

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

TESIS DE MAESTRÍA

---

Las complejas relaciones Nación-provincia en la política educativa argentina.

El caso de los Planes Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucional para el nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires (2009-2015)

---

AUTORA: MG. VANESA ROMUALDO

TUTORA: DRA. NORA GLUZ

FEBRERO 2019

---

## **Dedicatoria**

A Malena y a Martina, cuando puedan entender en qué piensa a veces la tía.

A quienes trabajan para que lo estatal sea cada vez más público.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer a todas las personas e instituciones que de alguna manera me posibilitaron realizar esta tesis y me acompañaron de diferentes formas en el largo proceso de su elaboración que comenzó en 2015 al iniciar la cursada de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Sin duda mi trabajo no hubiera sido posible sin todos y cada uno de ellos, por eso, les agradezco:

A mi familia, mis viejos, mi hermana y Poe, por estar siempre, por ayudarme siempre, por permitirme siempre hacer libremente mi camino, por acompañarme y animarme siempre incluso no estando de acuerdo en algunas cosas.

A mis amigos, los académicos y los no académicos, los que comparten mis inquietudes y los que no, los del conurbano bonaerense, los de CABA y los de Málaga.

A Araceli Bulnes Messina y a Juan Librandi, por no soltarme la mano nunca.

A mi directora, Nora Gluz, por incentivar siempre a continuar, a trabajar con rigurosidad y seriedad y, sobre todo, por la paciencia, gracias.

Al equipo de investigación del UBACyT 2014-2017 “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana”. A Myriam Feldfeber por permitirme incorporarme y a mis compañeros por las discusiones y los espacios compartidos.

A la Carrera de Sociología (UBA), a mis docentes, a mis compañeros y a mis estudiantes por la formación de excelencia que me brindan de manera gratuita, pública y laica y por el espíritu crítico que me ayudan a construir día a día.

A la Universidad de Buenos Aires, por otorgarme una beca de Maestría UBACyT que me permitió dedicarme exclusivamente a la investigación y la docencia durante la cursada de la maestría y la elaboración de esta tesis.

A mis compañeros de la cohorte 2015-2017 de la MAP porque gracias a ellos comencé a pensar el Estado más integralmente y pude conocer perspectivas provenientes de disciplinas diferentes que me enriquecieron personal y profesionalmente.

A mis compañeros investigadores en formación en educación del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE-FFyL-UBA) por los intercambios formativos, la escucha y la compañía. En especial, a mi grupo de escritura entre pares por leerme y comentarme (Dana Sokolowicz y Eduardo Vázquez), a Andrea Iglesias y a Pablo di Napoli por la guía.

A Leandro Bottinelli, Mariel Karolinski, Carolina Ambao, Anahí Sverdloff, Jorge Garay, Liliana Pascual, Rosalva D'Alotto y Paula Grad por ayudarme a acceder a los entrevistados y por estar siempre dispuestos a responder mis dudas y consultas.

A los (ex) técnicos y (ex) funcionarios públicos entrevistados que tan cálidamente me recibieron y destinaron parte de su tiempo para ayudarme a comprender un poco más los procesos de las políticas educativas.

## Resumen

La presente tesis de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires estudia las relaciones intergubernamentales (RIGs) que se configuraron en el ámbito de la administración de la educación entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno en el marco de la implementación de políticas tendientes a construir una nueva institucionalidad para la educación secundaria obligatoria en Argentina. El análisis toma como caso los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) creados por la Resolución CFE N°88/09 y su implementación específicamente en la Provincia de Buenos Aires en el período 2009-2015. Ambos instrumentos se crearon como apoyos básicos de los procesos de institucionalización y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria con el objetivo, además, de mejorar el gobierno federal de la educación.

El trabajo de campo involucró el relevamiento y análisis documental de materiales producidos por los diferentes niveles gubernamentales sobre los PJ y los PMI y sobre las políticas y programas educativos del período para el nivel secundario en general. Se aplicaron 14 entrevistas semiestructuradas a 15 funcionarios y miembros de los equipos técnicos de los niveles nacional y jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires del período analizado.

Entre los principales hallazgos de la tesis encontramos que si bien las RIGs entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno se redefinieron en el período analizado respecto de los años noventa y los roles de los Estados nacional y subnacionales también cambiaron, persistieron dinámicas centralizadoras y dificultades para institucionalizar las reformas llevadas a cabo.

Se observa durante el período un cambio en el rol del CFE y la creación de nuevas institucionalidades como las Mesas Federales y diferentes espacios configurados para la concertación que transformaron las RIGs Nación-provincia incorporando nuevos actores a las discusiones e impulsando una nueva dinámica federal que reposicionó a las provincias dotándolas de mayor protagonismo en las decisiones y adecuaciones de las propuestas a sus agendas gubernamentales.

Si bien el rol de coordinación de la nación es relevante y se impone vía lo que los funcionarios denominaron el *“marcar la cancha”* que expresa la iniciativa de definición de las políticas desde los más altos niveles jerárquicos de ese nivel gubernamental (escala en la que se diseñan los primeros borradores a discutirse en *“mesas chicas”* o el CFE), la

participación de las jurisdicciones no fue menor, aunque fue dependiente de sus capacidades de gestión políticas y técnicas. Sin embargo, persistieron dificultades para sostener e institucionalizar las reformas llevadas a cabo y el manejo de la casi totalidad del financiamiento para la implementación de las políticas tensionó la autonomía jurisdiccional por la dependencia económica de los recursos nacionales.

El caso de la PBA da cuenta de que las provincias pueden tener margen de acción frente a las políticas nacionales adaptándolas a sus propias agendas o incluso proponiendo cambios en las mismas. La capacidad de gestión de la PBA estuvo mediada por las características de su equipo técnico, sin embargo su autonomía política coexistió con subordinación financiera y en algunos casos encontramos tensiones en las RIGs con el nivel nacional vinculadas a la dimensión informal de las mismas.

Palabras clave: Política Educativa – Administración de la Educación – Relaciones Intergubernamentales – Federalismo Educativo – Escuela Secundaria Obligatoria

## Índice

Glosario de siglas y abreviaturas utilizadas. Pág.9

1. Introducción. Pág.10

1.1. Relevancia de la investigación e inscripción institucional. Pág.10

1.2. Aspectos teórico-metodológicos de la investigación. Pág.14

1.2.1. Objeto-Problema, supuestos de sentido y objetivos de la investigación. Pág.14

1.2.2. El trabajo de campo: técnicas de producción y análisis de datos utilizadas. Pág.18

1.2.3. Antecedentes de investigación en el tema. Pág.20

1.3. Organización y contenidos de la tesis. Pág.25

2. Las RIGs en el sector educativo en un Estado federal. Pág.27

2.1. Concepciones sobre el Estado, las políticas públicas y las RIGs. Pág.27

2.2. Notas sobre el federalismo educativo argentino. Pág.32

2.2.1. La Nación y las provincias en los albores del sistema educativo. Pág.32

2.2.2. De la centralización a la descentralización de responsabilidades en el gobierno del sistema educativo: las reformas neoliberales. Pág.34

2.2.3. La centralidad del Estado nacional y la orientación de las políticas educativas bajo gobiernos de “nuevo signo”. Pág.38

3. Las RIGs Nación-provincia en la construcción de una nueva “institucionalidad” de la escuela secundaria (ahora) obligatoria. Pág.42

3.1. La estructuración de las agendas de política educativa en torno a la secundaria obligatoria. Pág.42

3.1. 1. La agenda nacional. Pág.42

3.1. 2. La agenda de la Provincia de Buenos Aires. Pág.49

3.2. Las RIGs Nación-provincia en los procesos de definición de la política. Pág.52

4. La distribución de responsabilidades y el trabajo conjunto Nación-provincias que moldearon las RIGs en los PJ y los PMI. Pág.57

4.1. Las RIGs establecidas en las regulaciones formales y la definición de los PJ y los PMI. Pág.57

4.2. El día a día del trabajo conjunto Nación-provincias y la dimensión informal de las RIGs. Pág.72

5. Las RIGs Nación-Provincia de Buenos Aires en el caso del PJ y los PMI. Pág.78

5.1. La Provincia de Buenos Aires: una provincia que tracciona a sangre. Pág.78

5.2. Las dificultades de gestión en la PBA y las tensiones con la Nación: entre relaciones informales y debilidad financiera. Pág.85

6. Reflexiones finales y recomendaciones. Pág.90

7. Bibliografía y fuentes citadas. Pág.97

8. Anexo. Pág.116

## **Glosario de siglas y abreviaturas utilizadas**

<b>ATT</b>	Asistente Técnico Territorial
<b>AUH</b>	Asignación Universal por Hijo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CFCyE</b>	Consejo Federal de Cultura y Educación
<b>CFE</b>	Consejo Federal de Educación
<b>CUT</b>	Cuenta Única de Tesoro de la Provincia de Buenos Aires
<b>DAGF</b>	Dirección Nacional de Administración y Gestión Financiera
<b>DES (Nación)</b>	Dirección Nacional de Educación Secundaria
<b>DES (PBA)</b>	Dirección Provincial de Educación Secundaria (PBA)
<b>DGCyE</b>	Dirección General de Cultura y Educación
<b>EES</b>	Escuelas de Educación Secundaria
<b>EGB</b>	Educación General Básica
<b>ESB</b>	Escuela Secundaria Básica
<b>ESS</b>	Escuela Secundaria Superior
<b>INET</b>	Instituto Nacional de Educación Tecnológica
<b>INFoD</b>	Instituto Nacional de Formación Docente
<b>LEN</b>	Ley de Educación Nacional N°26.206/2006
<b>LFE</b>	Ley Federal de Educación N°24.195/1993
<b>MEN</b>	Ministerio de Educación de la Nación
<b>PBA</b>	Provincia de Buenos Aires
<b>PJ</b>	Plan Jurisdiccional
<b>PNEO</b>	Plan Nacional de Educación Obligatoria
<b>PMI</b>	Plan de Mejora Institucional
<b>PROMEDU</b>	Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa
<b>PROMER</b>	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural
<b>SITRARED</b>	Sistema de Transferencia de Recursos Educativos
<b>TGP</b>	Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires

# **1. Introducción**

## **1.1. Relevancia de la investigación e inscripción institucional**

La presente tesis de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires estudia las relaciones intergubernamentales (RIGs) que se configuraron en el ámbito de la administración de la educación de gobierno. Su objetivo general es analizar la configuración de las RIGs entre la Nación y las jurisdicciones<sup>1</sup> en el ámbito de la administración de la educación para la construcción de una nueva institucionalidad de la educación secundaria obligatoria a partir de los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) de la Provincia de Buenos Aires en el período 2009-2015.

Recuperamos aportes del campo de la sociología, la política educacional y la administración pública para analizar las RIGs a través del caso de los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) creados por la Resolución CFE N°88/09. Ambos instrumentos se crearon como apoyos básicos de los procesos de institucionalización y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria con el objetivo, además, de mejorar el gobierno federal de la educación. En esta oportunidad estudiamos su implementación específicamente en la Provincia de Buenos Aires en el período 2009-2015.

La relevancia del estudio de políticas nacionales desarrolladas por el Estado argentino deviene de que, como muchos otros latinoamericanos, si bien asumió formalmente un sistema de organización de tipo federal en su desarrollo histórico operó de modo contradictorio, por lo que el estudio de los procesos de diseño e implementación de las políticas a través del análisis de las RIGs permite caracterizar las formas que adopta el federalismo argentino en conyunturas determinadas. De hecho, nuestra historia reciente ha puesto de relieve la diversidad de sentidos que adquiere el federalismo y el modo como se estructuran las relaciones entre niveles de gobierno en el marco de esas definiciones.

Los procesos de descentralización educativa iniciados en el período dictatorial y culminados y consolidados durante la reforma educativa de los '90 reconfiguraron significativamente las relaciones entre la nación y las provincias en el gobierno de la

---

<sup>1</sup> En la presente tesis utilizamos los términos nivel “jurisdiccional” y “provincial” de gobierno como sinónimos. Al mismo tiempo, siempre que hacemos alusión a lo subnacional referimos a las jurisdicciones o provincias, nunca al nivel municipal.

educación. Los estudios sobre ese proceso, evidencian que aunque la de los '90 se basó discursivamente en la federalización del sistema, se construyó en la práctica una modalidad de intervención centralizada (Feldfeber, 2011; Galarza, 2009; Gluz, 2009; Pronko y Vior, 1999). Las relativamente escasas capacidades de gestión pública y de recursos de los niveles subnacionales de gobierno legitimaron la intervención central (Galarza, 2009) contribuyendo a la debilidad de las autonomías provinciales.

Los resultados de las investigaciones en materia de política educativa señalaron la falta de equilibrios entre la nación y las provincias tanto en término de responsabilidades como de recursos necesarios para el desarrollo del federalismo. Asimismo, indicaron la labilidad de las capacidades de las administraciones locales y la ausencia de herramientas y reglas para consolidar las garantías de las autonomías provinciales (Rivas, 2008; Tiramonti, 1999) y evitar que la descentralización cristalice las desigualdades preexistentes. La preocupación por los procedimientos de gestión más que la adhesión al sentido de las transformaciones educativas, volvieron a éstos un fin en sí mismo en detrimento de lo sustantivo del cambio (Tedesco, 2000).

Iniciado el siglo XXI, con la asunción de “gobiernos de nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) que buscaron reposicionar a los Estados latinoamericanos y no relegarlos a un papel subsidiario, se produjo un cambio de rumbo en las políticas públicas y el ámbito educativo no fue la excepción. La nueva Ley de Educación Nacional (LEN) N°26.206 de 2006 que estableció la obligatoriedad del nivel secundario se sancionó luego de amplios debates en torno a la reforma de los noventa y sus efectos en la administración de la educación. Identificamos aquí al menos dos temas de preocupación frente a los desafíos de la nueva ley: por un lado, que las decisiones políticas se tradujeran en orientaciones operativas en todos los niveles gubernamentales para permitir que el sistema opere en la dirección que pretende la política (Terigi, 2008) y, por otro lado, que se construyeran acuerdos político-institucionales que tuvieran la capacidad de viabilizar las directrices políticas definiendo marcos apropiados en términos de recursos materiales y simbólicos para el desarrollo de modalidades de gestión intergubernamental con mayor libertad en la base y a su vez sensibles a las diferencias jurisdiccionales e institucionales (Galarza, 2009). Ambos tópicos fuertemente ligados a la preocupación por transformar las RIGs vigentes al momento.

La LEN pretendió revertir algunas tendencias a la fragmentación del sistema en materia de política educativa y lograr cierta unidad nacional (Feldfeber y Gluz, 2011; Gorostiaga, 2012). También junto con ella se propusieron cambios en la modalidad de gestión de las políticas educativas nacionales para la escuela secundaria partiendo de un diagnóstico

crítico de las relaciones Nación-provincia de los '90 y se configuraron nuevas lógicas para el federalismo educativo. Por un lado se cuestionó la falta de mecanismos de articulación entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno en lo que hace a la construcción federal de políticas y se desplegó un esfuerzo de planificación conjunta y, por otro lado, se buscó romper con la dinámica de intervención directa del nivel nacional en las escuelas que habría dominado la escena en el marco de la implementación de políticas focalizadas compensatorias que pasaban por alto a los niveles subnacionales y operaban como un mecanismo de recentralización de la política. Frente a ello se pretendió avanzar hacia políticas universales.

En el intento de construir regulaciones comunes en vistas a dotar de unidad al sistema educativo, los cambios político-pedagógicos propuestos en la LEN específicamente para el nivel secundario se acordaron en el marco del Consejo Federal de Educación (CFE). Dichos cambios se manifestaron en mayo de 2009 en el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Res. CFE N°79/09 -PNEO-) y se especificaron unos meses más tarde en los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” aprobados por la Resolución CFE N°84/09 en octubre de ese mismo año. En ese contexto, un mes más tarde por Resolución CFE N°88/09 se aprobó el documento “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional” donde se definieron las líneas de acción que serán objeto de estudio de la presente tesis, ambas implementadas desde 2010<sup>2</sup>.

Los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) se presentaron en las resoluciones del CFE que les dieron origen y en los documentos de apoyo a la implementación producidos por la Dirección Nacional de Educación Secundaria (DES Nación) como un avance hacia un mejor gobierno de la educación secundaria y una nueva organización institucional y pedagógica del sistema educativo en función de superar las desigualdades que afectan a las trayectorias escolares de diversos grupos sociales y que ponen en jaque la extensión de la obligatoriedad (Romualdo, 2017). Frente al propósito de mejorar el gobierno federal de la educación, los PJ se plantean como una instancia de planificación tendiente a la articulación de recursos de diversas líneas de financiamiento, capacidades y potencialidades intra e interjurisdiccionales, regionales y federales, así como de diversos actores a fin de contribuir a la convergencia de las políticas para dar

---

<sup>2</sup> Según nos informaron algunos de los entrevistados, ambas líneas de acción seguían vigentes en 2018 pero con improntas diferentes. Los PMI dejaron de implementarse como una política nacional común, para constituir una decisión de cada jurisdicción si asignar los fondos a esa intervención o a otras.

cumplimiento a los principios de la LEN desde una mirada integradora sobre el sistema educativo (Ministerio de Educación de la Nación, 2009a). Al mismo tiempo, ellos son el marco jurisdiccional en el que se encuadran los PMI de cada una de las escuelas.

Ambos instrumentos se propusieron como estrategia conjunta para “institucionalizar la obligatoriedad de la educación secundaria” (Res. CFE N°88/09). Esto implicaba, de acuerdo con la normativa, la reflexión sobre los mandatos establecidos en las normas sancionadas y la promoción de debates y acuerdos sobre el diseño, implementación, financiación y evaluación de las políticas y estrategias necesarias para alcanzar los objetivos y metas que aseguren la inclusión de todos los jóvenes en una educación secundaria de calidad (Res. CFE N°88/09). Los PJ fueron diseñados para ordenar las múltiples decisiones y gestiones que implicaba en cada provincia la implementación de la obligatoriedad de la educación secundaria y los PMI tuvieron como ámbito de definición y acción todas las escuelas secundarias del país, tal como lo explicita la normativa.

El hecho de plantear como estrategia ambos instrumentos conjuntamente reposicionó a los Estados provinciales en los procesos de definición e implementación de políticas educativas ya que eran las jurisdicciones las que elaboraban sus PJ si bien, “el fortalecimiento de la Educación Secundaria es una tarea conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación y cada jurisdicción” (Res. CFE N°88/09). Al mismo tiempo, se evitó la llegada directa a las escuelas incorporando a los niveles subnacionales en el proceso de diseño y gestión de la política. Por otro lado, la multiplicidad de resoluciones del CFE pone de relieve el modo como se fueron configurando las RIGs en esta fase a partir de los cambios de la LEN, una de cuyas expresiones es el nuevo rol del CFE. Desde entonces sus acuerdos “se expresan como un vínculo político entre la Nación y las Provincias que posibilita la construcción de consensos sobre las prioridades estratégicas de la educación obligatoria para sostener un horizonte integrador que promueva una efectiva articulación del sistema” (Res. CFE N°88/09).

Asimismo, los PJ y los PMI fueron durante el período bajo estudio parte de una estrategia nacional de alcance universal<sup>3</sup>, lo que significó un desplazamiento respecto de los procesos focalizados compensatorios de intervención estatal para garantizar la extensión de la obligatoriedad escolar instaurados con la reforma neoliberal de los años noventa (Feldfeber y Gluz, 2011).

---

<sup>3</sup> Más especificaciones sobre el alcance de los PMI y las escuelas destinatarias se detallan en el capítulo 4.

Frente a estas transformaciones del federalismo educativo argentino es que nos proponemos analizar las RIGs que se establecieron entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno ante estas nuevas reglas de juego. Focalizamos el estudio de la RIGs en las políticas destinadas a la construcción de una nueva institucionalidad de la educación secundaria obligatoria y para ello analizamos las regulaciones formales que definen las atribuciones de cada nivel de gobierno; reconstruimos la participación de cada nivel gubernamental en los procesos de definición e implementación del PJ y los PMI en la Provincia de Buenos Aires en el período 2009-2015 tomando en cuenta el rol de cada nivel y sus vinculaciones.

El desafío de la gestión federal para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación es, tal como sostiene Feldfeber (2011), articular una estrategia educativa nacional, superar las desigualdades y respetar las particularidades de los estados subnacionales. Esta investigación propone aportar a los debates sobre el federalismo educativo a través del estudio de las RIGs en un momento histórico y un caso particular que cobra relevancia porque consideramos se trató de una estrategia que intentó avanzar en esa dirección.

Esta tesis, bajo la dirección de la Dra. Nora Gluz, se enmarcó en el proyecto UBACyT 2014-2017 “Políticas públicas y democratización de la educación. Sentidos, regulaciones y procesos en torno a la inclusión en la actual coyuntura latinoamericana” (en el cual la autora fue Becaria de Maestría UBACyT), con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IICE) de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y cuya directora fue la Mg. Myriam Feldfeber.

## **1.2. Aspectos teórico-metodológicos de la investigación**

### **1.2.1. Objeto-Problema, supuestos de sentido y objetivos de la investigación**

Federalismo y RIGs son conceptos complementarios, el de federalismo está dedicado a definir normativamente los patrones de organización política del Estado y el de RIGs refiere a la implementación de políticas públicas, las acciones de los funcionarios públicos y los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno (Cocorda, 2000). El federalismo se estructura como un marco a partir del cual se establecen las relaciones entre los distintos actores (Serafinoff, 2012). Las RIGs son el conjunto de relaciones formales e

informales entre los diferentes niveles de gobierno (Repetto y Nejamkis, 2005) que establecen “un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta” (Jordana, 2001, p.8) entre los mismos. Son los mecanismos políticos y administrativos que permiten regular, organizar y, en última instancia, viabilizar la gestión pública entre los distintos niveles estatales que integran un Estado (Escolar, 2011).

Estas relaciones han sido afectadas por los procesos de reforma estructural del Estado desde los años ‘70 a la actualidad que han promovido desde distintas lógicas la descentralización. Siguiendo a Falleti (2001), la descentralización producida durante la segunda mitad del siglo XX en Argentina afectó a las RIGs -y por su intermedio la implementación de políticas- en tanto se pasó “desde una situación de absoluta autonomía del gobierno central con respecto a los niveles subnacionales de gobierno, a otra que es la absoluta autonomía de los gobiernos subnacionales con respecto a la autoridad central” (p.80). Así, tal como sostiene Chiara (2009), las RIGs pueden ser vistas como el espacio en donde los procesos de descentralización tienen lugar y como su resultado, en clave de tensión o posición en ese continuo.

Los modos en que se configuran las RIGs adquieren relevancia en Estados federales porque impactan sobre los resultados de las políticas públicas implementadas y la existencia misma de estas relaciones implica cierto nivel de articulación (institucionalizada o no) entre los distintos niveles de gobierno. Una característica de nuestro país es que no cuenta con un patrón cristalizado de RIGs sino que éstas se construyen a partir de estrategias propias definidas por los perfiles de los distintos programas y políticas públicas formulados en el ámbito nacional (Serafinoff, 2014). Así, por ejemplo, algunos programas crean nuevas institucionalidades con el objetivo de coordinar la implementación de la política, mientras que otros se asientan sobre estructuras preexistentes. Las variantes son múltiples porque el sistema federal argentino no es una realidad homogénea sino, más bien, un entramado complejo en el que se pueden identificar diferentes tipos y grados de vinculaciones institucionales, según la provincia y el área de política pública que se trate (Repetto y Nejamkis, 2005).

En lo que respecta a las RIGs en el sector educación en nuestro país, consideramos que el tema recobró relevancia durante la primera década de los 2000 en la que el nuevo escenario latinoamericano se caracterizó por la asunción de gobiernos que buscaron, con diferente intensidad y algunas contradicciones, reposicionar el papel del Estado para dar respuesta al derecho a la educación (Feldfeber, 2011). Estos gobiernos intentaron revertir algunas de las tendencias neoliberales que habían comenzado en los setenta y habían

alcanzado su punto máximo con las políticas implementadas durante los años noventa como la creciente fragmentación del sistema educativo y los mecanismos de coacción estatal a través de la asignación de recursos que dejaban subordinados a los niveles subnacionales al poder central del Estado nacional (Gluz, 2009). En ese contexto se evidenció cierta preocupación por la configuración de RIGs que garantizaran en su dinámica unidad nacional y, al mismo tiempo, autonomía subnacional en la implementación de las políticas educativas diseñadas para ampliar el derecho a la educación.

