledad, o quién soy yo. Se complejizaron las cosas, hubo falta de entendimiento. (Referente Regional de Políticas Socioeducativas, gestión *Cambiamos*)

Como mencionábamos anteriormente, el gobierno de *Cambiamos* introduce nuevos programas que refuerzan lógicas de participación individual en detrimento de las organizaciones colectivas y las intervenciones intersectoriales. A su vez, las formas de participación promovidas tienden a desplazar ciertas responsabilidades por el cumplimiento del derecho a la educación desde el Estado a las escuelas. Esto se advierte en las nuevas formas de planificación y gestión de la política socioeducativa introducidas, las cuales transfieren a los cargos directivos de las escuelas la responsabilidad de la toma de decisiones sobre la participación de sus instituciones en los programas. Basados en el diagnóstico de que las líneas de acción socioeducativas generaban el rechazo de los/as directores/as al ser impuestas “desde arriba”, el “cambio de perfil” del área iniciado con la gestión *Cambiamos*, adopta en febrero del 2018 la estrategia de “bajar” todos los programas vigentes delegando la responsabilidad de la continuidad de los mismos en la capacidad de los/as coordinadores/as para convocar a los equipos directivos a que presenten proyectos “innovadores” atendiendo a las particularidades de su entorno:

Lo que se modificó me parece que es lo más distintivo, que es el programa en sí. Si bien el por qué sigue siendo el mismo, el espíritu del programa sigue siendo el mismo, cambiaron muchos ejes que facilitan que el programa sea más valorado por la escuela. ¿Qué pasaba antes? Vos tenías una escuela en donde se abría un Patio, o tenías una escuela en donde se ponía un CAI; un CAI es un Centro de Actividades Infantiles, un CAJ es un Centro de Actividades Juveniles. Y después tenías Patios Abiertos. En ese momento eran los tres programas bueno, Coros y Orquestas, Orquestas del Bicentenario. Pero digo, como para poder empezar a divisarte bien cada programa. Lo que sucedía es que el director tenía ese programa, y ese programa no había sido elegido por él, era

una implementación. Y los directores viste que tienen ese miramiento como que “las escuelas son nuestras” “me están ocupando la escuela el sábado”. Entonces era una rispidez constante entre el directivo y el coordinador, todo el tiempo era un problema porque el director venía y reclamaba que le dejaron una sillita afuera, que le dejaron sucios los baños, etc. Y tenías escuelas que no, que valoraron mucho el programa, y otras que no lo querían. Entonces eso generaba una rispidez constante. Cuando cambia la Directora Provincial [de Políticas Socioeducativas], aprovechó e hizo un cambio muy genuino. La verdad que fue muy valiente, porque era un cambio radical en cuanto a que bajaba todos los proyectos. O sea, vos pensá que vos tenías, por decirte cualquier cosa, en San Martín, 15 programas. Estos programas se bajaban, o sea había programas que estaban hacía años, te estoy hablando de CAI y CAJ solamente, primero empezó el foco ahí. Caían, y el coordinador, que estaba en ese CAI, en ese CAJ, que estaba interesado en continuar su labor, tenía que ir a hablar con el directivo y desde el directivo proponer un proyecto innovador, que fue para mí mucho más significativo, porque tenía que ver con que el director era partícipe de ese proyecto, quería ese programa en su escuela y además sabía cuál era la realidad educativa de la comunidad. (Referente Regional de Políticas Socioeducativas, gestión *Cambiamos*)

Según la voz de los equipos de inspección distritales y de nivel, en Hurlingham dicha estrategia redundó en una baja significativa de las líneas socioeducativas que hasta el 2015 recibían todas las escuelas<sup>13</sup>. Al momento del trabajo de campo, según la información brindada por la inspección del nivel, de las 25 escuelas del distrito sólo funcionan tres CAJ y una sola institución bajo el programa de Escuelas Solidarias. Por otro lado, la eliminación de la figura del referente pedagógico de los programas que en el período previo articulaba con los/as inspectores/as del nivel, ha debilitado la dimensión pedagógica de las líneas de acción dejando al referente contable como instancia única de la gestión.