La LEN, ley educativa nacional vigente que reemplazó a la Ley Federal de Educación N°24.195/1993 (LFE) de los '90, reconceptualizó la educación como bien público y como derecho social, reconfigurando el papel que se le otorgó al Estado en sus diferentes niveles de gobierno en la garantía de este derecho (Feldfeber, 2011). Junto con ella, además, comenzado el siglo XXI en Argentina se sancionaron otras importantes leyes en materia educativa<sup>4</sup> que incluyeron en mayor o menor medida aspectos relativos a la gestión federal de la educación, dándole más protagonismo al Estado Nacional en la direccionalidad de la política educativa, a la integración del sistema y a los mecanismos para garantizar el derecho social a la educación (Feldfeber, 2011).

En lo concerniente a la preocupación por la unidad nacional, dos transformaciones resultan relevantes. Por un lado y estructurada normativamente, con la LEN se define una nueva institucionalidad: se creó el Consejo Federal de Educación (CFE) que reemplazó al Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE) que existía desde 1979<sup>5</sup>, ambos organismos de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional para asegurar la unidad y articulación del sistema educativo (Feldfeber, 2011). A diferencia de lo que sucedía anteriormente, la nueva ley estableció que las resoluciones del CFE fueran de cumplimiento obligatorio, cuando la asamblea así lo dispusiera, lo que equivale a decir que dicho Consejo comenzó a tener la facultad de tomar decisiones de carácter vinculante<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Durante el período 2003-2007 se sancionaron las siguientes leyes:

Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de Clase (Ley N° 25.864/2003)

Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25.919/2004)

Ley de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058/2005)

Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075/2005)

Ley Nacional de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150/2006)

Ley de Educación Nacional (Ley 26.206/2006)

<sup>5</sup> El Consejo Federal de Educación nació en el año 1972 mediante el Decreto Ley N° 19.682 y sufrió ciertas modificaciones en 1979 (Decreto Ley N° 22.047).

<sup>6</sup> Artículo 118. Las resoluciones del Consejo Federal de Educación serán de cumplimiento obligatorio, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que la misma establezca para estos

Por otra parte, una modalidad institucional novedosa que insta la articulación interjurisdiccional para la definición e implementación de políticas específicas, fue la Mesa Federal de Subsecretarios de Educación de las jurisdicciones, coordinada por la Subsecretaría de Equidad y Calidad del Ministerio de Educación de la Nación (Ferreyra et al., 2013). Ambas iniciativas expresan los esfuerzos del nivel nacional de gobierno por la coordinación conjunta con las jurisdicciones de la política educativa en la etapa bajo estudio y las políticas analizadas se inscriben en este marco de transformaciones en la institucionalidad de las RIGs.

En esta investigación, nuestro propósito es comprender la dinámica de la definición y la puesta en práctica de las políticas educativas nacionales en el ámbito de la administración de la educación en el contexto de un país federal utilizando a las RIGs como prisma analítico posible. Nos interesa reconstruir las dinámicas de construcción de las RIGs que se configuraron entre la Nación y la provincia de Buenos Aires para la construcción de una nueva institucionalidad de la educación secundaria obligatoria y cómo éstas incidieron en el diseño y la implementación de los dos instrumentos que se plantearon como apoyos básicos para lograrla, los PJ y los PMI. Esta preocupación adquiere relevancia en un escenario donde se ensayaron nuevos modos de hacer política educativa y se crearon diferentes estrategias de vinculación intergubernamental para ello. Simultáneamente, los niveles subnacionales se reposicionaron respecto de las décadas anteriores y el Ministerio de Educación Nacional se propuso como instancia de coordinación central en un intento de subsanar la fragmentación del sistema. Nos proponemos entonces los siguientes objetivos:

#### Objetivo General:

Analizar la configuración de las relaciones intergubernamentales (RIGs) entre la Nación y las jurisdicciones en el ámbito de la administración de la educación para la construcción de una nueva institucionalidad de la educación secundaria obligatoria a partir de los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) de la Provincia de Buenos Aires en el período 2009-2015.

#### Objetivos Específicos:

---

casos. En cuanto a las resoluciones que se refieran a transferencias de partidas del presupuesto nacional, regirán los mecanismos de supervisión y control establecidos por la Ley N° 26.075. (LEN 26.206/2006)

- 1) Indagar las agendas de política educativa nacional y jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires para el nivel secundario en el período bajo estudio atendiendo al rol que tuvo cada nivel gubernamental en la definición de la política.
- 2) Relevar y describir las regulaciones formales de los PJ y los PMI, las responsabilidades asignadas a cada nivel gubernamental y las prácticas informales que se configuraron en su implementación.
- 3) Reconstruir la puesta en práctica en el ámbito de la administración de la educación del PJ y los PMI de la Provincia de Buenos Aires en el período 2009-2015 tomando en cuenta el rol de cada nivel gubernamental y sus vinculaciones.

Como supuestos de sentido que nos sirven de guía para el presente trabajo, consideramos que si bien las RIGs entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno se redefinieron en el período analizado respecto de los años noventa y los roles de los Estados nacional y subnacionales también cambiaron, aunque persistieron dinámicas centralizadoras y dificultades para institucionalizar las reformas llevadas a cabo.

### **1.2.2. El trabajo de campo: técnicas de producción y análisis de datos utilizadas**

La metodología elegida para llevar adelante esta investigación fue predominantemente de tipo cualitativo. Dicho enfoque asume que la realidad es subjetiva y múltiple, que los valores del investigador son parte del proceso de conocimiento y que los conceptos y categorías pueden emerger en forma inductiva a lo largo de todo el flexible e interactivo proceso de investigación (Sautu, 2005). La elección de este tipo de metodología se fundamenta en la consideración de su pertinencia para cumplir con los objetivos del presente trabajo ya que estamos interesados en reconstruir procesos (Creswell, 1994) que llevan a cabo sujetos y no en buscar explicaciones causales. El diseño metodológico fue flexible (Mendizábal, 2006) y abierto a modificaciones y re-orientaciones que surgieron como pertinentes durante el trabajo de campo/proceso de análisis y producción de datos.

Realizamos un estudio de caso, una estrategia de investigación que se enfoca en entender las dinámicas presentes en el fenómeno a examinar que suele ser utilizada para estudiar eventos contemporáneos (Eisenhardt, 1989). No se trata de un estudio exploratorio de un

tema poco investigado sino que buscamos darle un enfoque distinto, “fresco” (Eisenhardt, 1989), a un tema que ya ha sido investigado pero desde otras perspectivas analíticas. El caso de estudio son dos instrumentos de política educativa nacional que se crearon como estrategia conjunta en el seno del CFE, los PJ y los PMI, y analizamos particularmente su implementación en el nivel secundario en la Provincia de Buenos Aires durante los años 2009-2015. Hemos decidido trabajar con dicha provincia porque constituye el primer distrito educativo del país debido a su tamaño, por la factibilidad de tener mayor acceso al campo, por el conocimiento previo por parte de la autora debido a experiencias de trabajo de campo en el territorio y por la relevancia que han tenido las políticas destinadas al nivel secundario en esa jurisdicción en el período analizado. Por otra parte, elegimos una jurisdicción que tuvo durante 2009-2015 una gestión de gobierno del mismo signo político que el nivel nacional para que esto no fuera una dimensión a problematizar. Por último, el período de análisis abarca desde la sanción de las normativas que dieron origen a los PJ y los PMI (2009) hasta el cambio de gestión de gobierno (2015).

El trabajo de campo de esta investigación se vinculó con la tesis de la Maestría en Política y Gestión de la Educación titulada “Políticas educativas y desigualdades escolares: el caso del programa Plan de Mejora Institucional (PMI) en el conurbano bonaerense”, defendida por la autora en la Universidad Nacional de Luján en diciembre de 2017. La misma analizó los sentidos sobre las desigualdades escolares que se configuraron en cuatro escuelas secundarias comunes de La Matanza y José C. Paz a partir de los procesos de implementación de los PMI en 2014 y 2015. Dicha tesis permitió un primer acercamiento al relevamiento de normativas y documentos oficiales así como también una aproximación a la implementación de los PMI en el nivel local de las escuelas. La misma se enmarcó en el proyecto “Derecho a la educación, inclusión y políticas sociales: los desafíos de la democratización escolar en la última década” radicado en la Universidad Nacional de General Sarmiento, financiado por el Programa Consenso del Sur 2014-2015 (Ministerio de Educación de la Nación) y dirigido por la Dra. Nora Gluz, el cual se articuló con el proyecto UBACyT 2014-2017 mencionado anteriormente. En este caso nuestro objeto-problema es diferente ya que analizamos las RIGs entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno en el ámbito de la administración de la educación, y, además, el caso de estudio no son sólo los PMI sino también los PJ.

Las técnicas de obtención de información utilizadas fueron:

- a. Relevamiento documental de materiales producidos por los diferentes niveles gubernamentales sobre los PJ y los PMI (como normativas, estadísticas e informes,

instructivos de implementación, documentos de evaluación, asignación y rendición de fondos, mensajes de comunicación interna, materiales utilizados en capacitaciones, entre otros).

- b. Recopilación de las políticas y programas educativos del nivel nacional y de la Provincia de Buenos Aires durante el período para el nivel secundario en general.
- c. Realización de 14 entrevistas<sup>7</sup> semiestructuradas a 15 funcionarios y miembros de los equipos técnicos de los niveles nacional y jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires en el período analizado a los cuales se accedió mediante informantes clave.

Decidimos enfocarnos en los funcionarios y técnicos que conforman la administración central de la educación porque consideramos que, aunque son una parte importante de la puesta en práctica de las políticas educativas, sus prácticas son poco estudiadas. En lo que a la administración de la educación respecta, coincidimos con Ezpeleta en que

“En la tradición de nuestras administraciones [latinoamericanas], la implementación, fuera de atender con cuidado a su formulación inicial, no ha constituido una ‘categoría’ política clara, un ‘momento’, objeto en sí mismo de construcción para abordar la inducción y el aprendizaje de los procesos que intenta desatar. La activación de los clásicos canales disponibles en el aparato –las capacitaciones en cascada, la apelación a cuadros técnicos mayoritariamente no especializados– eximió de la reflexión sobre su pertinencia o efectividad. Vale la pena recordarlo porque esta tradición constituye el referente inmediato de una forma de operar sedimentada en el sistema, aún vigente para muchos programas y, todavía, la forma ‘natural’ de representar a la implementación por parte de no pocos estratos de la administración.” (2004, p. 416).

La selección del tipo de técnicas para la obtención de la información se fundamenta en la naturaleza de los objetivos del presente trabajo y de la perspectiva teórico-metodológica seleccionada para llevarlos a cabo. Esta investigación se propone interpretar procesos sociales, no determinar causas y efectos, y busca generar esquemas conceptuales que permitan comprender de manera fértil la realidad social.

### **1.2.3. Antecedentes de investigación en el tema**

Las RIGs no suelen ser un objeto de estudio central en el campo de la educación, por lo que nuestros antecedentes recuperan trabajos sobre dimensiones asociadas a las RIGs tales

---

<sup>7</sup> Ver listado de entrevistados e instrumentos utilizados en el Anexo.

como los análisis sobre diferentes aspectos del federalismo, que abonan a la construcción de nuestro objeto desde otras perspectivas analíticas.

Los estudios pioneros en abordar la organización del gobierno de la educación en nuestro país se elaboraron durante los años ochenta. Entre ellos, una referencia ineludible es el “Diagnóstico sobre la administración central de la educación” que da cuenta de cómo durante el siglo XX el sistema educativo argentino mutó de una centralización uniformante a una descentralización anárquica (Paviglianiti, 1988). Otros trabajos sostenían la hipótesis de que el ejercicio excesivo de la función supletoria del Estado nacional cercenaba el poder de las provincias en materia educativa creando un sistema centralista informal de poder (Fernández Lamarra, 1986).

En la década de los noventa, con la LFE y con la Ley de Transferencia Educativa N°24.049/1991 que completó la transferencia de servicios educativos a las provincias, cobró relevancia ese locus o supranivel que es “lo federal” (Giovine, 2010) y con él el análisis de las RIGs entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno en educación. Es a partir de ese momento que comienzan a producirse conocimientos respecto de diferentes dimensiones asociadas a las RIGs Nación-provincia.

Desde entonces se han elaborado numerosos trabajos, muchos provenientes principalmente del campo de la economía, que abordan la dimensión fiscal de las RIGs Nación-provincia en educación (Altavilla, 2011 y 2012; Cetrángolo y Jiménez 2004; CIPPEC, 2018; Cocorda, 2000; Morduchowicz, 2009; Rivas, 2010) considerando la centralidad del régimen de coparticipación federal de impuestos y la desigualdad interjurisdiccional estructural existente a la hora de pensar estos vínculos. Todos ellos coinciden en que el proceso de transferencia de los servicios de educación hacia las provincias que culminó en los ‘90 se efectuó sin la correspondiente asignación de los recursos necesarios para esos gastos siguiendo una lógica de ajuste fiscal (Altavilla, 2011, Cocorda, 2000) y que mientras la captación de recursos fiscales se encuentra concentrada en el nivel nacional, el gasto está significativamente descentralizado y, por tanto, a cargo de las jurisdicciones (Cetrángolo y Jiménez, 2004; CIPPEC, 2018; Kisilevsky, 1998; Morduchowicz, 2009; Senén González y Arango, 1997).

La desconsideración de las provincias como actores centrales del proceso es otro elemento común que señalan los estudios. Por un lado, dieron cuenta de que el proceso de transferencia no contó con la planificación de estrategias diversificadas según la situación de partida de cada jurisdicción (Kisilevsky, 1998), tampoco se trató de una estrategia gradual y concertada como se había acordado (Senén González y Kisilevsky, 1993) ni

produjo cambios sustantivos en la calidad del servicio educativo (Bravo, 1994; Filmus, 1997). Por otro lado, los funcionarios del sector educación en esa época, sobre todo los provinciales, fueron meramente receptores, la mayoría de las veces, de las decisiones políticas referidas a financiamiento ya adoptadas en otro ámbito por gobernadores, ministros de economía o gremios entre otros actores relevantes (Morduchowicz, 2009; Rivas, 2004).

El proceso de centralización del poder en manos del Estado nacional en ese período se dio tanto por las dinámicas fiscales mencionadas como por la imposición de su agenda y modos de negociación. Sin embargo, algunos estudios indican el modo como se vinculó con otros actores, incorporando los supranacionales como los Organismos Internacionales de financiamiento que condicionaron las políticas a partir de sus requisitos para conceder créditos (Altavilla, 2012; Bravo, 1994).

La debilidad del CFCyE como órgano de concertación durante los noventa fue otro de los signos de centralización del poder en manos del nivel nacional, lo cual se evidenció, para algunos, en el fortalecimiento de la influencia de la administración central a través de la redacción de los documentos base a ser discutidos (Nosiglia, 2001). Aunque durante el período en cuestión dicho organismo produjo una sucesión de acuerdos formales, dado su status legal difuso y la tendencia al incumplimiento de normas por parte de sus miembros, algunos sostienen que tuvo una capacidad regulatoria limitada (Galarza, 2009) o que la elaboración de actas entre la Nación y las provincias funcionaron más como compromiso mutuo de inversión y asistencia técnica que como estrategia de decisión federal conjunta (Gluz, 2009). Sin embargo, esto no implicó una aceptación pasiva, ya que como muestran algunos trabajos, durante esos años las disidencias partidarias se hicieron sentir al interior del CFCyE con fuerza no cooperativa, en la dinámica informal de sus encuentros y en el bloqueo a ciertas iniciativas del gobierno nacional (Potenza dal Masetto, 2004).

Una nueva línea de estudios sobre las relaciones Nación-provincia en el campo educativo se abrió con las transformaciones producto de la recuperación de la centralidad del Estado nacional en la conducción del sistema educativo en nuestro país con el cambio de siglo. Encontramos un grupo de trabajos que desde perspectivas divergentes analizaron si hubo o no un reposicionamiento del Estado nacional y su vínculo con las jurisdicciones durante las gestiones de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015). Por un lado están aquellos que consideraron el período como una “recentralización neoconservadora” (Más Rocha y Vior, 2009; Menghini, 2012; Vior, 2008) porque sostienen que existió una descentralización de responsabilidades acompañada por una centralización de las

decisiones esenciales (Ruiz, 2016) que dejó a las provincias en un rol subordinado al igual que el período anterior. Y, por otro lado encontramos a aquellos que analizaron el cambio de postura del Estado nacional como una recuperación de su capacidad para regular el sistema, la obtención de un rol más activo y su responsabilización por la garantía del derecho a la educación (Correa y Giovine, 2010; Dussel, 2016; Feldfeber, 2011; Feldfeber y Gluz 2014; Gluz y Rodríguez Moyano, 2013; Gorostiaga, 2012; Jacinto 2010; Senén González, 2008) pero que no enfocaron sus análisis en el vínculo con las provincias.

Dados los cambios en la institucionalidad, varios estudios se centraron en el análisis del federalismo a partir del organismo previsto para la articulación interjurisdiccional que a partir de 2006 fue el CFE. Algunos destacan la importancia de que, a diferencia de otros consejos federales, tenga a partir de la LEN funciones asociadas con el establecimiento de pautas obligatorias (Serafinoff, 2007) y que las decisiones tomadas en su seno puedan tener carácter vinculante cuando la asamblea lo determina (Carranza, 2012; Feldfeber, 2011; Rey, 2013). Respecto de sus funciones en el período 2006-2015, encontramos trabajos que advierten que éste no pareció un espacio para la articulación de decisiones sino que allí más bien se consiguieron los apoyos explícitos a políticas del Ejecutivo nacional, se consolidaron relaciones bilaterales y se intercambiaron experiencias entre jurisdicciones propiciando la generación de lazos informales (Cao et al, 2016; Serafinoff, 2012). Algunos incluso sostienen que los textos oficiales aprobados allí solían expresar continuidad en la interpretación de la LEN y tenían un redundante estilo prescriptivo que podía obstaculizar la interpretación activa de los diferentes actores del sistema educativo al tiempo que podían dar lugar a falsos consensos en los que no se pasaba de la afirmación generalizada a la asunción de compromisos (Carranza, 2012). Desde otro posicionamiento, hay autores que consideran que el CFE no constituyó un instrumento de la Nación para imponer sus políticas sobre las provincias pero sí fue un ámbito que se ocupó mayoritariamente de temas de la agenda del nivel nacional con los cuales las provincias se vincularon libremente en un proceso de debate relativamente genuino dentro de un clima consensual que llevó a una pauta de articulación orientada por la nación (Rey, 2013). Asimismo, dos cuestiones que incidieron en el desempeño del CFE en el período bajo estudio fueron el liderazgo político del ministerio nacional que resultó clave para promover y sostener la cooperación y la fuerte inestabilidad de los funcionarios políticos, fundamentalmente en algunas provincias, que afectó el intercambio y la sostenibilidad de los acuerdos alcanzados (Cao et al., 2016; Serafinoff, 2012).

Otra vertiente de antecedentes se vincula no ya con las RIGs sino con la estrategia política bajo estudio, las investigaciones específicas sobre los PJ<sup>8</sup> y los PMI<sup>9</sup> en tanto intervenciones estatales en materia de educación. Algunos estudios coinciden en la novedad que implica que reconozcan desde su formulación el carácter selectivo de la escuela secundaria vigente y que además sea una innovación de carácter extensivo, es decir, de alcance universal (Pinkasz, 2013 y 2015; Romualdo, 2017; Terigi et al., 2013). Algunos focalizan su atención en su modo de gestión y lo consideran parte de una tendencia regional<sup>10</sup> en el marco de la cual las políticas educativas para el nivel secundario piensan al establecimiento educativo como unidad de cambio que concentra roles de planificación y gestión de proyectos así como la responsabilidad del cambio educativo (Pinkasz, 2015) y otros lo consideran una nueva modalidad de intervención estatal híbrida y contradictoria entre la verticalidad burocrática de la administración pública pre-reforma de los '90 y la gestión empresarial del modelo reformista posburocrático donde la centralidad pretendida para el nivel nacional desaparece en la práctica (Álvarez et al., 2011).

Encontramos también algunos trabajos que resaltan la particularidad de la normativa de creación de los PJ y los PMI que no impone un único modo de poner en práctica las estrategias de política educativa sino que más bien muestra directrices, posibles caminos, que las jurisdicciones pueden tomar o no recontextualizando la política a su manera, y también la importancia de la construcción colaborativa de este tipo de normativas en el

---

<sup>8</sup> No encontramos estudios sobre los PJ específicamente, sólo un trabajo que analiza el caso de la implementación de los PMI en la provincia de Neuquén, el cual destaca la particularidad de que se trató de una jurisdicción que no contó con Plan Jurisdiccional, lo que implicó ciertas dificultades organizativas (Fernández, 2017).

<sup>9</sup> Existe además una línea de estudios realizados sobre los cambios que promovieron (o no) los PMI en la organización escolar. En la misma encontramos trabajos que ponen en evidencia que los cambios que se producen en la organización escolar a partir de la implementación del PMI son de baja intensidad, es decir, son superficiales y transitorios porque tienen poco impacto a mediano plazo sobre la estructura de la escuela secundaria y dejan relativamente intacta la matriz organizacional (Morrone y Terigi, 2014; Romualdo, 2017; Terigi et al., 2013; Vecino et al., 2015). Esto puede deberse, según estos trabajos, a la persistencia de la figura del “alumno con dificultad” como recorte sobre el cual se organiza la concreción del proyecto que impide que se focalice en las condiciones de escolarización (Terigi et al., 2013) y a que las modificaciones que PMI habilita en la organización institucional de la enseñanza tienden a centrarse en espacios educativos complementarios (Pinkasz, 2013) o ad hoc (Gluz y Feldfeber, 2015; Romualdo, 2017). Otros trabajos marcan como límites el hecho de que los PMI no modifican las dinámicas unidireccionales de relación entre docentes y estudiantes (Avaca y León, 2012) y que las actividades que se desarrollan en el marco de su implementación se ven limitadas por problemas edilicios de las escuelas o por el alto ausentismo de los estudiantes (Maimone, 2012).

<sup>10</sup> Algunos de los programas en América Latina que Daniel Pinkasz (2015) menciona como similares a los Planes de Mejora Institucional de Argentina son el Plano de Desenvolvimento Educativo (PDE) de Brasil y Fundescola, un programa de transferencia directa de fondos a escuelas (Fernandes Espíndola, 2001 y Horn, 2002), el componente Planes de Acción del Liceo Para Todos de Chile (Marshall Infante, 2004) y el programa PROMEJORA de Uruguay (ANEP, 2015).

seno del CFE (DINIECE, 2013b; Ferreyra, 2015). Por último, otros trabajos alertan sobre las condiciones precarias del trabajo docente que trae aparejadas el PMI (Laurente y Penas, 2013) o incluso lo presentan como un cambio de modelo de gobierno de la educación que constituye un componente de privatización endógena por implicar que los directivos gestionen partidas de presupuesto escolar y la contratación y retribución de sus empleados (Marrone, 2014).

Dados estos antecedentes, nos interesa ocupar un área de vacancia que conjuga la realización de un estudio sobre RIGs Nación-provincia en el ámbito educativo en un período que aún fue poco estudiado. Nos centramos en un área como la administración de la educación, sobre la cual la mayor producción remite a la reforma de los noventa pero poco se ha escrito sobre lo acontecido en el marco de la LEN y analizamos la puesta en práctica de los PJ y los PMI mirando a un grupo de actores del sistema educativo y a una parte del proceso de implementación que no suelen ser tenidos en cuenta en las investigaciones educativas: los funcionarios y los técnicos. Decidimos poner el foco en aquellos que están la mayoría de las veces “afuera” de las escuelas, las cuales se han tornado en las últimas décadas en el campo de la investigación educativa el observatorio de la implementación de políticas por excelencia.

### **1.3. Organización y contenidos de la tesis**

Seis apartados componen la presente tesis.

En la introducción se presenta la inscripción institucional de la investigación y la relevancia de la temática. Luego, se describen los aspectos teórico-metodológicos de la misma exponiendo tanto sus objetivos como la descripción del trabajo de campo realizado para llevarla a cabo y los antecedentes de investigación en el tema que constituyen el punto de partida de la tesis.

En el capítulo dos se introducen las concepciones y supuestos teóricos de los que partimos para pensar el Estado, las políticas públicas y las RIGs y se particulariza en el contexto del federalismo educativo argentino.

En el capítulo tres se reconstruyen las agendas de política educativa nacional y jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires para el nivel secundario en el período bajo estudio atendiendo al rol que tuvo cada nivel gubernamental y las RIGs que se

configuraron entre ellos en los procesos de definición de las políticas para la obligatoriedad de la escuela secundaria.

En el capítulo cuatro se busca dar cuenta de la distribución de responsabilidades y el trabajo conjunto Nación-provincias que moldearon las RIGs en los PJ y los PMI recorriendo tanto las regulaciones formales y las responsabilidades asignadas a cada nivel gubernamental como las prácticas informales que se configuraron en su implementación.

El capítulo cinco está orientado a comprender la puesta en práctica del PJ y los PMI en la Provincia de Buenos Aires en el período 2009-2015 tomando en cuenta las particularidades de la jurisdicción y las RIGs configuradas entre ella y la Nación en este caso particular.

La tesis cierra con algunas conclusiones generales, recomendaciones y reflexiones finales dejando también abiertos interrogantes para futuras investigaciones sobre la temática en el sexto capítulo.

Se presentan adicionalmente un glosario de siglas y abreviaturas utilizadas, un listado de la bibliografía y las fuentes consultadas y un anexo con datos estadísticos, fragmentos de documentos de apoyo a la implementación de las políticas analizadas, la lista de entrevistados y los instrumentos utilizados para la realización de las entrevistas.

## **2. Las RIGs en el sector educativo en un Estado federal**

### **2.1. Concepciones sobre el Estado, las políticas públicas y las RIGs**

El Estado es una relación social, la instancia política que articula un sistema de dominación social que se va formando a través de un proceso por el cual adquiere atributos que son distintos en cada momento histórico (Oszlak, 2003). La manifestación material de dicho Estado es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política (Oszlak, 2003). El aparato institucional del Estado es la arena fundamental donde se dirimen los contenidos y las formas de resolución de las cuestiones que integran la agenda estatal, motivo por el cual suele expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir (Oszlak, 2003).

Las políticas públicas son la expresión del Estado en acción y son a su vez un efecto de relaciones de fuerza respecto de una cuestión socialmente problematizada (Thwaites Rey, 2005). Es posible clasificar los medios de los cuales el Estado se vale para el desarrollo de políticas públicas en tres tipos de instrumentos: dispositivos normativos, es decir, conjuntos de normativas que encuadran las políticas, proponen su orientación y alcance asignando roles, atribuciones y responsabilidades; dispositivos de gestión que están compuestos por un conjunto de organizaciones que concretan lo propuesto en los dispositivos anteriores y, por último, conjuntos de recursos humanos, financieros y tecnológicos (Isuani, 2010). Además, en el desarrollo de políticas públicas éstas se ven afectadas por la “capacidad de gestión” estatal (Repetto, 2001), es decir, la forma en que la relación entre instituciones y actores relevantes se materializa en la capacidad para decidir, diseñar y llevar adelante ciertos tipos de intervenciones ante las cuestiones socialmente problematizadas.

Las políticas públicas en general y las educativas en particular tienen consecuencias sociales que están mediadas por las instituciones y las acciones de los sujetos (Danani, 2008). La puesta en práctica<sup>11</sup> de las políticas se da en múltiples niveles e involucra conflictos, compromisos, negociaciones y acciones no planificadas entre y por parte de los diversos actores implicados en el proceso (Ball, 2002; Maguire et al., 2011). A su vez, las políticas se ponen en práctica en contextos de tradiciones, prácticas culturales y relaciones

---

<sup>11</sup> En el original (Ball, 1998) “enactment”, la traducción es propia.

de poder preexistentes interactuando, interrumpiendo o entrando en conflicto con otras políticas ya en juego (Ball, 1998).

Las políticas públicas constituyen, además, textos y discursos (Ball, 1998). Son textos en la medida en que constituyen representaciones codificadas y decodificadas de modo complejo según las disputas, experiencias y contextos que condicionan las interpretaciones y reinterpretaciones de los sujetos. Al mismo tiempo, son discursos en el sentido foucaultiano del término porque son prácticas que construyen objetos y regímenes de verdad, no tratan sobre ellos ni los identifican, sino que delimitan ciertas posibilidades para pensar y actuar (Ball, 1998).

No existe una relación lineal entre la formulación normativa de las políticas y su puesta en práctica, ya que las políticas no se “adoptan” ni se “ejecutan” o “aplican” sino que se recontextualizan y se van transformando inevitablemente en su circulación por los distintos sectores y actores del sistema educativo (Ezpeleta, 2004). La puesta en práctica de las políticas tiene un carácter procesual y una insoslayable inscripción contextual que evidencia la naturaleza política de su construcción (Ezpeleta, 2004). Es decir, tienen tanto carácter político las decisiones de los gobiernos que les dan origen como sus formas de administración, las estructuras que sustentan su gestión o las prácticas que se llevan a cabo en su materialización que deben ser especialmente consideradas en un país federal.

Asimismo, los actores<sup>12</sup> que participan de estos procesos son muchos y muy diferentes y el sentido que cada uno de ellos le otorga a la política juega un rol importante en la puesta en práctica de la misma. Es importante rescatar, a los fines de esta investigación, que no todos los actores que son significativos para los procesos de puesta en práctica de las políticas educativas se encuentran adentro de las escuelas<sup>13</sup>, ya que muchas veces autoridades locales, supervisores o técnicos pueden ser claves para la interpretación y recontextualización de las políticas (Ball et al., 2011).

Lo que van inscribiendo los diferentes actores escolares en el plano discursivo y en sus prácticas al apropiarse de las políticas públicas en el proceso de recontextualización expresa el permanente interjuego entre lo estructural, lo institucional y lo subjetivo (Carranza, 2008). Todo aquello que los sujetos hacen o dejan de hacer no tiene que ver sólo con la adhesión o rechazo emocional a las políticas sino que también es producto de las posibilidades, intereses, tensiones y límites estructurales, institucionales y de sus propias significaciones. Los discursos de los sujetos son producto de luchas y consensos

---

<sup>12</sup> En el original (Ball et al., 2011) “policy actors”. La traducción es propia.

<sup>13</sup> Stephen Ball llama a este grupo de actores “outsiders” (Ball et al., 2011).

que se materializan o no en prácticas institucionales a partir de las significaciones que ellos tienen, las cuales están conformadas por componentes subjetivos pero que remiten a contextos sociales determinados (Ezpeleta, 2000).

Las políticas se recontextualizan en campos de disputa que involucran diferentes actores y sus efectos sociales no son consecuencia sólo de la letra de las normativas sino de esas disputas y conflictos para los cuales la política estatal no hace más que establecer el tiempo, el espacio, el tema y las reglas del juego (Offe citado en Ball, 1998). Al mismo tiempo, esas disputas tienen lugar en diferentes niveles (nacional, local e institucional) (Ball, 1998) y es por eso que nuestro análisis pone el foco en las relaciones entre esos niveles, las RIGs.

Las RIGs son los mecanismos políticos y administrativos que permiten regular, organizar y viabilizar la gestión pública entre los distintos niveles gubernamentales (Escolar, 2011) y establecen un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta (Jordana, 2001) entre los mismos. Asimismo, las RIGs cobran cuerpo en interacciones entre actores gubernamentales que tienen lugar en el contexto de un marco institucional determinado (Chiara, 2016). Trascienden las pautas de actuación gubernamental formales e incluyen una amplia variedad de relaciones entre actores de distintos niveles de gobierno y también de múltiples instituciones de un mismo nivel gubernamental. Son una canasta de reglas, incentivos y mecanismos de control que tiene una fuerte incidencia en el funcionamiento de la vida política subnacional y puede facilitar mejoras en los ajustes de las políticas públicas locales o provocar el efecto contrario (Jordana, 2001).

Desde estas perspectivas entonces, las orientaciones de las políticas son también producto de y producidas por las dinámicas y los conflictos de las RIGs, las que a su vez se encuentran condicionadas por las estrategias que despliegan los actores, las agendas que se definen y los instrumentos de coordinación que se adoptan (Chiara y Jiménez, 2007).

Dado que el Estado argentino es federal y se organiza en tres niveles de gobierno previstos en la Constitución Nacional (el nacional, el provincial<sup>14</sup> y el municipal<sup>15</sup>), las RIGs son

---

<sup>14</sup> Argentina está dividida en 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pero, tal como aclaramos en la nota al pie N°1, en el presente trabajo cuando hablamos de “provincias” nos referimos a las jurisdicciones.

<sup>15</sup> En lo que respecta al sector educación, en Argentina hay hoy un Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología a nivel nacional que a partir de la Ley de Transferencia Educativa (Ley N° 24.049/1991) dejó definitivamente de tener a su cargo instituciones educativas y que destina la mayor parte de su presupuesto al nivel superior. Al mismo tiempo, en cada una de las provincias hay Ministerios provinciales o, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires, una Dirección General de Cultura y Educación, que tiene a su cargo todas las instituciones educativas (menos las del nivel universitario) de su jurisdicción. En cuanto al nivel educativo local, en los municipios existen secretarías de educación, regiones delimitadas para la organización de las supervisiones/inspecciones y, por último, las instituciones educativas.

fundamentales para comprender su funcionamiento. En él coexisten administraciones públicas organizativa y funcionalmente independientes, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias en cada una de las unidades políticas correspondientes a los tres órdenes estatales. Esto implica atribuciones compartidas entre niveles de gobierno, lo cual define la necesidad de cooperar y articular acciones para la gestión de políticas y la prestación de servicios (Astarita et al., 2012). Si bien las provincias gozan de relativa autonomía respecto del Estado nacional, se prevén espacios de concertación de políticas “tendientes a procurar una necesaria y aceptable integración nacional y no un sistema disperso de autoridades locales” (Carranza, 2012, p. 74). Al mismo tiempo, el federalismo argentino ha sido en las últimas décadas descentralizado y los gobiernos provinciales son políticamente autónomos aunque la descentralización coexiste con la concentración y la autonomía política provincial coexiste con la subordinación financiera (Leiras, 2013).

En el caso de Argentina la necesidad de un gobierno central más fuerte capaz de constituir una nacionalidad homogénea es una de las razones que explica que en sus inicios el Poder Ejecutivo Nacional ostentase una presencia muy significativa (Repetto y Nejamkis, 2005). A pesar de que existe una división formal de competencias entre niveles gubernamentales también se dan contraposiciones y/o concurrencias de funciones, motivo por el cual la misma estructura federal contempla ámbitos institucionales de resolución de conflictos entre los intereses de las diversas jurisdicciones dejando en manos del Estado nacional la armonización de los mismos. Además, en paralelo a las vinculaciones formales entre las distintas unidades territoriales, se establecen de facto relaciones informales que viabilizan y/u obstaculizan el ejercicio de las atribuciones de cada nivel de gobierno (Repetto y Nejamkis, 2005). Las prácticas informales muchas veces se ven favorecidas por la existencia de zonas grises en la definición de responsabilidades y competencias, la inestabilidad de los acuerdos o su sustento en principios discrecionales (Serafinoff, 2012).

No damos por sentada la existencia de una dinámica nacional homogénea, particular y previa que luego es transformada por las jurisdicciones (Rodrigo, 2016) sino que, por el contrario, la política provincial contribuye a delinear las características de la nacional (Aelo citado en Rodrigo, 2016). Por este mismo motivo, no es pertinente la imagen de una “política nacional” que derrama y arrastra a las “políticas provinciales” (Rodrigo, 2016).

El Estado argentino muestra desde sus orígenes heterogeneidad en su alcance territorial (O'Donnell, 1993), lo que supone un desigual despliegue de la ciudadanía y por lo tanto de la democracia (Ortiz de Rozas, 2016) por eso consideramos relevante dar primacía en el

análisis a las interacciones entre actores y a las dinámicas que se configuran entre los diferentes niveles gubernamentales en cada momento y caso particular.

En lo que hace a la puesta en práctica de políticas federales específicamente, si bien las responsabilidades y la autoridad de los funcionarios de cada nivel gubernamental suelen estar especificados legalmente, la dinámica real del funcionamiento de las políticas públicas puede diferir notablemente respecto de la prescripción legal. Las decisiones de escala nacional pueden estar sujetas al veto de coaliciones de gobiernos subnacionales y/o el control de recursos clave por parte del gobierno nacional puede transformar en meramente nominal la autonomía de los gobiernos subnacionales (Repetto, 2008). Además, la inercia de tradiciones institucionales más o menos centralistas pesa más que el texto de nuevas leyes o la letra escrita es deliberadamente ambigua dejando librado el control a la dinámica de la disputa entre autoridades de distinto nivel, cuya interacción está sujeta a la congruencia entre el sistema de división política de atribuciones y la distribución espacial real de recursos fiscales y sociales (Repetto, 2008).

Los sistemas federales son dinámicos y una de sus principales características es la permanente negociación y renegociación en el marco de grados de coordinación, cooperación y conflicto que varían según sea la cuestión que se trate y el contexto particular en que se plantea (Morduchowicz y Arango, 2010). Las políticas federales abordan problemáticas desde múltiples niveles de gobierno y la complejidad de ese proceso hace de la coordinación intergubernamental un mecanismo ineludible. La coordinación es un proceso técnico y político (Serafinoff, 2014) que implica la existencia tanto de instrumentos burocrático-administrativos como de una direccionalidad política-estratégica y funcionarios que permitan poner en práctica tales orientaciones (Repetto, 2010). Coordinar es necesario cuando existe complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, nuevos actores sociales y/o un modelo establecido de baja interdependencia e interacción (Martínez Nogueira, 2005).

Las políticas se coordinan para lograr integrar distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo, para avanzar en determinada dirección y promover estratégicamente determinados resultados de la acción pública en su conjunto (Garnier, 2000). Al mismo tiempo, la coordinación entre niveles de gobierno no depende, principalmente, de una lógica vertical, sino de un conjunto de coordinaciones mucho más heterogéneas. La política nacional es un resultado de la combinación de lógicas particulares que dan lugar a alianzas entre los dirigentes que, si

bien gozan de cierta autonomía en tanto profesionales de la política, en los regímenes democráticos siempre orientan su actividad hacia una audiencia que les otorga la posibilidad de sostenerse en esos espacios (Rodrigo, 2016).

Por último, en el sector educación es posible distinguir cómo las RIGS están atravesadas por las demandas propias de cada actor social, las cuales estructuran distintas racionalidades que delinear los tiempos de la toma de decisiones y de implementación de las políticas: los tiempos políticos -vinculados a lo electoral-, los tiempos técnico-profesionales -los requeridos de acuerdo a la argumentación desde el conocimiento empírico-, los tiempos burocráticos -aquellos que exigen las normas administrativas y jurídicas- y los tiempos pedagógicos -que son generalmente los más largos y menos contemplados, los que requieren los actores escolares para recontextualizar las políticas- (Braslavsky y Cosse, 1996). Las sincronías y asincronías entre los tiempos que motorizan los distintos actores desde sus racionalidades afectan las RIGs.

## **2.2. Notas sobre el federalismo educativo argentino**

### **2.2.1. La Nación y las provincias en los albores del sistema educativo**

El sistema educativo argentino se constituyó con características estatistas y centralizadoras (Tedesco, 1986). Dos de los factores que coadyuvaron a la centralización fueron la existencia de una sociedad civil marcadamente débil y la función integradora que se le encargó a la escuela de construcción de la ciudadanía, la identidad nacional y la hegemonía de los grupos dirigentes (Filmus, 1997). Ya en la primera Constitución Nacional sancionada en 1853 en el artículo 14 se garantizó para todos los habitantes de la nación el goce del derecho de enseñar y aprender, derecho que fue reafirmado por las sucesivas reformas constitucionales, y se encomendó a las provincias argentinas el dictado de una constitución propia bajo el sistema representativo, republicano y federal de gobierno adoptado para la nación que garantice la educación primaria de la población de sus respectivos territorios (Finnegan y Pagano, 2007).

El gobierno nacional tuvo un papel protagónico en educación hasta mediados del siglo XX en Argentina mediante la creación de escuelas, la prestación del servicio educativo, el financiamiento y el apoyo técnico (Feldfeber e Ivanier, 2003). El nivel nacional de gobierno manejaba la mayor cantidad de escuelas, contaba con recursos e infraestructura y

se reservaba el control de los títulos (Paviglianiti, 1991). El papel hegemónico del gobierno nacional se ejercía no sólo por el número de escuelas que dependían de su jurisdicción sino también por la mejor calidad de la educación que se impartía en las mismas y porque además se reservaba la equivalencia de los títulos (ya que los planes provinciales y privados debían tener los mismos contenidos que el plan nacional para tener validez en todo el territorio nacional) (Paviglianiti, 1988).

En lo que respecta al nivel primario, desde 1905 a partir de la Ley Láinez (Ley N°4874) que rigió hasta 1970 cuando dejaron de crearse establecimientos nacionales en territorios provinciales, la Nación tuvo acción directa en las provincias que lo solicitaban hasta 1978. En cuanto al nivel secundario, se admitió siempre la acción concurrente ya que no existían cláusulas constitucionales que prohibieran a la Nación o a las provincias ejercer actividades en materia de educación pública (Paviglianiti, 1988).

En cuanto a los orígenes de la educación secundaria argentina, los primeros colegios nacionales se fundaron entre 1863 y 1888, uno en cada una de las catorce provincias existentes y en la Capital Federal y luego de ese primer momento hubo una evolución diferencial y despareja de creación de instituciones a lo largo del territorio argentino (Schoo, 2014). El sistema educativo en sus orígenes y especialmente los colegios nacionales tuvieron una función política en la conformación de élites provinciales bajo el mandato nacional y con un currículo humanista (Tedesco, 1986). Si bien la formación de las élites regionales suele ser analizada como una estrategia de penetración nacional y de eliminación de toda insurrección que atentara contra el orden político, el proceso de centralización política y fortalecimiento del Estado nacional alrededor de 1880 puede ser entendido también como producto de reclamos de los propios sectores dominantes provinciales; así, entendemos la creación de los colegios nacionales en un contexto de conflictos y negociaciones de las que participaron actores locales y nacionales, una relación lejana a la imagen hegemónica de subordinación provincial a un poder central inobjetable (Schoo, 2014).

A partir de los años cincuenta la lógica centralista imperante comenzó a cambiar. Los grupos que accedieron al gobierno nacional le otorgaron al Estado un papel subsidiario en materia de educación (Paviglianiti, 1988) y comenzaron a llevar a cabo dos procesos: por un lado el sector privado fue adquiriendo cada vez mayor autonomía y, por otro lado, las escuelas primarias nacionales se transfirieron a las provincias. Dicha transferencia se dio en tres etapas: una primera etapa (Decreto-Ley N°7977/1956) que se llevó a cabo durante la presidencia de Frondizi (1958-1962), una segunda etapa (Decreto-Ley N°17.878/1968)

entre 1968 y 1970 durante el gobierno de facto de Onganía (1966-1970) y una tercera etapa (Decreto-Ley N°21.809/1978) durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) en la que se traspasaron 6779 establecimientos sin el financiamiento correspondiente (Feldfeber e Ivanier, 2003). Si bien la dimensión de esas transferencias fue muy baja, todas las transformaciones que conllevaron fueron los primeros pasos de un proceso de neoliberalización más profundo que se consolidaría con las políticas neoliberales.

### **2.2.2. De la centralización a la descentralización de responsabilidades en el gobierno del sistema educativo: las reformas neoliberales**

Desde los años setenta en Argentina se inició una etapa de restructuración económica y social que implicó la sustitución del modelo de desarrollo de las décadas anteriores que implicaba tanto el crecimiento económico como una distribución más equitativa del ingreso, se acentuaron la concentración del capital y la distribución regresiva y amplias capas medias se empobrecieron (Más Rocha y Vior, 2009). Ese proceso de “neoliberalización” (Harvey, 2005) se extendió aproximadamente entre los ‘70 y los ‘90, momento en que comenzaron a realizarse, a partir del Consenso de Washington, las reformas estructurales de primera generación que implicaron medidas como la reforma del Estado la cual conllevó procesos de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales que trastocaron el sentido de lo público (Feldfeber, 2003) y avanzaron hacia una nueva configuración de las RIGs y el federalismo.

La transferencia de escuelas primarias llevada a cabo en 1978 se enmarcó en ese proceso social más amplio y no constituyó un reparto de poder sino que fue el gobierno militar del nivel nacional el que concentró la direccionalidad del sistema a través del despliegue de una política de represión y control ideológico (Feldfeber e Ivanier, 2003). Como consecuencia de dicha transferencia se procedió al cierre de establecimientos educativos en las provincias que carecían de los recursos para afrontar los gastos y, además, al no establecerse mecanismos de coordinación ni funcionar el Consejo Federal de Educación para tal fin, se aceleró el proceso de segmentación interna del sistema educativo nacional (Braslavsky, 1983).

Unos años más tarde, con la implementación de la Ley de Transferencia Educativa N°24.049/1991, durante la primera presidencia de Menem se transfirieron los establecimientos de nivel medio y superior no universitario a las provincias. Tal como

mostramos en los estudios antecedentes, dicha transferencia estuvo motorizada por la necesidad de reducir el déficit fiscal y, a diferencia de las realizadas anteriormente, contempló una fórmula de financiamiento en el marco de un proceso más amplio de redefinición de las relaciones entre el Estado nacional y las provincias (Feldfeber, 2011). Además contribuyó, dada la heterogeneidad de las jurisdicciones en términos de recursos y capacidades de todo tipo<sup>16</sup>, a profundizar las desigualdades y la fragmentación del sistema educativo (Kessler, 2002; Tenti Fanfani, 2007; Tiramonti, 2004).

Al mismo tiempo, estos procesos de transferencia implicaron transformaciones de la estructura político institucional y de la dinámica de las relaciones intergubernamentales “transformando el entramado de reglas de juego que ‘gobiernan’ la relación nación-provincias en el marco de determinadas políticas públicas sectoriales” (Repetto y Nejamkis, 2005, p.13). Pasamos de un sistema educativo regulado desde el Estado nacional, unificado y centralizado bajo pautas homogéneas de funcionamiento en el ámbito público a otro formalmente descentralizado, diversificado y fragmentado con nuevas formas de regulación y control (Feldfeber, 2009).

Durante el siglo XX se pasó entonces de una centralización uniformante a una descentralización anárquica (Paviglianiti, 1988) y si bien las políticas educativas en la Argentina fueron originariamente universales, en la práctica constituyeron un entramado estratificado (Andrenacci citado en Gluz y Rodríguez Moyano, 2013), las políticas neoliberales implementadas desde los años ‘70 tendieron no sólo a profundizar las desigualdades que ya existían en el sistema educativo sino además a crear nuevas estratificaciones.

En los ‘90 con la LFE se resignificó el supranivel “federal”, aquello que daría unidad e integración a lo que era común a todas las provincias, que fue ocupado estratégica y prioritariamente por el MEN (Giovine, 2010). De esa manera se evidenció una nueva forma del gobierno educativo, diferente a la que existía anteriormente, en la que la centralización ya no era territorial ni operativa sino en la dirección y la epistemología

---

<sup>16</sup> En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires no se trató de un proceso traumático. Si bien las escuelas públicas nacionales transferidas a la provincia representaron para ésta el 30,5 % de los establecimientos de su territorio, el hecho de que ya fuera –de facto– la provincia quien se encargara de la administración de gran parte de estos establecimientos, dada la débil presencia del Estado Nacional en el territorio de la provincia, hizo que ésta ya contara de algún modo con los recursos técnicos y financieros para afrontar el nuevo escenario (Repetto et al., 2001). Además, a diferencia de los otros casos provinciales, la transferencia vino acompañada conjuntamente con los recursos estimados en la Ley de Transferencia de una partida adicional de 91 millones de pesos, lo cual implicó que la provincia no incurriese en un gasto excesivo en lo que a recursos propios se refiere. Esto último también da cuenta de la capacidad política de las autoridades bonaerenses a la hora de negociar los términos de la descentralización del sector educativo (Repetto y Nejamkis, 2005).