Inspectora: (...) El lugar de los referentes de políticas socioeducativas en los territorios, es contable. Nada más. Antes había un referente contable y había un referente pedagógico.

Entrevistadora: ¿Y ahora el rol del referente pedagógico no existe?

Inspectora: No existe más. Somos nosotros. Es directamente: el director gestiona el proyecto de esa línea, con los recursos que... y nosotros los supervisores, supervisamos. Acompañamos. Pero digamos, no hay una línea... no hay una línea, ¿me entendés? (Inspectora de nivel secundario, gestión *Cambiamos*)

En suma, como relata la Inspectora del distrito, las únicas líneas de acción para garantizar el derecho a la educación secundaria en Hurlingham a mediados del 2018 refieren a los ejes transversales comunes a demás niveles (prácticas del lenguaje, matemáticas, el egreso con terminalidad, y cuestiones que tienen que ver con el aspecto edilicio) que más que acciones concretas de política pública marcan lineamientos generales de trabajo sin brindar recursos ni programas específicos para intervenir sobre las problemáticas a nivel de las instituciones:

Inspectora: Es que las políticas de acción, atraviesan todos los niveles. Estas cuatro que son prácticas del lenguaje; matemáticas; el egreso con terminalidad; y cuestiones que tienen que ver con el aspecto

<sup>13</sup> Las líneas discontinuadas señaladas son: de prevención del abandono; de equipamiento educativo, de orquestas juveniles, de fortalecimiento de la Educación Física y de fortalecimiento de la Educación Artística.

edilicio. (...) Estos 4 ejes son los que conforman la política educativa para cada uno de los niveles.

Entrevistadora: ¿Pero son temas? No es que hay recursos...(...)

Inspectora: Son ejes de trabajo. Luego lo que se hace es contextualizarlo distritalmente, y se contextualizan luego en cada nivel y cada modalidad, y se re contextualizan luego en cada uno de los servicios, desde la práctica del lenguaje: cómo lo voy a trabajar en primer año, en segundo. Cómo lo voy a hacer en matemática; el egreso; la certificación; el egreso con título. Entonces cada uno contextualiza de sus niveles y modalidades que tiene.

Entrevistadora: Por ejemplo antes, (...) no sé en qué estado está, si está funcionando el PMI, el Plan de Mejora Institucional que funcionaba en muchas escuelas y que usualmente lo utilizaban para gestionar espacios de apoyo y demás, y que ayudaba a promover la titulación de los estudiantes. Por eso te preguntamos concretamente (...): si, la preocupación está en la terminalidad, ¿ahora con qué recursos cuentan las escuelas para empujar hacia eso? Te traigo el PMI porque en su momento, muchas escuelas lo usaban para eso. Ahora creo que el PMI no estaría...

Inspectora: No, no está funcionando. Con las estrategias institucionales y con los recursos con que cuenta la escuela. Hoy por hoy, subsidios han llegado a través del programa SITRARED, en donde está direccionado hacia las instituciones.

Entrevistadora: ¿Esto es socioeducativo? ¿Lo socioeducativo está vinculado a eso?