(Giovine, 2010). El nivel nacional se reservó las funciones de definición y diseño de las políticas para el sector y el control de su cumplimiento y a las provincias les correspondía la gestión efectiva de los servicios y su financiamiento. Se dio entonces una recentralización en las formas y modalidades de gobierno e incluso habiendo un CFCyE se dio normativamente un espacio central al Ministerio nacional, hasta ese momento inexistente, desde donde direccionar las acciones del resto de las instancias (Suasnábar, 2000) lo cual configuró nuevas formas de RIGs Nación-provincia para el sector.

El Estado central en nuestro país fue históricamente el gran definidor de políticas educativas. La particularidad de la década de 1990 fue que los gobiernos provinciales quedaron, en algunos casos, como meros mediadores de las políticas creadas centralmente a las que las provincias adherían o no ex post su definición (Gluz, 2009). Fue durante esa década que el Estado nacional se consolidó en un rol de “cajero” (Oszlak, 2003) porque concentraba y asignaba gran parte de los recursos del gobierno pudiendo incluso vetar el destino de los mismos cumpliendo un papel de orientación y control no necesariamente fundado en criterios de racionalidad técnica. El hecho de que el nivel nacional dispusiera de la “llave de la caja” (Oszlak, 2003) tuvo fuerte impacto sobre el financiamiento público y las RIGs con los gobiernos subnacionales.

Esto se vincula con las disparidades financieras que existen entre los diferentes niveles gubernamentales en Argentina. En nuestro país la rivalidad entre la Nación y las provincias por la distribución y articulación de responsabilidades, obligaciones y recursos es histórica (Feldfeber, 2011). Resulta sustancial hacer referencia, a la hora de hablar del federalismo argentino, al modo en que se distribuyen los recursos en nuestro país, a través del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos creado en 1935, fuente de las principales tensiones entre la Nación y las provincias. En 1988 se estableció mediante la Ley N°23.548 un Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las provincias y a partir de 1992 se fueron realizando una serie de pactos fiscales entre el gobierno federal y los estados subnacionales que fueron modificando el esquema establecido en dicha ley haciendo que la mayoría de las provincias comprometieran buena parte de sus recursos coparticipables antes de que los mismos se generaran y produciendo un desequilibrio financiero y una pérdida de autonomía de las mismas (Feldfeber, 2011).

En 1994 en la reforma constitucional nacional se estableció que antes de la finalización del año 1996 debía aprobarse un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos que reemplazara al vigente y garantizara una distribución más equitativa de los recursos. Hoy, a más de dos décadas del vencimiento del plazo, aún no contamos con un nuevo régimen y

dado que los procesos de descentralización y transferencia producidos en la segunda mitad del siglo XX no fueron acompañados por un cambio en la estructura de recaudación tributaria. En las últimas décadas el nivel nacional aumentó su recaudación de recursos y disminuyó sus gastos mientras que en los niveles provinciales sucedió exactamente lo contrario<sup>17</sup>.

Todo esto incidió directamente en materia educativa porque el gasto en educación es uno de los principales dentro de los presupuestos provinciales<sup>18</sup> y la mayoría de nuestras provincias no contó con la cantidad suficiente de recursos propios para financiarlo. De este modo, el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos que debería servir como un instrumento para una redistribución más igualitaria de recursos entre jurisdicciones profundiza en la práctica las desigualdades entre las mismas y refuerza la dependencia de éstas respecto de los recursos de la Nación (Feldfeber, 2011).

Las intervenciones por programa<sup>19</sup> fueron el modo de gestión característico del sector educación en este período y de transferencia de recursos de nación a las provincias para que pusieran en marcha la reforma educativa. Este tipo de intervenciones implican un ordenamiento de recursos organizacionales al servicio de objetivos temporalmente definidos y en relación con el cumplimiento de metas (Chiara, 2005). Asimismo, los programas no suelen poner en cuestión la configuración institucional de donde surgen y pueden reforzar la típica resistencia de las administraciones para revisar las estructuras que sostienen generando muchas veces su propia burocracia paralela, la cual aún teniendo una naturaleza política aporta legitimidad al tratamiento exclusivamente “técnico” de los asuntos a abordar (Ezpeleta, 2004). Una de las principales dificultades que presentó este modo de gestión en los ‘90 fue la falta de coordinación interinstitucional e interjurisdiccional que hizo que existieran superposiciones y duplicaciones funcionales

---

<sup>17</sup> Ver Gráfico 1 en el Anexo.

<sup>18</sup> Para 2015, último año de nuestro período de análisis, el gasto provincial en educación fue de un 30% del gasto total, mientras que el gasto nacional no alcanzó el 7% de su gasto total (Ver Gráfico 2 en el Anexo).

<sup>19</sup> Nos parece pertinente diferenciar el concepto de “política” del de “programa”. “Política”, “programa” y “proyecto” son conceptos relacionados que aluden a diferentes niveles de organización en la “cascada de la planificación” (Chiara y Di Virgilio, 2008). Las políticas y los programas se diferencian en la naturaleza de los propósitos que persiguen, los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y el espectro de actores que involucran. En general, las políticas se hacen operativas en programas y estos últimos en proyectos siguiendo la organización político-institucional (Estado/provincia/municipio/población). Siguiendo la definición de la ONU (1984 citado en Chiara y Di Virgilio, 2008) un programa se constituye por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos y establece las prioridades de la intervención en base a un diagnóstico previamente realizado identificando y ordenando los proyectos, definiendo el marco institucional y asignando los recursos a utilizar. La virtud de la relación de los programas con la política en los distintos niveles estatales (nacional, provincial o municipal) depende de las características que asuman los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales siendo estas últimas claves en el modelado del programa como “respuesta” a las cuestiones sociales problematizadas en cada nivel (Chiara y Di Virgilio, 2008).

(Martínez Nogueira, 1998), fenómeno que en el sector educación se conoció como “programitis”, haciendo referencia a la gran cantidad de programas educativos creados (Perazza, 2008). Por ese motivo, muchas políticas públicas en ese período quedaron sometidas a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones locales y/o corporativas, existiendo, además, una gran dispersión de esfuerzos (Martínez Nogueira, 1998).

Por último, este modelo de gestión fue central en las estrategias político educativas para atender a las desigualdades, generando una transformación la forma de prestación de servicios por parte del Estado: se dejaron de lado las formas sustentadas en el universalismo y se procedió al desarrollo de programas basados en la focalización compensatoria. La focalización compensatoria consiste en “compensar” las desigualdades de origen de los sujetos concentrando los recursos en la “población objetivo”: los más pobres entre los pobres (Gluz, 2013). Se funda en el principio de equidad, concebida como no dar lo mismo a quienes no son iguales, y constituyó la estrategia de combate a la pobreza durante los noventa (Feldfeber y Gluz, 2011). Si bien la focalización como estrategia surgió como crítica a que las políticas basadas en principios universalistas propias de los esquemas keynesianos-fordistas no alcanzaban a los más necesitados, debido a que no se contaba con información suficiente al respecto de los mismos (de los lugares a los que no llega el Estado como los ámbitos rurales o los sectores informales de la economía) a la hora del diseño de la política, la verdadera justificación de la misma incluyó factores como la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados buscando ante todo un uso más eficiente de los recursos escasos y la urgencia por responder a la creciente segmentación y diferenciación social (Vilas, 1997).

Muchos de estos programas consistieron en intervenciones directas del nivel nacional en las escuelas evitando la intermediación de las administraciones provinciales (Gluz, 2009) argumentando la posibilidad de una mayor rapidez en su ejecución para poder capitalizarlas electoralmente a su favor (Braslavsky y Cosse, 1996). Esto configuró un tipo particular de RIGs Nación-provincias que dejó a las últimas en un lugar de pasividad, muchas veces, en lo que a toma de decisiones centrales respectaba ya que, por ejemplo, sólo seleccionaban a las escuelas que participarían del programa.

### **2.2.3. La centralidad del Estado nacional y la orientación de las políticas educativas bajo gobiernos de “nuevo signo”**

Iniciado el siglo XXI<sup>20</sup>, con la llegada al poder de “gobiernos de nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) comenzó a conceptualizarse la educación como bien público y como derecho social y el Estado asumió principalmente mediante la implementación de la LEN<sup>21</sup> la centralidad en la garantía de dicho derecho. Esto supuso cambios en la dinámica federal y en las RIGs Nación-provincia porque se produjo una recentralización de la política que se tradujo en un reposicionamiento del Estado nacional como garante del derecho a la educación y en la implementación de políticas inclusivas (Feldfeber y Gluz, 2014).

En resumidas cuentas podemos decir que el Estado centralizado federalmente de la década de los noventa que concentraba las capacidades decisorias y era al mismo tiempo subsidiario -equiparaba lo público con lo privado y definía a la educación como un servicio a distribuir de manera compensatoria y focalizada- pasó a ser con los gobiernos de “nuevo signo” (Feldfeber y Gluz, 2011) un Estado que si bien consolidó esa centralidad desde una dimensión nacional en la definición y dirección de las políticas, asumió algunas de las funciones implicadas en la principalidad al definirse como garante y responsable primario de la educación escolarizada (Correa y Giovine, 2010).

Durante este período continuó la gestión por programas pero, a diferencia de la etapa anterior, dichos programas fueron instrumentos que requirieron de instancias de cooperación y coordinación multinivel. La coordinación multinivel constituye un mecanismo de gestión pública que pretende reducir contradicciones o redundancias y desarrollar políticas integrales (Repetto, 2010). Así, la implementación de las mismas implicó un grado determinado de “integración de políticas” (Peters, 1998), lo cual remite a cierto grado de articulación de ideas, procedimientos y estructuras del conjunto de los involucrados. Estos programas nacionales<sup>22</sup> fueron de ejecución descentralizada (Astarita et al., 2012) lo que constituyó un condicionante para la configuración de RIGs Nación-provincia debido al rol preponderante del nivel nacional en su direccionamiento y, la mayoría de las veces, también en su financiamiento al igual que en la década de los ‘90. Sin embargo, cambió el modo de vinculación de la Nación con las provincias, lo que torna central el análisis de las RIGs para el período.

---

<sup>20</sup> El presente apartado abarca hasta el año 2015 inclusive en correspondencia con nuestro período de análisis.

<sup>21</sup> Ver en Nota al Pie N° 4 otras leyes que contribuyeron a lo mismo.

<sup>22</sup> Algunos de los programas educativos nacionales vigentes en nuestro período de estudio fueron: Programa Educativo Nacional para el Mejoramiento de la Lectura, Programa de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario, Programa Nacional de Extensión Educativa “Abrir la escuela” y Programa Nacional de Educación Sexual Integral, entre otros. Para mayor información ver Oreja Cerruti (2015).

Los programas nacionales de ejecución descentralizada, en el caso particular del sector educación, fueron acordados durante este período en su mayoría en el seno del CFE y por unanimidad lo cual reposicionó a las provincias en los procesos de toma de decisiones y definición de las políticas. Su coordinación política fue fundamentalmente jerárquica, ya que el Estado central era el que definía los fondos y en parte las formas de la implementación de los mismos (Escolar, 2011) pero las provincias tuvieron la posibilidad de ajustar los programas a su agenda y no quedar como meras mediadoras en la implementación. Al mismo tiempo, esos programas se constituyeron en una herramienta política fundamental para la construcción de poder y desarrollo de la gestión en todo el territorio nacional del gobierno central que los coordinaba (Astarita et al., 2012). Es decir, si bien el modo de gestión mediante programas nacionales de ejecución descentralizada es una continuidad con los años noventa, el cambio radicó en que el nivel nacional cumplió el rol de coordinador no de “gran definidor” (Gluz, 2009) y la definición e implementación de las políticas se construyó en diálogo con las provincias<sup>23</sup>.

La creación de este tipo de programas en la primera década del siglo XXI respondió a la necesidad de institucionalizar mecanismos de coordinación intergubernamental de la gestión pública en contextos de descentralización de competencias y funciones desde el Estado nacional hacia los provinciales signados por la debilidad financiera de quienes debían hacerse cargo de las nuevas responsabilidades (provincias y municipios) dada la centralización de recursos (Astarita et al., 2012).

Por otro lado, muchos de estos programas fueron adquiriendo un alcance universal, desplazando las políticas focalizadas compensatorias como respuesta a la exclusión; se pasó de definir grupos “meta” (Stahl, 1994) a pensar en términos de derechos para el conjunto de la población (Gluz, 2013). La universalidad afectó el modo como se construyeron las RIGs Nación-provincia ya que el financiamiento fue progresivamente

---

<sup>23</sup> Desde otras perspectivas teóricas, autores como Alonso Brá (2008) sostienen que en la década de los ‘90 se inició un cambio (que continuó en los 2000) en la configuración del alcance y tipo de intervención de los niveles de gobierno que supuso el pasaje desde una estructuración burocrática hacia otra de carácter posburocrático que expresó una alteración en el tipo de relaciones verticales-escalares entre ellos. Según la autora el nivel nacional dejó de ser el lugar donde se determinan el conjunto de decisiones políticas y el referente más inmediato del conflicto y la demanda político-social y ese lugar de protagonismo directo se desplazó hacia el nivel provincial, lo cual sería evidente en el sistema educativo a partir de la transferencia de competencias. En simultáneo desde el nivel provincial se reprodujo el mismo movimiento hacia el ámbito local (las escuelas), surgiendo así la territorialización de la política y gestión pública. Si bien este “pasaje” es un proceso y no se puede hablar de un cambio radical de relaciones de tipo burocrático a otras puramente posburocráticas, el nivel nacional se retrae y los subnacionales avanzan progresivamente presentándose como equivalentes, con diferentes funciones desde el punto de vista formal pero ya no en una estructura vertical. Así, por ejemplo, las escuelas dejan de estar encuadradas en esa lógica lineal vertical que las dejaba dependientes en la base y comienzan a ser interpeladas directamente desde la política nacional (Alonso Brá, 2008).

hacia la totalidad de las instituciones y las provincias no tuvieron que seleccionar escuelas beneficiarias como en la etapa anterior. Es decir, se configuró un nuevo modo de gestión de programas nacionales de ejecución descentralizada que reposicionó a los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno y rearticuló las RIGs entre ambos. No obstante, en la gestión federal se siguen presentando múltiples desafíos a la hora de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación para todos y de lograr colaboración interinstitucional para implementar políticas públicas integrales capaces de abordar problemas complejos (Cunill Grau, 2014).

En lo que respecta al financiamiento de la educación, en el año 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N°26.075/2005) que se planteó metas hasta el año 2010<sup>24</sup>. Las metas propuestas en términos de porcentaje de PBI invertido en educación (se pasó del 4% al 6%) y de ampliación de cobertura de los niveles inicial y secundario se cumplieron. La Ley de Financiamiento Educativo garantizó asimismo que un porcentaje de la coparticipación federal de cada provincia fuera destinado a la inversión educativa con tres prioridades: mejorar las condiciones laborales y salariales, jerarquizar la carrera docente y promover la calidad de la formación inicial y permanente promoviendo la mejora salarial de los trabajadores de la educación de todo el país luego de doce años de ajuste y congelamiento salarial (CTERA, 2016). Sin embargo, si bien fijó un piso de inversión consolidada en educación equivalente en 6% del PBI, no estableció cuánto debía invertir cada nivel de gobierno y cada jurisdicción (CIPPEC, 2012c).

Por último, logró aumentar durante sus dos primeros años de vigencia la participación relativa de la Nación respecto de las provincias en el gasto en Educación, Ciencia y Tecnología pasando del 27 % en 2005 al 30 % en 2007 pero desde entonces hasta 2010 no se pasó ese umbral ni se logró tampoco resolver la brecha en la inversión educativa entre las provincias producto de la desigual disponibilidad de recursos fiscales (CIPPEC, 2012c).

---

<sup>24</sup> Desde entonces no contamos con ninguna nueva ley que la reemplace.

### **3. Las RIGs Nación-PBA en la construcción de una nueva “institucionalidad” de la escuela secundaria (ahora) obligatoria**

#### **3.1. La estructuración de las agendas de política educativa en torno a la secundaria obligatoria**

##### **3.1.1. La agenda nacional**

Los PJ y los PMI, líneas de acción objeto de estudio de esta tesis, se comprenden en el marco de las profundas transformaciones del período y de la reconfiguración de las políticas educativas en general y del nivel secundario en particular. Tal como anticipamos anteriormente, la LEN que estableció la obligatoriedad del nivel secundario en Argentina posicionó al Estado nacional en el rol de garante del derecho a la educación además de cuestionar la tradición selectiva de la escuela secundaria (Gluz, Rodríguez Moyano y Yapura, 2016). La LEN además modificó la estructura de niveles educativos que se había implementado de modo diferente en cada jurisdicción en los noventa provocando una mayor fragmentación del sistema. Se volvió a los niveles de educación primaria y secundaria aunque no se logró unificar la duración<sup>25</sup> de cada nivel como estaba previsto en la norma (Feldfeber y Gluz, 2011).

La recomposición de la educación secundaria ahora obligatoria como “una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria” (LEN N°26.206/2006) constituyó uno de los temas centrales de la agenda educativa nacional. La construcción de esta “nueva institucionalidad” (Res. CFE N°88/09) para la educación secundaria se fundamenta en la necesidad de integrar el sistema educativo nacional y para ello fueron fundamentales las transformaciones impulsadas en materia de gobierno de la educación.

Para el cumplimiento de sus objetivos, esta ley establece como criterios la unidad nacional y el federalismo establecidos constitucionalmente en un intento por subsanar los efectos de la “descentralización anárquica” (Paviglianiti, 1988) producida en los años anteriores. El gobierno y la administración del sistema educativo nacional se presentan en ella como una responsabilidad concurrente entre los niveles nacional y jurisdiccional y como aspectos

---

<sup>25</sup> Hay jurisdicciones con una estructura de 6 años de duración para cada nivel y otras que tienen primaria de 7 años y secundaria de 5.

relevantes a transformar para poder avanzar hacia la integración del sistema y el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. La fragmentación del sistema educativo constituyó otra de las principales preocupaciones de la agenda nacional y eso se expresó en la reforma de la arquitectura institucional del Estado y en el diseño de nuevos instrumentos para la concertación de políticas.

La reforma de la arquitectura institucional del Estado se materializó en una nueva organización administrativa del Ministerio de Educación Nacional (MEN), cuya estructura de primer nivel operativo fue aprobada en enero de 2010 por el Decreto N°115/10 del Poder Ejecutivo Nacional. En la misma se estableció que la Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa, dependiente de la Secretaría de Educación, tendría a su cargo dos Direcciones Nacionales: la de Gestión Educativa y la de Políticas Socioeducativas. Luego, la Dirección Nacional de Gestión Educativa se dividió en agosto de ese mismo año, por medio de la Resolución Ministerial N°1111/2010 que aprobó la estructura organizativa correspondiente a sus aperturas inferiores de segundo nivel operativo<sup>26</sup>. Así se conformaron, con el nivel de direcciones, cuatro áreas destinadas a los diferentes niveles educativos (educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación de jóvenes y adultos).

Esta estructura organizacional de la administración central de la educación ya existía en algunas jurisdicciones como era el caso de la Provincia de Buenos Aires en la que la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) ya contaba con equipos por nivel<sup>27</sup>. Todos estos cambios organizacionales afectaron la configuración de las RIGs Nación-provincia en el período analizado porque conllevaron la aparición de nuevos actores en los equipos nacionales y jurisdiccionales abocados específicamente a cada nivel educativo.

Por otra parte, la otra dirección a cargo de la Subsecretaría de Equidad y Calidad Educativa, la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, representó un cambio respecto de la década de los noventa desde su denominación y desde el modo de atención propuesto para las trayectorias educativas desiguales y las heterogéneas capacidades de gestión de los niveles subnacionales. Hasta 2006 las políticas educativas para incorporar a los grupos más vulnerables dependían en el nivel nacional de una dirección específica, la

---

<sup>26</sup> Ver Organigrama 1 en el Anexo.

<sup>27</sup> Tal como se especifica en la Ley provincial de Educación (Ley N° 13.688/2007): ARTÍCULO 21.- La estructura del Sistema Educativo Provincial comprende cuatro (4) Niveles -la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior- dentro de los términos fijados por la Ley de Educación Nacional, en los Ámbitos Rurales continentales y de islas, Urbanos, de Contextos de Encierro, Virtuales, Domiciliarios y Hospitalarios. [...] Los responsables de los Niveles y Modalidades conformarán un equipo pedagógico coordinado por la Subsecretaría de Educación.

Dirección Nacional de Programas Compensatorios<sup>28</sup> (Gluz et al., 2018), separada de las áreas que se encargaban de cuestiones sustantivas del Ministerio de Educación de la Nación (MEN) evidenciando una atención diferencial a los grupos vulnerables, la cual fue directa a los sujetos dejando a las provincias prácticamente al margen del proceso. Este cambio en la arquitectura institucional estatal fue de la mano con intentos de universalizar las políticas educativas, lo cual evidenció un abordaje distinto de las desigualdades.

En lo que respecta al diseño de nuevos instrumentos para la concertación de políticas, tal como mencionamos anteriormente, a partir de la LEN los acuerdos realizados en el marco del CFE pueden ser de carácter vinculante, es decir, de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones si el órgano así lo establece.

ARTÍCULO 113.- El Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología<sup>29</sup> y de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación.

ARTÍCULO 114.- El Gobierno y Administración del Sistema Educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, conforme a los criterios constitucionales de unidad nacional y federalismo. (LEN N°26.206/2006)

Durante nuestro período de estudio hubo una intención deliberada de reposicionar al Estado nacional y los estados subnacionales en pos de la integración del sistema educativo, la cual se instrumentó mediante la coordinación intergubernamental y la construcción de espacios para la concertación de políticas complementarios al CFE como las Mesas Federales:

El Ministerio anterior, yo creo que en los '90, se presentaba con orgullo como "Ministerio de Educación de la Nación, un Ministerio sin escuelas". Y la verdad que no es ni de lejos un timbre de honor, es exactamente lo contrario. Nosotros decíamos son nuestras las 60.000 escuelas, son nuestros los docentes y los 12 millones de alumnos. Y eso no era intentar meterse en la competencia de las provincias. En ese marco nosotros pensamos que había que reposicionar al Estado educador, como

---

<sup>28</sup> Dicha dirección estaba bajo la Subsecretaría de Equidad y Calidad desde 2002 (anteriormente había tenido el rango de Subsecretaría de Políticas Compensatorias).

<sup>29</sup> Esa fue la denominación y organización que tuvo el Ministerio nacional entre 2002 y 2007. De 2007 hasta 2015 se denominó solamente Ministerio de Educación y existió un Ministerio de Ciencia y Tecnología aparte.

se estaba reposicionando el resto del Estado. E intentó ser un Ministerio muy territorial con muy buena relación con las provincias y ahí se construyó un lugar clave de relación que es el Consejo Federal de Educación. El CFE es el encuentro de veinticinco ministros. La verdad que nosotros podemos decir que funcionó muy bien, que no tomamos en todo ese tiempo una sola medida por mayoría [se tomaron por consenso], que hemos hecho, en materia de educación secundaria, mucho trabajo, muchas mesas. Mesas federales de educación de todos los niveles y de todas las modalidades. Y eso la verdad que era un laburo de construcción, un trabajo generoso, discutido, tratando de avanzar, como siempre digo, no al unísono pero sí en armonía. Si alguna provincia te pedía un poco más de tiempo para implementar alguna decisión, dárselo pero en consenso.

Ministro de Educación de la Nación 2009-2015

Las Mesas Federales nacieron en 2007, con la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) como una instancia de concertación técnica de las políticas en la que representantes de los equipos técnicos de cada jurisdicción y del nivel nacional podían realizar intercambios, evaluaciones y ajustes periódicos sobre las implementaciones de políticas, impulsar modificaciones y acuerdos complementarios al CFE, elaborar estudios que brindaran información para la toma de decisiones y anticipar los posibles efectos de la puesta en marcha de las políticas, entre otras cuestiones (Ministerio de Educación de la Nación, 2009b).

Tal como señalaba en una entrevista quien fuera la Secretaria de Educación de la Nación de 2009 a 2011 y una de las impulsoras de las Mesas Federales, uno de los desafíos a los que se enfrentó el MEN a partir de la sanción de la LEN fue el desarrollo de acciones y estrategias conjuntas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, la consecuente concreción de acuerdos federales y la asistencia a las jurisdicciones que presentaran mayores dificultades para concretarla (Vollmer, 2009). Por ese motivo se replicaron dichas Mesas en el MEN constituyéndose en uno de los mecanismos que permitieron viabilizar la gestión pública (Escolar, 2011) entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno estableciendo sistemas de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta (Jordana, 2001). Las mismas se realizaban por nivel educativo y consistieron en encuentros de las autoridades y/o los equipos nacionales y provinciales de cada nivel resultando un dispositivo novedoso habilitado en parte por el cambio de estructura organizativa del MEN y la conformación de equipos por nivel en el nivel nacional y las provincias. Al respecto nos relata quien fuera en ese momento el Subsecretario de Equidad y Calidad Educativa de la Nación:

Las Mesas Federales eran instancias de encuentro para sistematizar las políticas educativas, para implementar lo acordado y definido en cada Resolución del Consejo Federal de Educación. [...] Esas Mesas Federales definían políticas pero luego estimaban plazos de supervisión y de acción. [...] A veces era una regularidad bimestral, a veces era cuatrimestral. Eso dependía del modo en el que se iban realizando las gestiones. Y de ciertas posibilidades también de organización, de traer a toda la gente a Buenos Aires, de hacer una Mesa Federal en cada provincia, de poder viajar con los equipos.

Subsecretario de Equidad y Calidad Educativa (Nación)  
2013-2015

La agenda de política educativa nacional para el nivel secundario fue, a partir de la LEN, estructurándose mediante una serie de normativas acordadas en el seno del CFE, mediante la concertación de las jurisdicciones y el nivel nacional, cuya implementación fue luego definida en las Mesas Federales del nivel. Nos parece interesante destacar cómo los nuevos espacios para la concertación creados consiguieron que se expandieran las RIGs Nación-provincia más allá de los ministros que se encuentran en el CFE incorporando nuevos actores a las discusiones, los miembros de los equipos técnicos, que son quienes están directamente involucrados con la puesta en práctica de las mismas. La idea de “concertación técnica” (Ministerio de Educación de la Nación, 2009b) que se propuso con la creación de las Mesas Federales trajo aparejada una dinámica federal nueva que amplió aquella presente en el ámbito del CFE, el cual es más bien un ámbito de toma de decisiones y acuerdo de normativas de carácter más general. Se impulsó entonces una expansión de los espacios de concertación a instancias de especificación de la puesta en práctica de las políticas.

Tres años después de la sanción de la LEN se acordó en el CFE un Plan Nacional Trienal para la Educación Obligatoria orientado a la continuidad de acciones en marcha en todo el territorio nacional y la implementación de nuevas líneas que respondan a los objetivos que conforman una agenda política de corto y mediano plazo: el Plan Nacional de Educación Obligatoria (PNEO) (Res. CFE N° 79/09). EL PNEO se presentó en la resolución del CFE que le dio origen como un instrumento con capacidad de contener y encauzar una política pública nacional por el acuerdo de las jurisdicciones en torno a objetivos y desafíos políticos comunes (Res. CFE N° 79/09).

Entre los problemas y desafíos del nivel secundario relacionados con el fortalecimiento de la gestión institucional que se manifestaron en el PNEO encontramos la “necesidad de mejorar la gestión y planificación en algunos equipos técnicos responsables del nivel” y el

“desafío de revisar y actualizar las normas y procedimientos burocrático-administrativos referidos al gobierno de las instituciones y a la vinculación con las gestiones centrales del nivel” (Res. CFE N° 79/09). El fortalecimiento institucional, es definido en la normativa como “reforzar el vínculo entre los gobiernos educativos jurisdiccionales de cada nivel y sus instituciones, con estrategias dirigidas a los equipos políticos y técnicos de las provincias y de las instituciones” (Res. CFE N° 79/09). Y para que los equipos técnicos jurisdiccionales del nivel puedan efectuar ese acompañamiento a las instituciones educativas se proponen algunas estrategias tales como fortalecer su capacidad de planificación y gestión, desarrollar acciones de formación continua para su consolidación y compartir experiencias entre las jurisdicciones sobre la implementación del PNEO (Res. CFE N°79/09).

En este esquema el nivel nacional de gobierno que no tiene instituciones educativas de niveles básicos a su cargo, tiene asignado un rol preponderante de asistencia técnica debido a sus mayores capacidades relativas en términos de recursos y capacidades técnicas. De hecho en la LEN se establecen como responsabilidades<sup>30</sup> del nivel nacional “Fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales” y “Contribuir con asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones para asegurar el funcionamiento del sistema educativo” (LEN N°26.206/2006). De todos modos se estipula un trabajo conjunto de ambos niveles de gobierno prioritariamente en lo referido a:

- a) Ampliar la capacidad de construcción de consensos.
- b) Priorizar las principales políticas y acordar una agenda progresiva de planificación de objetivos, metas y líneas de acción en un horizonte de corto y mediano plazo.
- c) Mejorar la modalidad de formulación presupuestaria que se adecue a la lógica de la planificación de objetivos políticos y estrategias por niveles educativos.
- d) Articular los planes con los convenios bilaterales<sup>31</sup>.
- e) Fortalecer los sistemas de información y evaluación del Plan. (Res. CFE N°79/09)

Unos meses después de la sanción del PNEO en 2009, en los “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” (Res. CFE N°84/09) se sumó con mayor nivel de detalle a las discusiones por el fortalecimiento institucional la cuestión de

---

<sup>30</sup> Ver Esquema 3 “Distribución de responsabilidades y funciones en materia de gobierno y administración de la educación entre la Nación, las jurisdicciones y las escuelas según la LEN N°26.206/2006” en el Anexo.

<sup>31</sup> Los Convenios Bilaterales fueron promovidos por la Ley de Financiamiento Educativo y por el Artículo 131 de la LEN y constituyeron un paso fundamental para la concreción de estrategias que plasmaron y articularon voluntades políticas, objetivos y recursos entre la nación y las provincias de manera consensuada (Res. CFE N°79/09).

las desigualdades técnico-políticas entre jurisdicciones. Se planteó además la necesidad de construir definiciones y marcos regulatorios que se constituyeran en un espacio para el encuentro de las particularidades federales, regionales y provinciales, en clave de lo común para todos como sentido de convergencia de los esfuerzos (Res. CFE N°84/09). En esa misma línea en el documento “Lineamientos políticos...” se habla de la organización de un sistema nacional:

### 3.2 La organización de un sistema nacional

16. El carácter sistémico de la educación secundaria se define por su alcance nacional y por la condición vinculante de una construcción federal que incluye las iniciativas y aportes jurisdiccionales, en un espacio de integración que resguarda el sentido de convergencia hacia lo universal y lo común.

17. Para superar la situación actual de instituciones que, muchas veces, trabajan de manera aislada, se requiere la construcción de una nueva institucionalidad para la educación secundaria sustentada en acuerdos políticos e institucionales capaces de producir referencias a un sistema.

18. Avanzar en esta construcción implica concretar la unidad pedagógica y organizativa de la educación secundaria, definida en el Artículo 29 de la Ley de Educación Nacional, a través de regulaciones y propuestas que articulen, a partir de criterios comunes, las diferentes modalidades y ámbitos en que esta se desarrolla.

19. Una nueva institucionalidad debe crear reglas y poner en juego recursos, que sean compartidos por todas las instituciones y sus actores, como condiciones para que los estudiantes del sistema nacional ejerzan su derecho a aprendizajes equivalentes en cualquier punto del país, puedan transitar y moverse sin obstáculos entre las instituciones y las jurisdicciones y obtengan certificaciones de alcance y validez nacional. (Res. CFE N°84/09)

Vemos entonces que la “nueva institucionalidad” de la que se busca dotar a la educación secundaria se vincula directamente con la posibilidad de integración del sistema educativo nacional y también con una construcción federal de las políticas educativas. Esa institucionalidad naciente debía generar y sostener un ordenamiento normativo práctico y consistente que ofreciera principios organizadores y una determinada direccionalidad de las políticas para todas las instituciones del nivel (Res. CFE N°88/09).

Para eso en noviembre de 2009 se crearon mediante la Resolución CFE N°88/09 que aprobó el documento “Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional” dos instrumentos como apoyos básicos de los procesos de institucionalización y fortalecimiento de la educación secundaria: los PJ y los PMI. Los primeros, para contribuir en cada jurisdicción a ordenar, priorizar y promover con la racionalidad necesaria, las múltiples decisiones y

gestiones que implica en cada provincia la implementación de la obligatoriedad de la educación secundaria, y los segundos que sirven a los mismos fines pero a nivel de las escuelas (Res. CFE N°88/09). Luego de la sanción de la resolución que les dio origen, en las Mesas Federales se terminaron de detallar las especificidades para su implementación. Los PJ y los PMI se enmarcaron en los “Lineamientos políticos...” (Res. CFE N°84/09) que fueron una de las líneas de acción del PNEO (Res. CFE N°79/09), todas políticas cuya definición se dio en el seno del CFE gracias al trabajo conjunto del nivel nacional y los niveles jurisdiccionales.

Los PJ son un instrumento que fue creado para contemplar la articulación de recursos de diversas líneas de financiamiento, capacidades y potencialidades intra e interjurisdiccionales, regionales y federales, así como de diversos actores de los diferentes niveles gubernamentales a fin de contribuir a la convergencia de las políticas para dar cumplimiento a los principios de la LEN desde una mirada integradora sobre el sistema educativo (Ministerio de Educación de la Nación, 2009a). Fueron creados como una herramienta de planificación y coordinación que evitara la “programitis” (Perazza, 2008), las superposiciones y duplicaciones funcionales, y como marco jurisdiccional en el que se encuadraban los PMI, proyectos institucionales de cada una de las escuelas.

Según el Ministerio de Educación de la Nación la misión que enfrenta la escuela secundaria ante el establecimiento de su obligatoriedad por ley reviste problemas tan complejos como estimulantes, y “estos problemas y las respuestas alternativas que la escuela, asumida como colectivo docente pueda dar, constituyen el ‘corazón’ de los Planes de Mejora; por eso se los considera un paso hacia una meta de inclusión efectiva para todos/as” (Ministerio de Educación de la Nación, 2011). Los PMI en conjunto con los PJ se propusieron, desde el discurso oficial, como un avance hacia una organización institucional y pedagógica del sistema educativo en función de las trayectorias escolares diversas y un mejor gobierno de la educación secundaria.

### **3.1.2. La agenda de la Provincia de Buenos Aires**

En cuanto a la agenda de política educativa de la Provincia de Buenos Aires encontramos que ésta coincidió ampliamente con la del nivel nacional en nuestro período de análisis. En dicha jurisdicción las principales preocupaciones de los funcionarios y las políticas implementadas resultaron convergentes en lo que a la recomposición de la educación

secundaria como unidad pedagógica y organizativa respecta, incluso un año antes de la sanción de la LEN.

La PBA fue una de las provincias que implementó de lleno la LFE, en el marco de la cual en 1996 se extendió en dos años la educación básica obligatoria y se reformularon la antigua escuela primaria y secundaria en la denominada Educación General Básica (EGB), de carácter obligatorio y de nueve años de duración, seguida del Polimodal de tres años. Ese cambio en la estructura del sistema educativo se plasmó condicionado por la estructura de la oferta ya existente: la red escolar primaria era de mayor extensión que la de secundaria lo que hacía menos costoso y más inmediato agregar aulas en las escuelas primarias y al mismo tiempo hubo una decisión política de incorporar y retener a los sectores sociales que tradicionalmente no llegaban hasta el nivel secundario los cuales fueron simultáneamente objeto de las políticas sociales focalizadas del período (Pinkasz, 2013). En la práctica se configuró en la PBA un sistema segmentado conformado por los antiguos establecimientos primarios ampliados, los que perduraron en los edificios de las tradicionales escuelas secundarias que se vinculaban en forma virtual con las viejas escuelas primarias o los de oferta completa que sólo introdujeron cambios administrativos como los privados (Pinkasz, 2013).

Debido a la necesidad de superar esa expresión de la fragmentación del sistema, entre 2005 y 2011 se realizó nuevamente una serie de cambios en la estructura de la oferta del sistema educativo provincial tendiente a reunificar una escuela secundaria de seis años que anticipó de alguna manera lo que se propondría luego en la LEN y que se concretó en dos movimientos. A partir de 2006 se transformó la EGB3 (último ciclo de la educación básica establecida por la LFE) en ESB (Escuela Secundaria Básica) y el Polimodal en ESS (Escuela Secundaria Superior), y se realizó la correspondiente modificación de la estructura académica en modalidades. Y luego a partir de 2011 se inició el proceso de conformación de escuelas con la unión entre ESB y ESS dando lugar a “Escuelas de Educación Secundaria” (EES) de seis años de duración (Pinkasz, 2013).

Además, la PBA cuenta desde 2007 con una Ley Educativa Provincial, entre cuyos objetivos de política educativa responsabiliza al Estado provincial en la garantía de la igualdad, la gratuidad y la justicia social en el ejercicio del derecho a la educación, en consonancia con lo propuesto desde el nivel nacional:

ARTÍCULO 5.- La Provincia, a través de la Dirección General de Cultura y Educación, tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer, garantizar y supervisar

una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad para todos sus habitantes, garantizando la igualdad, gratuidad y la justicia social en el ejercicio de este derecho, con la participación del conjunto de la comunidad educativa. (Ley N°13.688/2007)

Por otra parte, es pertinente tomar en cuenta las particularidades de la arquitectura política del sistema educativo de la PBA, tales como la posición de poder de los municipios, de organismos intermedios como los Consejos Escolares<sup>32</sup> o las sedes de inspección y de actores de peso como la Iglesia Católica o los sindicatos docentes, que hacen bastante compleja su gestión (CIPPEC, 2012b). Previo a la LEN, en 2003 la PBA ya había reformado su regionalización educativa pasando de 16 regiones educativas a 25 (Res. DGCyE N°6017/03) con la finalidad de asegurar la eficiencia en la gestión educativa provincial (Ponce de León et al., 2008).

El gobierno de la educación de la PBA en nuestro período de estudio se componía de dos órganos: La Dirección General de Escuelas con función ejecutiva y el Consejo de Educación con función asesora (DINIECE, 2013a). En 2005 se reorganizó la estructura supervisiva, los niveles intermedios del sistema educativo, que solían trabajar bajo la conducción de Jefaturas separadas por niveles poco articulados entre sí, y se creó una nueva instancia de gobierno en la DGCyE, la Dirección General de Inspección. Dicha Dirección se configuró como el organismo que nucleaba la transmisión de las decisiones y hacía un seguimiento de su implementación a través de una única línea de supervisión (Res. DGCyE N°300/05) conformada por dos actores educativos nuevos: los inspectores Jefes de Región Educativa y los inspectores Jefes de los Distritos que conforman cada Región y a través de los cuales se pretendió construir una mirada integral de toda la trayectoria, evitando restringirla a cada nivel. A continuación se generó entonces el cargo de Inspector General de Educación y se determinó que cada Región Educativa estaría a cargo de dos inspectores Jefe Regionales, uno de Gestión Estatal y uno de Gestión Privada (Res. DGCyE N°473/05) (Spiridonov, 2012). Los inspectores regionales y distritales son

---

<sup>32</sup> A continuación un breve fragmento de la Ley provincial de Educación (Ley N° 13.688/2007) sobre los Consejos Escolares de la PBA. ARTÍCULO 97: El Consejo General de Cultura y Educación se integra con el Director General de Cultura y Educación en su carácter de Presidente nato del mismo y diez (10) Consejeros designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados, con las incompatibilidades expresadas en la normativa vigente y las condiciones requeridas para ser Diputado. La composición de los diez (10) es la siguiente: 1. Seis (6) de ellos representarán a diferentes espacios e instituciones de la Cultura y la Educación y serán propuestos por el Poder Ejecutivo. 2. Cuatro (4) Consejeros deberán pertenecer a la docencia estatal y ser propuestos por el Poder Ejecutivo de una lista de candidatos elegidos en un número igual al doble de los Consejeros a asignarse.

designados por el director de la DGCyE de turno, son cargos políticos, a diferencia de los inspectores de enseñanza que arriban al cargo como parte de su carrera docente.

Esta nueva estructura fue convalidada en 2007 por la Ley de Educación Provincial, en la cual se instituyeron las funciones de los nuevos actores del sistema. Esos nuevos inspectores asumieron funciones de enlace, administrativas y políticas, vinculadas fundamentalmente con los procesos comunicacionales de ida y de vuelta entre el nivel de decisión política y la toma de decisiones en territorio (Spiridonov, 2012; Volonté et al., 2007)

### **3.2. Las RIGs Nación-provincia en los procesos de definición de la política**

Instalar la obligatoriedad del nivel secundario en la agenda de política educativa no fue una tarea sencilla ya que no todos los miembros de la comunidad educativa compartían la misma postura al respecto. La Nación asumió la coordinación de la política educativa en términos de construir una visión de conjunto a largo plazo (Garnier, 2000) y esa construcción federal tomó tiempo y trabajo ya que no todos estaban “convencidos” de la necesidad de la obligatoriedad del nivel:

Si vos me preguntás, ¿en esa relación Nación provincias había tensiones? Sin dudas. Si bien se creció mucho y las reuniones del Consejo Federal fueron interesantísimas bueno, los colores políticos, sabíamos que había ministros que bueno, todo bien, llegaban a sus jurisdicciones y... Forma parte del juego de la política. Y está bien que sea así, lo que pasa es que hay que tener una conducción importante para que se ponga el objetivo estratégico por encima de cuestiones locales. Eso no se logra por decreto, no es que un día se levanta el ministro y dice ‘Bueno, a tomar distancia’. Es un trabajo, un entramado de conducción política muy interesante, muy difícil porque a todo esto en ese escenario tenés a las universidades formando parte de estas discusiones, al Consejo Federal, tenés a los gremios a nivel nacional. Una cosa son los gremios a nivel nacional y otra a nivel local.

Directora de la DES (Nación) 2012-2015

Hay que trabajar más en las escuelas con el pleno convencimiento de que los derechos son derechos para todos. Y que no te estoy llevando a la rastra en contra de tu voluntad. Y que si no te parece lo tenés que decir y discutir. Si es para todos es para todos. [...] Podés decir me siento

solo. Listo, entonces yo como Estado tengo la obligación de que no te sientas solo. Lo que no me podés decir es que no es para todos.

Ministro de Educación de la Nación (2009-2015)

La LEN trajo consigo una direccionalidad nueva para la política educativa argentina porque el nivel secundario comenzó a ser obligatorio para todos y eso implicó que muchas de las jurisdicciones modificaran sus agendas e incluso sus modos de trabajo en pos del cumplimiento de la nueva ley. En el sector educación existía una costumbre de trabajar “*bajo una matriz programática*”, es decir mediante una multiplicidad de programas sin una coordinación integral que muchas veces superponían sus objetivos y dilapidaban esfuerzos (Martínez Nogueira, 1998), lo que implicaba hacer política educativa de manera fragmentada. Esta “*matriz programática*” fue propia de los años noventa y debió transformarse tal como lo menciona una ex Directora de la DES Nación:

Las provincias venían trabajando bajo una matriz programática y la Nación venía trabajando bajo una matriz programática. Lo que hubo que rotar, irrumpir, transformar, fue empezar a asignarle a todas las acciones, sean de Nación o de las jurisdicciones, una direccionalidad que fuera consonante con lo que estipulaba la ley, lo que estipulaban las Resoluciones de acuerdo federal para el nivel. Era una direccionalidad nueva. [...] había que hacer que todos los adolescentes y jóvenes entre los 12 y los 18 años fueran, permanecieran y egresen de la escuela secundaria. Porque cambió la agenda rotundamente. Entonces el vínculo Nación-provincia necesariamente tenía que cambiar. Ya no es lo que la escuela secundaria quiere en La Pampa sino es lo que la ley estipula para las escuelas argentinas. Pasó a ser otra cosa, la obligatoriedad del nivel movió todas las agujas de la escuela. Es como si yo te dijera cómo fue la construcción federal para la Constitución de 1853, fijate vos cómo empezó el trabajo de construcción federal, a los tiros. [...] Bueno, hoy la construcción federal es otra cosa pero tiene un poco esa matriz. Había que lograr una Constitución. Bueno, acá hay que lograr la obligatoriedad de este nivel.

Directora de la DES (Nación) 2012-2015

La Nación asumió la tarea de coordinación multinivel en pos de desarrollar políticas integrales (Repetto, 2010) articulando ideas, procedimientos y estructuras. Y con el objetivo de lograr la direccionalidad deseada en la política educativa fue necesario trabajar en todos los niveles gubernamentales para instalar la preocupación por la obligatoriedad de la escuela secundaria:

Hicimos un trabajo como de, yo te diría, sensibilización en un punto y de toma de conciencia en la instalación de temas. Porque estaba muy naturalizado... Lo primero que trabajamos fue que estaba naturalizado que hubiera un 50% de deserción el primer año y que la pirámide invertida de cinco divisiones de primer año y una de quinto era lo natural. Lo primero que intentamos hacer fue desnaturalizar eso. Y lo segundo es que el pibe no fuera anónimo, que hubiera un seguimiento de trayectoria del pibe y trabajar la irracionalidad de algunas cuestiones de la organización de la escuela que colaboraba con la deserción y la repitencia de los pibes. O sea, no podés estar repitiendo tercer año porque dentro de las tres previas que se está llevando tenés Matemática I y aprobó Matemática II y Matemática III. Trabajamos sobre ese tipo de situaciones.

Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES  
(Nación) 2009-2012

Para eso se realizaron, sobre todo entre 2009 y 2011, desde el nivel nacional seminarios y talleres a cargo de especialistas en educación para formar a los equipos técnicos de los niveles jurisdiccionales y también se elaboraron documentos oficiales que se difundían a las escuelas. En el caso de la PBA, también realizó por su cuenta encuentros formativos con inspectores y directivos en esa línea. Los funcionarios políticos tales como el Ministro o los Directores de Nivel participaron de muchas de esas actividades en territorio para reforzar la comunicación del carácter político de la obligatoriedad del nivel secundario y los del nivel nacional acudían a las provincias, sobre todo en la primera etapa de presentación de las políticas, para dar legitimidad a las acciones realizadas.

Por otro lado, como la coordinación no es sólo un proceso político sino también técnico (Seraffinof, 2014) fue necesario que la direccionalidad política en términos de obligatoriedad del nivel tuviera su correlato en una direccionalidad en sentido de la gestión, por ejemplo en lo que respectaba al presupuesto:

No es sencillo, no es que un día se levanta un ministro, una ministra, y decreta y ya está. Hay que primero tener el presupuesto. Y en ese sentido siempre se garantizaba por ley, o sea esto se ponía como una prioridad nacional. Entonces había que resguardar con el esfuerzo que esto costaba la asignación de fondos, que estuvieran realmente dirigidos hacia los objetivos planteados. [...] De las escuelas había que sacar un poco esa tradición de 'Llegó plata de Nación y ahora vamos a hacer, no sé, un campamento'. Pero había que darle a la política educativa para el nivel una direccionalidad que no la dábamos nosotros, la había dado la Ley de Educación Nacional, la habían dado los Acuerdos Federales y con acuerdos por unanimidad. Siempre se buscaba que los acuerdos fueran por unanimidad, no por

mayoría. Justamente para que no quedara esto de que siguieran los desequilibrios en el país en términos del sistema educativo.

Directora de la DES (Nación) 2012-2015

El nivel nacional jugó entonces un rol determinante en lo que respecta a la coordinación técnica de la política sobre todo en sus inicios.