Inspectora: Si, lo socioeducativo. Pero no todas las escuelas están siendo beneficiadas hoy por hoy. En un momento, todas las escuelas recibieron SITRARED, por lo cual había un dinero para gastar e invertir en cada una de las instituciones con lo que tenía que ver con equipamiento tecnológico o recursos didácticos. Hoy por hoy son muy pocas las escuelas que tienen habilitado el dinero para poder incrementar los recursos didácticos en las escuelas. (Inspectora distrital, gestión *Cambiamos*)

## **A modo de cierre**

El estudio de las modalidades de gestión de las políticas dirigidas a garantizar la obligatoriedad del nivel secundario a escala local nos permitió reparar en el modo en que las institucionalidades promueven u obturan procesos de democratización y participación social. Como hemos mostrado en este artículo, las políticas educativas del gobierno de *Cambiamos* se han caracterizado por el despliegue de mecanismos tendientes a debilitar las instancias de poder intermedio y local en el marco de una agenda pública en la que la dimensión pedagógica como eje estructurador en la definición de las políticas educativas pierde centralidad. La recentralización del poder político en la cúspide de la estructura de gobierno, el carácter verticalista y atomizado de la comunicación, el imperativo de la rendición de cuentas, el debilitamiento de los espacios de actuación intersectorial y el desarrollo de líneas de acción que promueven lógicas de participación individual en detrimento de las organizaciones colectivas y que prescinden de los niveles intermedios de la gestión, son algunos de los mecanismos que promueven una reversión de los procesos que tendían a la ampliación de la democratización en términos de la participación de los diferentes actores territoriales en la planificación y toma de decisiones sobre las políticas, iniciados desde 2005.

Frente a estas orientaciones, los equipos de inspección encargados de la implementación de las políticas

del nivel en el territorio estudiado construyen una mirada crítica y desarrollan verdaderas acciones de resistencia que ponen en tensión algunas orientaciones de la política educativa de *Cambiamos* definida desde los niveles centrales. Será interesante analizar en próximos trabajos aquellas prácticas desplegadas por los actores locales que interpelan la convergencia automática entre las normas, la institucionalidad y la implementación de las políticas a escala territorial.

## Bibliografía

Agoff, S.; Bertranou J, y Foglia C. (2012). *Las políticas educativas y la reconstrucción de la gobernabilidad de la educación en la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en el IX Seminario de la Red Estrado "Políticas educativas en América Latina. Praxis docente y transformación social", Universidad de Chile, del 18, 19 y 20 de julio de 2012, Santiago de Chile.

Ball, S. (2002). *Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica*. Córdoba: Escuela de educación, UNC.

Canelo, P. y Castellani, A. (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*, Observatorio de las elites, Informe de Investigación No1. IDAES, UNSAM.

Feldfeber, M. (2011). "¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal?" En Dacunha, C., Vieira De Sousa, J. y Da Silva, M. (organizadores). *Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas: Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Autores Associados.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2019) "Las políticas educativas a partir del cambio de siglo", *Revista Estado y Políticas Públicas* No 13. ISSN 2310-550X, pp. 19-38.

Fraser, N. (2006). *La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación*. En N. Fraser y A. Honneth, ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico (pp. 17-88). Madrid: Ed. Morata.

Giovine, R. (2012). *El arte de gobernar el sistema educativo. Discursos de Estado y redes de integración socioeducativas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Gispert, F. (2009). Las relaciones entre el Estado y los inspectores del sistema educativo desde los marcos normativos. Trabajo presentado en las "V Jornadas de Jóvenes Investigadores". Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, del 4 al 6 de noviembre de 2009.

Iazzetta, O. (2013) Calidad de la democracia y democratización del estado en América Latina, VII Congreso

Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Natanson, J. (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Paura, V. y Zibecchi, C. (2013). *Políticas sociales y territorio: lógicas institucionales y lógicas de los actores. Abordajes, hipótesis y debates vigentes*. Ponencia presentada en el XXIX Congreso ALAS: "Crisis y emergencia sociales en América Latina", Santiago de Chile, del 30 de septiembre al 4 de octubre de 2013.

Suasnábar, C. et. al (2017). *La gestión educativa de la Alianza Cambiemos en la provincia de Buenos Aires: una exploración de las trayectorias profesionales, identidades políticas y la agenda de política*. Ponencia presentada en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

Virilio, P. (1989). *La máquina de visión*. Madrid: Ed. Cátedra.