Al mismo tiempo, las RIGs Nación-provincia en los procesos de definición de las políticas se vieron afectadas por las dinámicas político partidarias, las cuales asumen una mayor complejidad en contextos electorales, y poder lidiar con ellas demandó apelar a la dimensión informal de las relaciones, según el ex Ministro, a cierto “olfato político”:

Tener olfato político es en principio discutir con todos, abrirse, generar relaciones de confianza. Más fácil con el que piensa como vos, más difícil con los otros. Que los otros que no piensan como vos no vean que el Ministerio está dedicado solo a los que acompañan al kirchnerismo<sup>33</sup>. Eso creo que lo manejamos con bastante respeto. Me parece que, o por lo menos nos hicieron saber, estaba manejado con bastante respeto. [...] Por supuesto con la Ciudad de Buenos Aires que no teníamos afinidad política nuestra relación era una relación protocolar, más estrictamente de lo que tenía que ver con la acción educativa. Y con otros podías pensar otro tipo de acciones que tuvieran más que ver con lo político y más con el desarrollo político electoral de todos esos años. Digo, afianzar en momentos electorales, no distribuir cosas en momentos de elecciones, digo hacer actos y cosas y trabajar por candidaturas.

Ministro de Educación de la Nación (2009-2015)

El proceso de recontextualización de las políticas a nivel de las provincias es siempre conflictivo (Maguire et al., 2011) y, como se manifiesta en el testimonio del ex Ministro, sus interlocutores no fueron siempre sus pares en las jurisdicciones. El diálogo con los gobernadores fue muchas veces una herramienta que utilizaron para discutir y negociar cuestiones de política educativa entre la Nación y las provincias, siendo los funcionarios del sector educación meros receptores de las decisiones políticas tomadas en otros ámbitos (Rivas, 2004).

Las posibilidades de negociar con las provincias son muchas. Si usás la palabra imponer, ninguna. [...] Política es

---

<sup>33</sup> Refiere al signo político del gobierno nacional durante nuestro período de estudio. Con dicho nombre suelen denominarse las gestiones de gobierno de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015).

hablar. Una de las básicas funciones de la política es hablar, disuadir, discutir. Sobre la didáctica de las matemáticas podés discutir. Ahora, discutís más fuerte sobre la Educación Sexual Integral ¿no? Que algunas provincias te dicen no, que algunas provincias te dicen esto me va a traer en la sociedad un desbarajuste, algunas provincias te dicen mandame los materiales al Ministerio y yo los distribuyo y... Ese tipo de cosas se saben, se conocen, se tratan de hablar, de dialogar, a veces no lo podés hablar públicamente, lo tenés que hablar con los gobernadores. ¿Se entiende? [...] Como fuimos un gobierno que distribuyó bastantes recursos también teníamos buena relación con las máximas autoridades de las provincias, con los gobernadores. Hay ministros más celosos que te dicen todo lo tenés que hablar conmigo. Hay otros ministros que abren el juego y te dicen che, la directora de Educación Secundaria es confiable, contale. Es un camino que lo vas construyendo. Algunos son más centralizados, otros son más confiados.

Ministro de Educación de la Nación (2009-2015)

Por otro lado, la distribución de recursos por parte del nivel nacional a los niveles subnacionales parece haber sido un condicionante de las RIGs que si bien se presenta como facilitadora del diálogo puede constituirse en un mecanismo de presión en el que el acuerdo se torna un imperativo para obtener recursos adicionales para la gestión. Las provincias reconocen la centralidad del Estado nacional en la coordinación al acceder a los recursos que les brindan las políticas nacionales y eso constituye una herramienta política fundamental del gobierno central para construir poder en todo el territorio nacional (Astarita et al., 2012).

## **4. La distribución de responsabilidades y el trabajo conjunto Nación-provincias que moldearon las RIGs en los PJ y los PMI**

### **4.1. Las RIGs establecidas en las regulaciones formales y la definición de los PJ y los PMI**

En esta tesis seleccionamos dos instrumentos de política surgidos de un acuerdo del CFE, los PJ y los PMI, que se plantearon como estrategia conjunta para institucionalizar y fortalecer la educación secundaria obligatoria reposicionando a las provincias en los procesos de las políticas educativas y reconfigurando de esa manera las RIGs Nación-provincia respecto de la década anterior.

Los PJ son, como adelantamos en el capítulo anterior, una herramienta para la planificación jurisdiccional. Fueron creados para ordenar y articular recursos, iniciativas, capacidades y actores en el nivel provincial a fin de contribuir a la convergencia de las políticas para dar cumplimiento a los principios de la LEN. Ellos son el marco jurisdiccional en el que se encuadran los PMI.

Los PMI son proyectos institucionales que elaboran las instituciones educativas y se implementan en escuelas comunes<sup>34</sup> desde 2010<sup>35</sup>. Su propuesta retoma experiencias de los proyectos de mejora llevados a cabo por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) en escuelas técnicas y por el Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) en los institutos de nivel terciario desde 2006 y diversas experiencias jurisdiccionales referidas a procesos de apoyo y mejora a la educación secundaria como el Programa de Fortalecimiento Institucional de las escuelas de enseñanza media de la Ciudad de Buenos Aires que comenzó en el año 2001 y que, a su vez, se inscribe en experiencias anteriores como el Proyecto XIII y los proyectos de orientación (DINIECE, 2013b).

---

<sup>34</sup> Según la normativa las escuelas de gestión privada también pueden recibir recursos del PMI siempre y cuando la autoridad jurisdiccional lo solicite y cumplan una serie de requisitos: 31. Participarán en los Planes de Mejora Institucional todas las escuelas secundarias públicas de gestión estatal y aquellos establecimientos de gestión privada que la autoridad jurisdiccional solicite, en tanto y en cuanto: emitan títulos oficiales, tengan la máxima subvención estatal, su servicio educativo sea gratuito, de contribución voluntaria o de bajo arancel y estén localizados en una zona donde no haya oferta equivalente del sector estatal (Res. CFE N°88/09).

<sup>35</sup> Según nos informaron técnicos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología en agosto de 2018, PMI sigue vigente en la actualidad pero tiene una impronta diferente bajo la nueva gestión de gobierno que comenzó en 2016. Por ejemplo, no se implementa en todas las jurisdicciones como durante nuestro período de análisis sino que cada una decide si quiere hacerlo o no.

Según la matrícula<sup>36</sup> de cada escuela el MEN le asigna un monto de dinero que debe destinarse a horas institucionales para el desarrollo de las actividades previstas en su PMI (se les paga a docentes que trabajan fuera del horario de clases en tutorías académicas y de orientación, clases de apoyo y espacios formativos) y otro monto para los gastos operativos que dichas acciones requieren (se pueden organizar viajes y visitas, brindar viandas y refrigerios, adquirir materiales didácticos, herramientas, útiles, insumos informáticos, material audiovisual, entre otros). Dicho dinero se deposita en una cuenta bancaria a nombre de los directivos de las escuelas, quienes son los encargados de administrarlo e incluso pagarles a los docentes las horas institucionales.

Desde el nivel nacional se elaboraron documentos de apoyo<sup>37</sup> a la implementación que especificaron estrategias institucionales sugeridas para abordar las líneas de acción acordadas en el seno del CFE. Dichas estrategias se enfocaron a la articulación primaria-secundaria, tutorías, estrategias para potenciar la enseñanza o recuperar los aprendizajes (cuyas líneas de acción van desde las clases de apoyo hasta la promoción de la lectoescritura), gestión de la convivencia, diseño de un proyecto post-secundario y actividades extraclase, entre otras. Y las jurisdicciones, por su parte, también establecieron prioridades propias y recomendaron líneas de trabajo en sus PJ. Finalmente, luego de la aprobación de los equipos técnicos locales, cada escuela implementa el PMI que diseñó ajustándose a los lineamientos establecidos y al financiamiento disponible.

Los PJ fueron la herramienta diseñada para asegurar que las jurisdicciones direccionaran los fondos en pos de garantizar la obligatoriedad del nivel secundario y, a nivel de las escuelas, fueron los PMI, tal como se manifiesta en los siguientes testimonios:

El Plan Jurisdiccional es un instrumento que tiene la Nación para poder darle un sentido al planeamiento diverso de las provincias, para darle un sentido y una dirección al uso de fondos de transferencia nacional. [...] el Plan Jurisdiccional lo que hace es dar direccionamiento al uso de fondos para que no se vayan en cualquier cosa.

---

<sup>36</sup> Ver detalle del presupuesto asignado a las escuelas según matrícula en el apartado “Fragmentos de los Instructivos para la Ejecución de los PMI” en el Anexo.

<sup>37</sup> Desde los documentos oficiales elaborados por el MEN se recomienda que el 80% de las horas institucionales se utilicen para realizar acciones al interior de la institución y el 20% para acciones que las autoridades educativas de la jurisdicción determinen tales como actividades conjuntas con otras instituciones educativas y/o con el equipo técnico jurisdiccional, acciones de formación docente, entre otras. A su vez se sugiere que se utilice un 75% de los módulos de horas institucionales en acciones centradas en propuestas de enseñanza, recuperación de aprendizajes, acompañamiento de la trayectoria escolar de los alumnos y reinserción, mientras que sólo el 25% restante sería pertinente utilizarlo en gestión de la convivencia y actividades formativas extraclase (debido a que ya existían actividades de este tipo con financiamiento nacional o jurisdiccional por fuera del presupuesto de PMI) (Ministerio de Educación de la Nación, 2011).

Integrante del equipo coordinador de la DES y Referente Técnico Regional de la región Cuyo (Nación)

Fue toda una batalla que tuvimos que dar, la obligatoriedad. [...] Nuestra idea no era que el director hiciera lo que quisiera con PMI. Nos pasó con un caso de Neuquén que querían criar pollitos y tenía re pocos pibes en 3° año y le dijimos ‘no, mirá, si tenés repitencia no te pongás a criar gallinas’.

Referentes Técnicas Regionales de la región Centro y Sur de la Dirección de Educación Secundaria (DES) (Nación)

El equipo técnico de la DES (Nación) fue el encargado de otorgar los avales correspondientes a los PJ de cada una de las jurisdicciones y se valió de los lineamientos acordados en el CFE (Res. CFE N°88/09) para determinar si las acciones propuestas en los planes contribuían o no a los objetivos acordados federalmente. Lo mismo hicieron los equipos jurisdiccionales con los PMI de las escuelas, proceso en el que colaboró el nivel nacional en la etapa inicial de implementación a modo de formar y acompañar en la tarea a los equipos locales. Para la implementación de los PMI el nivel nacional elaboró también instructivos para las escuelas en los que se especificaron los tipos de gastos que podían financiarse con el dinero asignado. En esos documentos detallaron incluso los perfiles de docentes que podían contratarse para dictar las actividades enmarcadas en PMI y los elementos puntuales que podían comprarse en concepto de materiales y refrigerios para los estudiantes o insumos para gestiones administrativas que implicara el PMI, entre otros (Ministerio de Educación de la Nación, 2010).

Las transformaciones en las orientaciones de las políticas educativas producidas en el período estudiado involucraron también la reconfiguración de las RIGS en el marco de nuevos modos de articulación federal. En ese contexto el CFE, también con cambios en su funcionamiento, se siguió presentando como el ámbito de la concertación por excelencia ya que en su seno se dieron en gran parte los procesos federales de definición de políticas. Si bien los PJ y los PMI se crearon a partir de la Resolución CFE N°88/09 existe una resolución previa que hizo de “borrador para la discusión” (Resolución CFE N°86/09). Los cambios entre una y la otra son muy pocos, encontramos solamente dos cuestiones que hallamos de relevancia. En primer lugar, en lo que atañe al financiamiento de los Planes Jurisdiccionales, se añaden estos dos puntos:

40. Como se ha mencionado en este documento, el Plan Jurisdiccional implica un esfuerzo ordenador de los diversos acuerdos, convenios y actas, para la implementación de las

estrategias relacionadas con el mejoramiento de la escuela secundaria, que se fueron generando progresivamente. En este sentido, la elaboración del Plan implicará revisar las acciones vinculadas con la educación secundaria que hasta 2009 se vienen desarrollando a través de las diferentes fuentes de financiamiento y ponerlas al servicio de los objetivos y metas que se plantean, manteniendo aquellas acciones que estén en sintonía con los “Lineamientos Políticos y Estratégicos para la Educación Secundaria Obligatoria” y modificando o redireccionando aquellas que no lo están.

41. Cada jurisdicción destinará recursos para fortalecer los equipos técnicos que efectúen el seguimiento intensivo del trabajo de las escuelas (Equipos Técnicos de Apoyo) y acciones de desarrollo profesional. (Res. CFE N°88/09)

Como puede verse en el fragmento anterior, la normativa refuerza el carácter ordenador que debieran tener los PJ en materia de recursos que las jurisdicciones reciben, especialmente en el hecho de que su direccionamiento se ajuste a las metas propuestas en el plexo normativo vigente, y también se explicita que los niveles subnacionales de gobierno deberán destinar recursos para el fortalecimiento de sus equipos técnicos. En segundo lugar, encontramos un cambio respecto del borrador sobre el alcance de los PMI en lo que respecta a qué escuelas participarían de la propuesta ya que se incluyeron dos variables más a considerar para determinar la prioridad de incorporación de los establecimientos educativos a PMI:

- f. Recursos humanos: estabilidad y posibilidades horarias del equipo docente para tomar las horas institucionales. [...]
- h. Existencia de proyectos educativos significativos que estén implementando iniciativas pedagógicas. (Res. CFE N°88/09)

A partir de los testimonios<sup>38</sup> de los técnicos y funcionarios entrevistados logramos reconstruir en parte la dinámica de elaboración de este tipo de documentos. Allí encontramos que la Nación “*marca la cancha*” y son sus equipos técnicos, en parte por su mayor capacidad de gestión (Repetto, 2010) relativa respecto de las jurisdicciones, los que elaboran los borradores iniciales:

---

<sup>38</sup> En una entrevista quien fuera el Secretario General del CFE entre 2014-2015 nos aseguró que las sesiones de discusión solían grabarse y documentarse. Al comunicarnos con el CFE durante 2018 nos manifestaron que esa información no era pública.

Si Nación pone la guita para algo, Nación tiene derecho a marcar la cancha. ¿Por qué? No por un tema dictatorial sino decir bueno, tenemos que instalar esto. [...] Si vos planteás que hay que institucionalizar las horas institucionales y no marcás la cancha de para qué usarlas es un hermoso momento para tomar café. [...] Sí, marcábamos la cancha con los primeros borradores de todo. Que después bueno, discútanlo, para la próxima traigan todas las observaciones. Eso más con el rango de autoridades. Ahora, los equipos técnicos, los equipos de coordinación de Plan de Mejora ya se iban con instructivos para cocinarlo. Porque era algo acordado a nivel de ministros y directores de Secundaria.

Director de la DES (Nación) 2009-2012

Sí, la 86 y la 88 [resoluciones del CFE] las redactamos algunos [del equipo de la DES Nación], entre todos, no es una redacción unívoca, con algunos asesores. [...] Después la implementación es como muy artesanal, entonces una cosa es lo que te dice la letra... por eso nosotros a propósito pusimos esta condición, que en los planes tienen que estar las líneas [sugeridas en la Resolución CFE N°88/09].

Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES  
(Nación) 2009-2012

Detrás de la intención de “*marcar la cancha*” vemos la idea de instaurar una coordinación desde el nivel nacional en términos políticos y técnicos (Serafinoff, 2014). El nivel nacional busca instalar ciertos temas y asegurarse de que el dinero se use para determinadas acciones que se enmarquen en unas líneas de acción y no en otras a fin de otorgar una direccionalidad común para todo el sistema educativo, cuestión que había sido problemática en épocas anteriores según los entrevistados. Por otro lado, respecto de quiénes fueron las personas que formaron parte de las discusiones que iniciaron la definición de las políticas, vemos que fueron aquellos funcionarios que tenían rango de Directores de nivel, Secretarios o Ministros<sup>39</sup>. Además, el proceso de definición se dio en ámbitos de concertación y trabajo conjunto entre los diferentes niveles gubernamentales previos a la concreción de los encuentros del CFE donde finalmente se sancionaban las resoluciones:

El estilo de trabajo de la que era en ese momento la Secretaria de Educación de la Nación era tener una Mesa de secretarios de Educación. Esa Mesa de secretarios de Educación venía a trabajar y generaba un documento. Generaban el documento, se discutía. Los tipos se lo llevaban, trabajaban con sus equipos técnicos y volvían. [...]

---

<sup>39</sup> En el Capítulo 3 de la LEN y en el Reglamento de Funcionamiento del CFE (Res. CFE N° 01/07) se establece quiénes pueden formar parte del CFE y la periodicidad de algunas reuniones pero nada se especifica sobre la dinámica de trabajo de los encuentros.

Yo me acuerdo que llevó mucho tiempo de discusión todo el circuito administrativo del Plan de Mejora, cómo se daba la plata, cómo se rendía. Se discutió con todos los secretarios de todas las provincias. Entonces cuando ya llegaba al secretario de cada jurisdicción lo hablaba con el ministro, cuando llegaba al ministro ya venía cocinado en términos de consenso y de acuerdo cómo se distribuía la plata, cómo se rendía. Hubo una discusión interesante y fuerte por ese documento, el 88 [Resolución CFE N°88/09], con lo cual fue una política muy consensuada. Ese fue el estilo de trabajo de esa Secretaría de Educación entre 2009 y 2011, que lo venía haciendo antes en los Planes de Mejora del INFoD.

Integrante del equipo coordinador de la DES y Referente Técnico Regional de la región Cuyo (Nación)

De algún modo estas instancias de trabajo conjunto Nación-provincias que se propiciaron como las Mesas de Secretarios de Educación y las Mesas Federales oficiaron como dispositivos capaces de contribuir a desestructurar algunas de las inercias institucionales que contribuyen a perpetuar las tradiciones centralistas en el diseño de las políticas (Repetto, 2008). Al mismo tiempo, ese trabajo conjunto fue dependiente de la capacidad de gestión (Repetto, 2010) de las provincias ya que para la definición de la política se conformó una suerte de “mesa chica” con carácter informal compuesta por el nivel nacional y ciertos niveles subnacionales, tal como se relata en el siguiente testimonio:

Y, primero en realidad los acuerdos los hacíamos con la gente de la DES de provincia de Buenos Aires, con Santa Fe, con Córdoba y Mendoza con lo cual cubríamos el 60%. [...] Nosotros arreglábamos primero con quienes tenían más y después lo trabajábamos con los demás [...] porque hay provincias que siguen funcionando con régimen feudal, digamos, algunas con un feudalismo en una etapa media y otras en la etapa alta. Esto se refleja en cómo están armados los equipos profesionales, los equipos técnicos y a veces los interlocutores válidos.

Director de la DES (Nación) 2009-2012

Fueron en este caso algunas de las provincias más representativas en términos de población y con una capacidad de gestión relativamente superior al resto las que intervinieron en una primera instancia para ajustar o corregir los borradores que se elaboraban a nivel nacional, lo que da cuenta del peso de mecanismos informales atados a principios discrecionales en la configuración de las RIGs (Serafinoff, 2012). Las desigualdades en términos de capacidades de gestión entre las distintas provincias existen y eso determina que algunas sean más tenidas en cuenta en los procesos de definición de la política o que otras necesiten demandar ayuda al nivel nacional para poder gestionar las políticas. Esto

contribuye a la configuración de RIGs Nación-provincia diferenciales, tal como lo explicita el ex Ministro:

Hay un paquete de políticas universales y para todos y después hay adaptaciones, hay una Nación que debe estar atenta a entender las particularidades de cada provincia. Y así lo hacíamos en términos de tratar de estar en todas. [...] No te podría decir que les dimos más bola a algunas. Sí tuvimos naturalmente más afinidad y sí algunas provincias fueron más receptivas y también algunos gobernadores vinieron a poco de asumir a decir miren, ayúdenme. Ayúdenme, díganme qué tengo que hacer.

Ministro de Educación de la Nación (2009-2015)

En cuanto a los PJ, desde la normativa se estableció que las provincias debían definirlos bianualmente teniendo en cuenta los Convenios Bilaterales y Actas Complementarias de la Ley de Financiamiento firmados desde el año 2006, la Propuesta Socio-Educativa Jurisdiccional para la Educación Secundaria acordada a fines de 2008, los planes anuales de PROMEDU<sup>40</sup> y PROMER<sup>41</sup> y el Plan Provincial de Educación Obligatoria elaborado en 2009; aplicando los criterios y estrategias acordadas por el CFE en el PNEO y en los “Lineamientos Políticos...” (Res. CFE N°88/09).

El financiamiento de los PJ fue, en el período analizado, una responsabilidad conjunta del MEN y las jurisdicciones, estando el aporte de cada una de las partes especificado en las Actas Complementarias y los Convenios Bilaterales<sup>42</sup>. Cada jurisdicción debía destinar esos recursos para llevar a cabo acciones de desarrollo profesional y para fortalecer los equipos técnicos que efectuaran el seguimiento intensivo del trabajo de las escuelas (Equipos Técnicos de Apoyo) (Res. CFE N°88/09), para lo cual se sugirió la creación de la figura de los Asistentes Técnicos Territoriales (ATT) que fue incorporada en todas las jurisdicciones con excepción de la PBA.

---

<sup>40</sup> El Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa II (PROMEDU II) fue un programa del BID de 2010 que se financió con el Préstamo N° 2424/OC-AR y recursos de aporte local. El PROMEDU II se organizó en dos Subprogramas, uno a cargo del Ministerio de Educación (Subprograma I) y otro a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Subprograma II). En el Subprograma I “Mejoramiento del Desempeño del Sistema Educativo Estatal” para el nivel secundario las acciones incluyeron: apoyo a la mejora de la enseñanza de las ciencias naturales, la implementación de Planes de Mejora Institucionales, Centros de Actividades Juveniles (CAJs), Coros y Orquestas Juveniles y la adquisición y distribución de libros. Fuente: Ministerio de Educación de la Nación Argentina (s/f). Reglamento Operativo del PROMEDU II. Documento recuperado de <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/pt/node/1249> (Consultado por última vez el 20 de mayo de 2017).

<sup>41</sup> Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural perteneciente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>42</sup> No se encuentran disponibles en los repositorios documentales oficiales y no logramos acceder a las mismas.

Los PJ elaborados por las jurisdicciones se elevaban a la Secretaría de Educación del MEN para su análisis con el objeto de preparar las actas para la transferencia de los recursos. En cuanto al financiamiento de los PMI, éste fue totalmente cubierto con recursos del nivel nacional si bien encontramos una distinción en base a los tipos de gasto que la línea de acción habilita: los recursos para las horas institucionales fueron totalmente financiados por el Tesoro Nacional mientras que para los gastos operativos se contó hasta 2011 inclusive adicionalmente con recursos de los programas con financiamiento externo PROMEDU y PROMER (este último para las escuelas rurales) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Ministerio de Educación, 2010). El porcentaje del presupuesto educativo nacional<sup>43</sup> destinado a los PMI rondó el 1% en el período bajo estudio<sup>44</sup> y no contamos con información relativa al presupuesto asignado a los PJ<sup>45</sup>.

El planteo de los PJ y los PMI como estrategia conjunta posibilitó un tipo de planificación de las políticas mediado por instancias de participación y coordinación que hizo que las provincias no fueran meras intermediarias como lo habían sido en los noventa (Gluz, 2009), es decir receptoras de políticas definidas totalmente por el nivel nacional e incluso quedando afuera de vínculos que se establecían directamente entre la Nación y las escuelas. Las provincias podían establecer sus prioridades jurisdiccionales en sus PJ, si bien debían enmarcarse en los lineamientos acordados federalmente más amplios, para que sus escuelas trabajaran en la dirección acordada. En lo que respecta a financiamiento, tal como expresamos anteriormente, durante nuestro período de análisis los PJ se financiaron conjuntamente entre la Nación y las provincias y en el caso de los PMI que fueron financiados por el nivel nacional se les dio la opción a las provincias de transferirles el dinero a ellas o de hacerlo directamente a las escuelas como lo relata el siguiente testimonio:

Los Planes de Jurisdiccionales era plata que se transfería a la jurisdicción y la jurisdicción desarrollaba sus planes. Los PMI son horas que se les

---

<sup>43</sup> No encontramos disponibles datos específicos sobre el porcentaje del presupuesto educativo nacional destinado al nivel secundario ya que no se ofrecen los datos organizados por nivel educativo sino por programa presupuestario. Es importante tener en cuenta también que el presupuesto educativo nacional está principalmente destinado a la educación superior (alrededor del 70%) desde los '90, cuando se terminaron de transferir los establecimientos educativos de los otros niveles a las jurisdicciones.

<sup>44</sup> Ver Cuadros 1 y 2 en el Anexo. Si observamos el Cuadro 1 y tomamos en cuenta, por ejemplo, el presupuesto nacional destinado a la Administración Central del MEN en 2014 (\$52.064.688.937,35) y el gasto total consolidado destinado a PMI en ese mismo año presente en el Cuadro 2 (\$453.385.087,90) vemos que éste último es menos del 1% del primero. Esa relación fue similar entre 2012 y 2015 (años de los que contamos con información).

<sup>45</sup> Esto se vincula a la imposibilidad de acceso a las Actas Complementarias firmadas entre la Nación y las provincias.

pagan a los docentes para lo cual lo vos tenías en algunas provincias temas burocráticos gigantes que hacían que no llegaran a pagar en tiempo y forma a los docentes. [...] Entonces algunas provincias pidieron que ese pago sea a la escuela directamente. Vos pagabas a la escuela dos cosas, el monto de horas institucionales que le correspondía de acuerdo a la matrícula y le pagabas los gastos operativos. Los gastos operativos fueron siempre a las escuelas directamente, de todas las provincias. Las horas institucionales algunas provincias pidieron que vaya a la escuela y otras provincias pidieron que se le pague a la jurisdicción. Y así fue. [...] Provincia de Buenos Aires dijo no, laburen con las escuelas porque nosotros no lo podemos gestionar. A ver, pensá que esto fue para todas las secundarias, fue universal.

Director de la Dirección de Administración y Gestión Financiera (DAGF)  
(Nación)

La capacidad técnica relativamente mayor del nivel nacional respecto de algunas provincias, su rol de asistente técnico y la intención de no sobrecargar a estas últimas motivaron la transferencia directa de fondos a las escuelas. Sin embargo, la decisión era parte de un acuerdo entre la Nación y la provincia en cuestión.

Ello se expresa en las atribuciones formales de cada nivel gubernamental establecidas en la Resolución CFE N°88/09 explicitadas en el Esquema 1, donde encontramos una redefinición de los roles de los niveles nacional y jurisdiccional respecto de lo que sucedía en la década de los noventa. La definición centralizada de metas fue una característica distintiva de todo el proceso de reforma educativa de los '90 y sólo en algunas líneas de acción las provincias podían definir las modalidades de operacionalizar esas metas (Gluz, 2009). En este caso el establecimiento de las Metas Jurisdiccionales así como el seguimiento y la evaluación de los procesos y resultados son responsabilidades del nivel jurisdiccional de gobierno si bien el nivel nacional tiene también la función de verificación de su cumplimiento.

Por otro lado, también hace al reposicionamiento de las provincias el hecho de tener en sus manos una herramienta ordenadora como los PJ que intenta articular la multiplicidad de programas y proyectos con diferentes fuentes de financiamiento que tienen y con los que tienden a inundar las escuelas (Perazza, 2008) generando dispersión de esfuerzos y haciendo que los sujetos terminen por concentrarse solamente en las cuestiones formales (UNICEF, 2013).

**Esquema 1.** Distribución de responsabilidades y funciones en materia de gobierno y administración de la educación entre la Nación, las jurisdicciones y las escuelas según la Res. CFE N°88/09.

**Nación**

- a. La **provisión de equipamiento** informático y multimedia mobiliario, bibliotecas y material didáctico para los establecimientos educativos de Nivel Secundario con necesidades detectadas y aún no cubiertas.
- b. La **asignación de becas**, aportes para la movilidad y provisión de libros de texto, útiles y vestimenta para los alumnos en situación de alta vulnerabilidad socioeducativa.
- c. El establecimiento de **convenios y actas complementarias con cada una de las jurisdicciones** educativas para la ejecución del Plan Jurisdiccional y la **afectación de los recursos** de las distintas fuentes de financiamiento.
- d. La **cooperación y la asistencia técnica a las jurisdicciones** para la elaboración e implementación del Plan Jurisdiccional, cuando lo soliciten.
- e. La **producción de documentos de orientación**, materiales de apoyo pedagógico y administrativo para el desarrollo de los planes de mejora.
- f. El **diseño y la implementación de trayectos de formación inicial y continua** para los actores del sistema de Nivel Secundario involucrados en el Plan de la jurisdicción.
- g. El **seguimiento, la evaluación general de procesos y de resultados**, previstas en los respectivos planes, y el control en la asignación de los recursos que se transfieran para tal fin.
- h. La **verificación en particular, del grado de cumplimiento de las Metas** Nacionales, Provinciales y por Escuela tendientes a garantizar la expansión de la cobertura de la Educación Secundaria con igual calidad para todos/as.
- i. El **desarrollo de las estrategias comunicacionales** necesarias para hacer público el mandato político, social y cultural de la obligatoriedad de la escuela secundaria.

**Jurisdicciones**

- a. La **cooperación y la asistencia técnica a las instituciones** para la elaboración e implementación del PMI.
- b. La **aprobación técnica de los PMI** para la posterior asignación de fondos por parte del MEN.
- c. El **seguimiento, la evaluación de procesos y resultados**, y el cumplimiento de las metas previstas en la planificación jurisdiccional y de las instituciones educativas de la Educación Secundaria, en forma conjunta con dichas instituciones.
- d. El **diseño y la implementación**, junto con el Instituto Nacional de Formación Docente, de los **trayectos de formación inicial y continua** necesarios para acompañar a las instituciones en el desarrollo de sus planes.
- e. La **administración de los recursos financieros percibidos** y la rendición de dichos fondos al MEN de acuerdo a la normativa vigente.
- f. La **elaboración de su PJ y su financiamiento conjunto con el MEN**.
- g. El establecimiento de sus **Metas Jurisdiccionales**.

**Escuelas**

- a. La **elaboración del PMI** en un trabajo articulado con todos los integrantes de la comunidad educativa y con la asistencia técnica de las áreas jurisdiccionales involucradas.
- b. La determinación colectiva de las **Metas Educativas de Igualdad y Calidad por escuela** y el compromiso de todos los actores de realizar los esfuerzos necesarios para alcanzarlos y rendir cuenta de los avances a su comunidad.
- c. La **administración de los recursos financieros percibidos** para la implementación del PMI y la rendición de dichos fondos de acuerdo a la normativa vigente.
- d. La **articulación y aprovechamiento de las estrategias** implementadas que se proponen en el PMI por parte de todo el personal del establecimiento.
- e. El **seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos y resultados** en la ejecución de los compromisos contraídos en el PMI de la Educación Secundaria, para lo cual podrá recibir asistencia técnica provincial.

Fuente: Elaboración propia en base a la Res. CFE N°88/09.

El nivel nacional era el que finalmente avalaba y aprobaba los PJ y, al mismo tiempo, una de sus funciones fue cooperar y asistir técnicamente a las jurisdicciones en esa labor cuando así lo solicitaran. Nos resulta relevante en este caso recuperar la voz de una de las Referentes Técnicas de la DES (Nación) respecto del proceso de elaboración de los PJ y el rol que la Nación y las provincias tuvieron en el mismo:

Para nosotros [el equipo de secundaria del MEN] con quien había que laburar era con la provincia, no era un programa directo Nación-escuela. Nosotros nunca creímos en eso, nunca. [...] El diseño de los propios Planes Jurisdiccionales es un ida y vuelta, nosotros damos el documento marco con orientaciones generales y en las orientaciones generales más allá de que marcábamos la cancha en relación con Plan de Mejora en qué esperamos que suceda con ese financiamiento en las escuelas secundarias, era decirles que marquen las prioridades provinciales. No les decíamos cuáles eran las prioridades de la provincia, no les marcábamos las prioridades sino que les pedíamos que ellos priorizaran.

Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES (Nación)  
2009-2012

Encontramos nuevamente que la Nación “*marca la cancha*” a través de los documentos de apoyo a la implementación que son los que reglamentan y especifican lo que efectivamente se puede hacer o no con el financiamiento de los PJ y los PMI, cuestiones que no habían sido definidas en los acuerdos realizados en el marco del CFE, ámbito al que no le compete ese nivel de detalle. Sin embargo, hay un “*ida y vuelta*” entre la Nación y las provincias que da cuenta de un reposicionamiento del Estado central en el sentido de que ya no busca ser el gran definidor de las políticas educativas como otrora. Se abren espacios de diálogo y se intenta promover el trabajo conjunto configurándose así otro tipo de RIGs Nación-provincia.

**Esquema 2.** Rol del Estado Nacional en la implementación de los PJ y los PMI según la Res. CFE N°88/09.



Fuente: Elaboración propia en base a la Res. CFE N°88/09.

Por otra parte, siguiendo con el análisis del Esquema 2, vemos que el Estado nacional monopolizó, además de casi la totalidad del financiamiento, dos funciones estratégicas en lo que hace al otorgamiento de cierta direccionalidad a las líneas de acción en cuestión: la producción de los documentos de apoyo para la implementación de los PMI, tal como señalamos anteriormente, y la elaboración de las estrategias comunicacionales para hacer público el mandato de la obligatoriedad de la escuela secundaria, debido a su rol central en la coordinación política y técnica de las políticas.

En cuanto a los mecanismos de comunicación empleados entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno encontramos además de las ya mencionadas Mesas Federales, encuentros regionales y provinciales y otras vinculaciones directas e informales entre miembros de los equipos técnicos de ambos niveles. Además, se contó con un dispositivo de control y rendición denominado Sistema de Transferencia de Recursos Educativos (SITRARED).

Los encuentros regionales tenían un tamaño más reducido, ya que participaban de ellos sólo un grupo de provincias según región<sup>46</sup>, y de los encuentros provinciales sólo formaban parte miembros del nivel nacional e integrantes de diferentes áreas de una única provincia. En el caso de los PJ y los PMI, estos encuentros sirvieron tanto para la formación de los equipos locales en la elaboración de los primeros como para su capacitación en la orientación y el acompañamiento de las escuelas al momento de diseñar los segundos. El trabajo en esos encuentros consistía muchas veces en participar de conferencias, talleres o capacitaciones dictados por especialistas en educación y, otras veces, en el análisis colectivo de casos concretos de la puesta en práctica de la política en cuestión. Dicho trabajo contribuyó a fortalecer las capacidades de gestión de las provincias y también abonó al proceso de recontextualización de las políticas contribuyendo la adecuación de las orientaciones del nivel nacional a la propia realidad:

[Los encuentros provinciales] en general eran co-coordinados [entre la Nación y la provincia en cuestión], el área de ellos con nosotros en dos mesas. Y armábamos una dinámica de trabajo o hacíamos devoluciones conjuntas de planes. En los encuentros regionales, que eran masivos, mucho más grandes, también armábamos agenda conjunta, se la mandábamos, nos sugerían, hay reformas que te las toman al pie de la letra y otras que te las cambian, y también era más que nada intercambio de experiencias y análisis de casos mezclando provincias, armábamos dinámicas de laburo de análisis de casos, de resolución de situaciones. Esos encuentros regionales también los hacíamos todo el tiempo. Para salir del anecdotario, que no cuenten la anécdota de lo que les pasa, y sentarse a pensar soluciones de problemas concretos. Y los materiales que les dábamos eran herramientas como para poder pensar estrategias, ideas de estrategias, ejemplos. En general eran casos simulados para que nadie se sintiera identificado, afectado. El intercambio era de experiencias interesantes, entonces cada provincia presentaba algo, se hacía un regional, le pedíamos a cada provincia... Nosotros identificábamos el fuerte de esa provincia y le decíamos danos la experiencia de lo que pasó con la falta de atención a ruralidad, por ejemplo. Y compartían con el resto de las provincias.

Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES  
(Nación) 2009-2012

---

<sup>46</sup> Tal como se expresa en el Reglamento de Funcionamiento del CFE: ARTÍCULO 28°.- A los efectos señalados en el presente Reglamento, se establecen las siguientes regiones educativas:

a) NEA: Corrientes- Chaco-Formosa y Misiones

b) NOA: Salta-Tucumán-Catamarca-Jujuy y Santiago del Estero

c) CUYO: La Rioja-Mendoza-San Juan y San Luis

d) SUR: La Pampa-Neuquén-Río Negro-Chubut-Santa Cruz y Tierra del Fuego

e) CENTRO: Córdoba-Santa Fe-Entre Ríos-Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Res. CFE N° 01/07).

[Los encuentros regionales] eran jornadas de intenso trabajo que más allá de que se delineaban, digamos, se presentaban los lineamientos nacionales después cada provincia empezaba a proponer cómo se iba a bajar o cómo se podía pensar esa bajada a las jurisdicciones. Uno iba conociendo también las realidades de cada una de las jurisdicciones. También son momentos en los que uno toma algunas experiencias que venían desarrollando o cuenta algunas experiencias propias [...] contar un poco esas experiencias también llevaba a que otras provincias empiecen a pensar otras estrategias también para los Planes de Mejora más allá de lo que definían a nivel nacional.

Coordinadora de PMI de la DES (PBA) 2009-2011 y 2012-2015

Además de esos encuentros que por una cuestión presupuestaria y de logística tenían una periodicidad mensual<sup>47</sup>, se implementaron otros dispositivos para mantener la comunicación y los espacios de trabajo conjunto aprovechando la disponibilidad de recursos tecnológicos. Se ampliaron así las posibilidades de vinculación en espacios más horizontales entre la Nación y las provincias y también entre estas últimas densificando las RIGs vía espacios formales como los encuentros regionales o las Mesas Federales y también a través de espacios más informales mediados por el uso de nuevas tecnologías:

Había una voluntad muy interesante de construcción federal, muy respetable. [...] habíamos armado por ejemplo una plataforma que costó mucho pero participaban muy poco, pero armamos una plataforma donde te contaban qué iban a hacer La Pampa, Mendoza. O sea, íbamos tratando de que se fuera compartiendo. Pero no como una cosa de buena onda sino que estamos todos construyendo una política nacional. Entonces si vos tenés un logro respecto de cómo avanzar sobre la repitencia, colgalo para que lo vea Chaco. Habíamos usado la plataforma de Educ.ar<sup>48</sup> de la que participaban los directores de nivel. Eso fue muy interesante como iniciativa, nos costaba mucho que entraran.

Directora de la DES (Nación) 2012-2015

En lo cotidiano, las comunicaciones más frecuentes se daban entre los integrantes del equipo de la DES (Nación) que trabajaban divididos por regiones y los integrantes de los

---

<sup>47</sup> En el en el Reglamento de Funcionamiento del CFE se establece lo siguiente: ARTÍCULO 29°.-Las reuniones regionales podrán ser convocadas por el Presidente del Consejo Federal o constituirse a iniciativa de cada una de ellas, para considerar cuestiones que hagan a la especificidad de cada región o para examinar temas en carácter preparatorio de las Asambleas (Res. CFE N° 01/07).

<sup>48</sup> Educ.ar es el portal educativo del Ministerio de Educación de la Nación. Mediante el Decreto N° 383/00 se dispuso la creación de Educ.ar Sociedad del Estado, con el objeto de administrar, desarrollar y potenciar el portal educativo homónimo creado en el ámbito del MEN. Para más información visitar su página web <https://www.educ.ar/> (Visitado por última vez el 11 de diciembre de 2018)

equipos del nivel de cada una de las jurisdicciones. Estas comunicaciones se daban por vía telefónica y por correo electrónico principalmente. En nuestro caso particular, la elaboración de los PJ fue uno de los puntos de trabajo cotidiano conjunto más intenso entre la Nación y las provincias y todas las actividades que involucraba le permitían al nivel nacional ejercer la coordinación tanto política como técnica (Serafinoff, 2012) de la política educativa. Así lo relata una de las referentes técnicas de la DES (Nación):

Entonces había un ida y vuelta de los borradores [de los PJ] donde los acompañábamos en que efectivamente las prioridades fueran prioridades, tuvieran un orden lógico, estuvieran bien fundamentadas. Se lee muy fácil cuando vos lees un diseño, un Plan Jurisdiccional, cuando ves presiones de algún área o sector o pedido para darle más importancia a un proyecto o un área que está como descolgada de la integralidad de lo que arman, por ejemplo, si tenía mucho peso educación vial. Éstas son las sugerencias que les hacíamos. [...] Lo que mirábamos era la proporcionalidad de la dimensión de los proyectos o que gastaban fortunas en un congreso provincial. [...] Pagan a un profesional para que dé una conferencia. Eso está todo bien. Pero la verdad es que... fuiste a un congreso de dos días o de un día. Es mucho dinero para dos días donde la gente participó, se lleva algo de lo que escuchó, o son mega eventos con algún taller. Eso después no repercute en las prácticas. Entonces lo que intentábamos era que el dinero fuera en algo sistemático, cotidiano y sustantivo al interior de las escuelas.

Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES  
(Nación) 2009-2012

Además de los mecanismos de comunicación expuestos, hubo un dispositivo de control y rendición entre la Nación y las provincias creado en 2011. Se trató de un sistema de información y rendición del dinero del financiamiento nacional para las jurisdicciones y las instituciones educativas que fue utilizado tanto en el caso de los PJ y los PMI como para otras políticas y programas del período. El mismo se realizaba a través del llenado de planillas y de la herramienta informática del Sistema de Transferencia de Recursos Educativos (SITRARED). Dicho sistema fue creado por la Resolución Ministerial N°2092/11 del MEN con el fin de sistematizar los procesos administrativos y financieros aplicados en el ámbito de su jurisdicción y es una herramienta de información y de operación para, entre otras tareas, realizar la consulta de transferencias y rendición de fondos presupuestarios de los programas y sus correspondientes líneas de acción. Lo novedoso del SITRARED radicó en la digitalización de la información que permitió dejar de lado las rendiciones en papel agilizando la gestión y, por otra parte, abrió la posibilidad

de dar acceso a esa información a diversos actores escolares e incluso a la ciudadanía en general<sup>49</sup>. Según los entrevistados el SITRARED comenzaron a usarlo en 2012 a nivel de las jurisdicciones y en el caso de la PBA en 2014 a nivel de las escuelas (fue una de las últimas jurisdicciones en implementarlo debido a las dificultades que representó la gran cantidad de escuelas que tiene a su cargo).

## **4.2. El día a día del trabajo conjunto Nación-provincias y la dimensión informal de las RIGs**

Los modos de recontextualización de las políticas dependen no sólo de las institucionalidades sino también de cómo éstas son apropiadas por los actores (Ball, 1998). En paralelo a las vinculaciones formales entre los actores se establecen de facto relaciones informales que viabilizan y/u obstaculizan el ejercicio de las atribuciones de cada nivel de gobierno (Repetto y Nejamkis, 2005). Esa dimensión informal de las RIGs, si bien no se encuentra explicitada en las normativas y documentos oficiales, hace a su configuración y pueden contribuir o no a la viabilización de la gestión de las políticas.

En muchas ocasiones las regulaciones y atribuciones formales obstaculizaban la implementación de los PJ y los PMI en territorio y fue la apelación a relaciones informales lo que permitió resolver los inconvenientes. Un ejemplo recurrente que nos mencionaron los entrevistados para el caso de los PMI fue la rendición de fondos que debían realizar las escuelas:

Nación rechazaba las rendiciones por los centavos [...] lleva dos años a que vuelva el rechazo. [...] y gracias al Director de la DAGF Nación logramos solucionar todo. En las reuniones nos sentábamos y como era por los centavos, él empezó bueno basta. No sé puede seguir con los centavos que van y vienen [...] No podemos seguir cuestionando si era pendrive, si eran lápices, si era tintas, basta, porque no se va a poder solucionar [...] porque netamente es pedagógico y hay que darle el oficio pedagógico, lo que pasa es que lo administrativo es lo que traba, lamentablemente, porque nadie quiere hacer un papel, nadie quiere, no les gustan los papeles, pero bueno, gracias al Director de la DAGF Nación, estábamos en conjunto trabajando.

---

<sup>49</sup> A la información sobre el financiamiento recibido por las jurisdicciones sólo podían acceder los técnicos del nivel nacional y los de la jurisdicción en cuestión. Respecto de los fondos recibidos por las escuelas, cualquier ciudadano que contara con la Clave Única de Establecimiento (CUE) podía acceder a esa información mediante la web del SITRARED <http://sitared.educacion.gob.ar/> (Visitado por última vez el 11 de diciembre de 2018).

El testimonio anterior nos permite dar cuenta de la centralidad de los actores en el juego de las RIGs y de las relaciones informales que pueden facilitar la gestión de la política. Las RIGs son relaciones entre personas que al actuar motorizan diferentes recursos que involucran desde capacidades técnicas y experiencia acumulada hasta otras personas pertenecientes a sus círculos de confianza con quienes arman equipos de trabajo. Por otra parte, las prioridades de las agendas de política suelen transformarse implicando que a veces cambien de rumbo las políticas al cambiar las personas que están a su cargo y/o sus intereses. Esto sucedió en el caso de los PJ y PMI con un cambio de autoridades que hubo hacia 2012 en el nivel nacional de gobierno:

Hubo una segunda etapa donde se le dejó más librado al azar a las provincias. Donde el equipo nacional trabajaba poco con los PMI y donde los intereses nacionales estaban puestos en otros lados [...] el Parlamento Juvenil, Centro de Actividades Juveniles, de pintemos la escuela. [...] Entonces eso fue en detrimento del problema más central que era la estructura de la escuela secundaria.

Integrante del equipo coordinador de la DES y Referente Técnico Regional de la región Cuyo (Nación)

En otras ocasiones, la centralidad de la dimensión informal en las RIGs Nación-provincia representó dificultades porque los vínculos personales obstaculizaron la gestión de las políticas. La comunicación entre ambos niveles y la posibilidad de trabajo conjunto se vieron afectadas sobre todo en una etapa inicial de implementación de la política cuando los ajustes son más frecuentes:

Específicamente con los Planes de Mejora para mí el mayor problema que tuvimos tuvo que ver con los cambios en las autoridades, en los equipos que se fueron conformando a nivel nacional. El cambio de interlocutores. Por acuerdos que se hacían en determinados momentos que de repente no eran tenidos en cuenta a la hora de entregar rendiciones o incluso algunas actividades pedagógicas. [...] Nosotros fuimos siempre los mismos, claro. Lo que pasa es que si nos cambiaban los interlocutores, eso dificulta mucho también el trabajo. Porque tu intención es llegar al territorio con decisiones claras y le decís a los directores esto sí, esto no, porque nosotros sabemos que gestionar en la escuela no es lo mismo que estar sentado atrás del escritorio con la computadora. [...] y de repente en quince días teníamos cambios de decisiones que también nos desorientaban en ese

sentido. Más allá de que nunca nos movimos de las decisiones provinciales. Había cuestiones administrativas que iban más allá de nosotros, o financieras que iban más allá de nosotros. Pero bueno, lo fuimos sorteando.

Coordinadora de PMI de la DES (PBA) 2009-2011 y 2012-2015

La inestabilidad de los acuerdos o su sustento en principios coyunturales, así como la existencia de zonas grises en la definición de responsabilidades y competencias favorecen la informalidad de las prácticas (Serafinoff, 2012). La centralidad de los actores y la definición de los puestos de trabajo de los equipos técnicos hacen también a la configuración de las RIGs y la ausencia de una carrera administrativa que dé estabilidad laboral a los sujetos que conforman los equipos surge como otra fuente de inconvenientes:

La alta rotación de equipos técnicos tiene que ver con el agente de confianza del director de nivel que sube y además suele haber varios directores en la misma gestión y no una carrera de formación de equipos técnicos capacitados con un equipo de planta que permanezca. Los que tienen cargo de planta que permanecen tampoco tienen esta situación de carrera más administrativa y posibilidades de formación específica para lo que tiene que ver con implementación de política educativa.

Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES (Nación) 2009-2012

En lo que respecta al SITRARED, al ser un sistema que permite el acceso a información financiera contribuyendo a la transparencia de la gestión de la política, podría pensarse como un dispositivo tendiente a reducir los márgenes de informalidad de ciertas prácticas vinculadas al manejo de fondos, tal como se manifiesta en el siguiente testimonio:

SITRARED fue creado como un sistema de información y transparencia. Ese fue el objetivo inicial. El Estado tiene muchos nichos de poder zozco que es simplemente tener información. Y el SITRARED les pasó por arriba a todos y los aniquiló porque cualquiera puede saber cualquier cosa. Para nosotros el nicho de poder es recibiste, no recibiste. [...] Ahí se registran transferencias que van a las escuelas, transferencias que van a las provincias a cuentas provinciales. Los Planes de Mejora eran todos registrados [...] Los equipos técnicos jurisdiccionales en algún momento se sintieron avasallados porque esto los pasaba por arriba, nosotros éramos unas topadoras, donde íbamos rompíamos. Y tenías a todos los directores de las escuelas diciendo esto es buenísimo, se acabó la historia de vení a

cobrar, no vengas, te doy el cheque, todavía no está. Estaban felices.

[...] Los equipos jurisdiccionales en un principio se sentían... Las provincias son muy especiales. Hay palabras como clientelismo, política. Hay palabras que hacen que los recursos sean un factor de poder importante, para lo cual. imaginate, todo esto los pasó por arriba. De repente a la directora le llegaba un mail a su correo particular y le decía: “En el día de hoy se le ha hecho la transferencia para tal línea de acción”. La mina miraba su saldo, iba con su tarjetita y sacaba plata. Se acabó. Se acabó el vengas a cobrar que está el cheque y hacer una fila y que se fueran con el chequico. Porque nosotros cumplíamos con la escuela... Se acabó. Se acabó la politización de la tiza.

Director de la Dirección de Administración y Gestión  
Financiera (DAGF) (Nación)

Detrás del discurso de la transparencia parece estar el supuesto de que las provincias son corruptas (el entrevistado hace alusión a esto mediante la expresión “*la politización de la tiza*”) y/o malas gestoras, es decir, son las responsables de que el dinero no llegue a las escuelas en tiempo y forma. Pero esta mirada del nivel nacional de que “las que incumplen son las provincias” (Senén González, 2008) debe ser al menos contextualizada reconociendo las asimetrías existentes en capacidades y recursos entre niveles gubernamentales y analizando si las acciones que emprende el nivel nacional contribuyen a generar capacidad instalada en las provincias o si son un simple tutela. Tal como lo relata quien fuera la Coordinadora de PMI en la PBA, la implementación de estas políticas no fue sencilla en su jurisdicción debido a las particularidades de su territorio, su arquitectura institucional estatal y las dificultades propias de incorporar nuevas prácticas en las rutinas del sistema educativo:

Había una tarjeta a nombre del director de cada escuela que tiene la cuenta en el Banco Nación. Los directores le pagaban las horas institucionales a los docentes en mano, llenaban una planilla, nos mandaban esa planilla al nivel central y nosotros hacíamos cargas parciales en SITRARED de rendiciones en ese momento, pero nosotros como jurisdicción. Después empezaron a hacerlo las escuelas pero también, esperando la llegada de las netbooks porque también era necesario el equipamiento tecnológico. [...] Nosotros empezamos un poco más tarde que otras jurisdicciones porque también hicimos toda una capacitación a los directores en el sistema que estuvo a cargo del área administrativa de Nación [DAGF]. [...] La tarjeta sólo te permite sacar plata, no transferir y para los directores de escuela era mucha plata y a veces era un problema [...] nosotros también lo planteamos en un momento en las mesas

nacionales, pero bueno, por la gran dimensión de la Provincia de Buenos Aires de la única manera que se podía hacer era esa o en vez de girarle al directivo la opción era girarle la plata a la provincia, a la cuenta única<sup>50</sup>, la provincia recibía de parte de nosotros [DES PBA] un listado de docentes que habían dictado horas institucionales y contra ese listado, digamos, iban depositando en el CBU de cada uno de ellos. Pero nos perdíamos 3 meses en eso. Era súper engorroso porque también para darle continuidad necesitábamos que los docentes cobren regularmente por esas horas institucionales.

Coordinadora de PMI de la DES (PBA) 2009-2011 y 2012-2015

Al mismo tiempo, si bien todos los entrevistados coincidieron en que el SITRARED fue un paso hacia el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas no llegó a conformarse como tal. Brindó acceso y ordenó mucha información al mismo tiempo que agilizó ciertas gestiones, lo cual constituyó un avance importante para la comunicación y la coordinación entre niveles gubernamentales respecto de épocas anteriores. Sin embargo, en lo que a PJ y PMI respectaba, no hubo contrapartes de controles ni sanciones de ningún tipo. Es decir, la información sobre el dinero transferido comenzó a estar disponible pero no se revisaban más que con un fin informativo las rendiciones de gastos que especificaban para qué habían utilizado las jurisdicciones y las escuelas ese dinero. Por lo tanto es difícil saber en qué medida contribuyó a reducir el margen de informalidad de ciertas prácticas<sup>51</sup>.

Me parece que el SITRARED vino a resolver un problema en concreto que era el caudal de papeles y la lentitud en ese trabajo [...] Eso le da otra agilidad [...] en cuanto a la capacidad de información pública y la organización para las jurisdicciones, saber qué plata tienen, eso fue realmente revolucionario. Que la jurisdicción sepa cuánta plata le entra por cada tipo de gasto puso una claridad enorme. Ordenó muchísimo porque además hay muchas jurisdicciones que tienen por ejemplo cuentas puente, es decir la plata va a una cuenta y por ahí la comparten con varios Ministerios. Entonces es más difícil identificar para qué fin es cada plata.

---

<sup>50</sup> Más información respecto de la “Cuenta Única” de la PBA en el capítulo 5.

<sup>51</sup> En las últimas décadas en Argentina se implementaron programas que intentaron reformar y mejorar la administración de la educación incorporando recursos informáticos a la gestión, tales como el PRODYMES II o el PREGASE (Cocorda, 2000; Rivas, 2008), todos ellos impulsados y en parte financiados por organismos internacionales de crédito (BM, 2007). Dichos programas no fueron implementados por la totalidad de las jurisdicciones (Rivas, 2008) y, en general, las deficiencias infraestructurales y materiales de los sistemas educativos jurisdiccionales fueron uno de los principales obstáculos de su sostenimiento. En los casos en que sí fueron puestos en marcha este tipo de programas resultaron ordenadores y agilizadores de los procesos administrativos (Rivas, 2008) pero no cumplieron las expectativas de los organismos que los recomendaban como instrumentos de control (BM, 2007).

Uno pensaría que eso es lo más fácil de todo pero eso fue muy complicado. Yo creo que lo que aportó el SITRARED fue transparencia. Transparencia por lo menos en la transferencia, no tanto en la rendición porque bueno, es un tema más complicado, pero en la transferencia sí, mucho. Inclusive para las escuelas. Las escuelas se meten en el sistema y saben qué plata tienen, y qué monto para cada programa.

Integrante del equipo de la DAGF (Nación)

## **5. Las RIGs Nación-Provincia de Buenos Aires en el caso del PJ y los PMI**

### **5.1. La Provincia de Buenos Aires: una provincia que tracciona a sangre**

La provincia de Buenos Aires tiene un peso específico extraordinario, es el 40% del sistema educativo. 4.500.000 estudiantes. 20.000 escuelas. Una relación buena con Nación, había sintonía política, más, menos. Bastante buena relación con sus ministros [...] Bueno, sí, la provincia de Buenos Aires siempre tenía un... un tratamiento especial no por ser distinta sino por el volumen y la importancia que representaba. [...] Naturalmente es la que se llevó más escuelas, la que se llevó más libros, más netbooks.

Ministro de Educación de la Nación (2009-2015)

Como explicitamos en el capítulo anterior, en el proceso de definición de políticas educativas algunas provincias fueron interlocutoras privilegiadas del nivel nacional durante nuestro período de estudio. La Provincia de Buenos Aires (PBA) fue una de ellas no sólo por su mayor peso relativo en términos de volumen de escuelas y estudiantes sino también por la capacidad de gestión y experiencia de sus equipos técnicos y su afinidad política con el nivel nacional, entre otras cuestiones.

La relevancia de la PBA está dada por su numerosa población, especialmente en los partidos que forman el conurbano bonaerense, lo que le da un gran peso político porque es la jurisdicción que aporta mayor cantidad de diputados al Congreso de la Nación (70 de 257) (CIPPEC, 2011). Además, desde 1989 y hasta la actualidad, con excepción del período 1999-2001, los gobiernos de esta provincia y de la nación coincidieron en signo político<sup>52</sup>.

La PBA representa el 40% del sistema educativo, el tamaño de muchos de sus municipios es mayor al de otras provincias argentinas y es por eso que suele ser utilizada como “medidor” cuantitativo del éxito o fracaso de las políticas educativas y que incluso quienes fueron funcionarios en ella ocupen luego cargos a nivel nacional (como fue el caso de quien fuera Ministro durante nuestro período de análisis).

Provincia de Buenos Aires es un monstruo. La provincia de Buenos Aires es algo demencial. Vos pensá que nosotros

---

<sup>52</sup> Hasta 2015 ambos fueron gobernados por el Justicialismo y desde entonces por Cambiemos.

íbamos a municipios que eran más grandes que las otras provincias y decías pobre provincia de Buenos Aires. [...] Siempre para la Nación es: triunfa en la provincia, triunfa la política.

Director de la Dirección de Administración y Gestión  
Financiera (DAGF) (Nación)

Por otra parte, desde 2007 y durante nuestro período de análisis la PBA contó con un equipo de funcionarios de reconocida trayectoria en el sistema, generalmente con perfiles tanto prácticos como teóricos, con conocimiento sectorial y territorial además de compromiso y voluntad, los cuales fueron factores determinantes de una agenda ambiciosa de políticas educativas (CIPPEC, 2012a) y de una alta capacidad de gestión (Repetto, 2010).

Al mismo tiempo, su posición es crítica en la distribución del federalismo fiscal ya que debido al Régimen de Coparticipación es la que tiene el Estado más pobre del país en términos de recursos fiscales por habitante (Rivas, 2010). Así, aunque se trata de la provincia que realiza el mayor esfuerzo financiero por la educación, destinando en 2015 el 36,1% de su presupuesto a educación mientras que el promedio era del 28,4%, su nivel de inversión por alumno y sus salarios docentes estaban por debajo del promedio nacional (CIPPEC, 2018) (Ver Cuadro 3 y Gráficos 3 y 4 en el Anexo). El esfuerzo que destina la PBA para sostener su sistema educativo y otras áreas de gobierno hace que tenga un déficit fiscal permanente, dada la baja disponibilidad de recursos estatales, lo que genera una fuerte dependencia de los recursos nacionales que la auxilian en forma de deuda pública (Rivas, 2010). Su complejidad territorial y financiera hace que poner en práctica las políticas educativas en la PBA no sea una tarea fácil ni mucho menos comparable a los procesos de las otras provincias, tal como lo relata una de las técnicas del nivel provincial:

[Los encuentros regionales] Al principio eran interesantes porque bueno, estaba bueno compartir, presentar distintas modalidades de trabajo y demás que estaba haciendo cada uno, ya después era como... aburrido porque todo lo que planteaban para nosotros [PBA] era imposible, todo era imposible. Por las dimensiones, por la plata, la cantidad de gente. [...] Y claro, venía la de Córdoba, la de Santa Fe y te decían: no porque nosotros nos juntamos con todos los directores cuatro días e hicimos no se qué... [...] ¿Cuánta gente juntas?, le digo. “Y, éramos cuatrocientas personas”. Cuatrocientas personas es un distrito, una región. No se puede acá, no hay plata.

Integrante del equipo de PMI de la DES (PBA) 2009-2012

Sin embargo, la PBA se encontraba al momento de la implementación de los PJ y los PMI relativamente avanzada en términos normativos, contaba con su propia ley educativa provincial desde 2007 tal como vimos en el capítulo 3, lo que la posicionó de una manera particular a la hora de entablar vínculos con el nivel nacional. Los PJ y los PMI se implementaron en la PBA en el marco de una agenda de política educativa más amplia que ya venían desarrollando para mejorar los procesos de escolarización de los sectores más vulnerables cuyas líneas de acción para el nivel secundario fueron: el acompañamiento de las trayectorias escolares de los jóvenes, el cuidado de los derechos laborales docentes en el proceso de cambio, el respeto por las historias institucionales, el Gobierno democrático y la comunicación institucional (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013).

En consonancia con eso, una de las metas del PJ (2011-2013) de la jurisdicción se orientó expresamente a promover a la escuela secundaria “como unidad institucional, pedagógica, organizativa y curricular de seis años” (DGCyE, 2011). Otra de ellas apuntó a mejorar el acompañamiento de las trayectorias escolares proponiendo la modificación de la organización escolar, y del régimen académico en particular, como vía para lograrlo. Y en ese mismo documento se proponen tres metas generales para PMI que van en la misma línea: 1. Mejorar las prácticas institucionales para avanzar en la implementación de la obligatoriedad, 2. Apoyar las prácticas escolares que promuevan a la escuela secundaria como unidad institucional, pedagógica, organizativa y curricular de seis años, y 3. Promover condiciones de enseñanza que permitan mejorar el acompañamiento de las trayectorias escolares de los estudiantes (DGCyE, 2011).

Por otra parte, en 2011 la provincia aprobó mediante las Resoluciones de la DGCyE N°587 y N°1480 un nuevo régimen académico para la educación secundaria que unificó los regímenes de ingreso, promoción y egreso existentes, ya que anteriormente diferían según la modalidad, y que comenzó a contemplar un régimen de inasistencia especial para las alumnas madres y permitió la realización de estrategias pedagógicas que garantizaran el ingreso, la permanencia y el egreso del nivel para terminar con el carácter expulsivo de la escuela secundaria. Nos resulta interesante destacar que uno de los puntos de dicho nuevo régimen académico modificó las instancias de evaluación que existían hasta el momento porque uno de los principales problemas que se les presentaban en la jurisdicción era el alto ausentismo estudiantil a las mesas de exámenes<sup>53</sup> y la estrategia mayoritaria de PMI en

---

<sup>53</sup> El cambio en el régimen académico en materia de instancias de evaluación implicó la habilitación de una tercera mesa examinadora (adicional a las dos mesas de exámenes de diciembre y febrero/marzo ya existentes) denominada “Comisión Evaluadora Adicional” que aquellos estudiantes que se hubieran

esta jurisdicción tuvo sus orígenes en la misma problemática y consistió en dar clases de apoyo para que los estudiantes rindieran las materias adeudadas<sup>54</sup> (Romualdo, 2017).

Aunque la PBA ya tenía los dispositivos normativos y de gestión (Isuani, 2010) necesarios para llevar adelante las estrategias que se habían propuesto a fin de lograr la obligatoriedad del nivel secundario, les fueron de gran utilidad los recursos que recibieron del financiamiento de los PJ y los PMI para mejorar su capacidad de gestión, tal como lo explica quien coordinó PMI en la PBA durante nuestro período de estudio:

El nivel secundario no se implementó de la misma manera en todas las provincias ni en el mismo tiempo. [...] La provincia de Buenos Aires tenía un avance en ese sentido y es que ya tenía sancionada la Ley provincial de Educación. Entonces nosotros en su momento lo que tratamos de traccionar es que las definiciones nacionales también tomaran lo que ya se estaba implementando en la provincia de Buenos Aires, que además ya tenía definidos los seis años de educación secundaria. [...] lo que hicimos fue adecuar esos documentos nacionales a documentos provinciales. No solo porque ya teníamos la ley implementada, la ley provincial, sino también porque ya teníamos los diseños implementados de los primeros tres años del ciclo básico. Por eso todavía en Nación se estaban definiendo los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios. Teníamos una discusión bastante atrasada en términos curriculares. Entonces en eso sí no tuvieron ningún problema. [...] Las acciones [del PJ y los PMI] nosotros tratamos como de pensarlas en vinculación con algunas políticas pedagógicas que veníamos haciendo. [...] [PMI] Nos suma en términos de recursos [...] lo pusimos a dialogar con lo que ya veníamos haciendo [...] los Planes de Mejora para nosotros, en términos de recursos, para las escuelas, fue una oportunidad realmente para poder implementar esas acciones.

Coordinadora de PMI de la DES (PBA) 2009-2011 y 2012-2015

Tal como podemos ver en el ejemplo anterior, la autonomía política provincial de la PBA coexiste con su subordinación financiera (Leiras, 2013) y esa situación junto con la existencia de equipos técnicos sólidos y permanentes hicieron que la recontextualización

---

presentado a las dos instancias previas pueden solicitar para una sola materia (en general es la tercera adeudada ya que se otorga como una posibilidad más para la promoción, la cual se obtiene adeudando hasta dos materias previas) mediante una carta a la dirección del establecimiento firmada por un adulto responsable y pudiendo rendirla durante el mes de marzo. Además, el nuevo régimen habilita al equipo directivo a intervenir formando una nueva comisión evaluadora en caso de que un estudiante desaprobe las tres instancias de la misma materia. Esto genera una oportunidad para que los estudiantes no repitan el año y es un paso hacia otro tipo de organización escolar en la que se evite la repitencia y el recursado de materias ya aprobadas que se da siempre en esas circunstancias (Romualdo, 2017).

<sup>54</sup> Algunos estudiantes rendían las materias en las tradicionales mesas examinadoras y otros tenían la posibilidad de evitarlas rindiendo en los espacios de PMI. Para mayor detalle ver Romualdo (2017).

de los PJ y los PMI y las RIGs que estableció con el nivel nacional fueran particulares. La PBA tomó los lineamientos acordados federalmente y las orientaciones del nivel nacional para hacerlos parte de lo que ya venían trabajando a nivel provincial, trataron de “*traccionar*” las definiciones nacionales para que se adecuaran a sus propias definiciones. Es decir, en lugar de meramente adoptar las orientaciones nacionales realizaron una “adaptación diferenciada” (Gluz y Chiara, 2007) apropiándose de ellas y redefiniéndolas en función de sus propias problemáticas. De hecho los funcionarios y técnicos entrevistados nos manifestaron que elaboraron sus propios documentos de apoyo a la implementación de los PMI para las escuelas de su jurisdicción tomando como base los del nivel nacional pero adaptándolos a su realidad.

Nosotros [PBA] habíamos modificado el régimen académico, habíamos creado la tercera oportunidad y los Planes de Mejora que eran una política nacional acompañaron fuertemente una política provincial. Nosotros no hicimos que se estipulara, o sea Planes de Mejora por un lado y la política jurisdiccional por el otro, sino todo el entramado, que me parece que ese es el desafío que uno tiene como funcionario público ¿no? Cómo entrama la definición política y los recursos disponibles.

Directora Provincial de Educación Secundaria (Gestión Estatal) (PBA) 2007-2011 y 2012-2015

La política nacional “acompañó” la política provincial, como manifiesta quien fuera la Directora Provincial de Educación Secundaria, e hicieron un entramado entre las propuestas nacionales y las jurisdiccionales, las definiciones políticas y los recursos disponibles. Podemos decir entonces que no existe una política nacional que se impone a las provincias. Simultáneamente, durante nuestro período de análisis, muchas veces las propuestas de la PBA fueron tomadas por la Nación para la elaboración o la modificación de las políticas que regirían a nivel nacional. El caso de las orientaciones del nivel secundario es paradigmático, donde la PBA “traccionó para que se tomaran decisiones” y se eligieran las que había propuesto, tal como se relata en el siguiente testimonio:

La provincia de Buenos Aires tuvo dos propuestas en las orientaciones [del nivel secundario] que, bueno, nos dio mucha discusión interna también en la mesa federal y después fue recontrá tomada y asumida [por el nivel nacional], hasta te diría como propia [...] separemos las orientaciones de comunicación y de arte, fue esa primer propuesta que fue muy bien tomada, y nuestra segunda propuesta, un poco más osada, fue crear la orientación en educación física y la orientación en lenguas extranjeras. [...]

Al principio nos costó un poco, pero después se asumió la propuesta [...] Buenos Aires traccionó mucho para que se tomaran las decisiones [...] la verdad que sí se hacía un documento básico, todos interveníamos, me acuerdo porque estábamos todas las provincias discutiendo, fue muy importante.

Directora Provincial de Educación Secundaria (Gestión Estatal) (PBA) 2007-2011 y 2012-2015

El ejemplo anterior deja claro que no hay una dinámica nacional homogénea y anterior que luego las provincias adaptan sino que, al contrario, la política provincial contribuye a la definición de la política nacional (Aelo citado en Rodrigo, 2016). Y eso podemos verlo también en el caso de los PJ y los PMI y el rol que tuvo en su definición la PBA:

Nosotros fuimos implementando muchas cosas que luego le pasamos a la Nación como problemas que pudieran resolver y nos beneficiaran a todos y como propuestas en el propio equipo que fueron tomadas [...] [en PMI] en un determinado momento se definió clases de apoyo en matemáticas y la verdad que necesitábamos calculadoras, los pibes necesitaban calculadoras, no podíamos comprarlas, las escuelas no podían comprar calculadoras y esa fue una gran discusión contable, por restricciones de lo que permitía el PMI. Ahora, la verdad es que el financiamiento tiene que acompañar por lo menos esa era nuestra concepción, porque lo entendemos en términos políticos, el presupuesto no te lo puede definir la política, sino que es la política la que te define el presupuesto. Entonces si los pibes no tiene calculadora, bueno, eso fue discutido mucho, pero la verdad que los compañeros [de la DGA de Nación] tomaban todo eso y lo realizaban y trataban de ver cómo se podía solucionar, lo mismo nos pasó en un determinado momento cuando si la plata era para bicicletas, y la verdad que había lugares en donde necesitábamos zapatillas... Esa fue una discusión operativa, pero era una discusión política también, por eso digo cuando uno piensa en las políticas federales también uno tiene que pensar en la dimensión territorial, en la cultura institucional, digo para atender a todas las cosas, ¿no?

Directora Provincial de Educación Secundaria (Gestión Estatal) (PBA) 2007-2011 y 2012-2015

Elevamos notas de excepción el primer año, fue excepción el segundo también, después llegamos al acuerdo para que modificaran los instructivos en beneficio de todos. 10% del monto total transferido podía usarse para eso [calculadoras]. Lo que pasa es que el instructivo lo hicieron personas que estaban en un escritorio. Como yo les explicaba, yo sería la voz de las escuelas. Logramos que lo cambiaran.

Referente contable del equipo de la DES (PBA) 2011-2015

Muchas discusiones sobre cuestiones operativas que la PBA tuvo con el nivel nacional contribuyeron a que las restricciones normativas del uso de fondos de los PMI fueran modificadas para el conjunto del país. De hecho, los instructivos para la implementación de los PMI elaborados por el nivel nacional a partir de 2012 incorporaron las calculadoras como uno de los elementos elegibles para ser financiados con los recursos de gastos operativos:

Con los recursos transferidos en concepto de gastos operativos podrá adquirirse: Materiales necesarios para uso de los alumnos en el marco de la implementación del Plan: herramientas pequeñas e insumos para talleres y laboratorios, fotocopias o impresiones para guías de ejercitación o cuadernillos. Las calculadoras, pen drives, diccionarios de idioma son elegibles siempre que sean entregados en propiedad a los alumnos y que el gasto no supere el 10 % del total del monto transferido. (Ministerio de Educación de la Nación, 2012)

Son los niveles jurisdiccionales los que más conocen sus territorios y problemáticas y es importante para la coordinación de las políticas que se pueda establecer un diálogo con el nivel nacional. Tal como hemos podido ver, la puesta en práctica de políticas federales y la coordinación entre niveles de gobierno no depende únicamente de una lógica vertical (Rodrigo, 2016) aún cuando el nivel nacional tiene un rol preponderante en el establecimiento de la direccionalidad de las mismas. Por otra parte, en el caso particular de la PBA, su alta capacidad de gestión estuvo mediada por algunos factores vinculados con su equipo técnico tales como su consolidación y estabilidad en el tiempo, su fortaleza formativa y trayectoria en el sistema educativo provincial (CIPPEC, 2012a) y su compromiso político con la gestión de gobierno del momento y quienes fueran sus funcionarios.

Para nosotros fue muy buena la posibilidad de armar un buen equipo en el que todos tirábamos y laburábamos y estábamos muy comprometidos con lo que hacíamos que participábamos todos en la construcción del proyecto político que llevamos adelante y que una vez que lo tuvimos se lo presentamos al subsecretario y al ministro y teníamos el apoyo político de la subsecretaría y del ministro. Esas son condiciones que no son poca cosa, son ministros que saben lo que pasa en los niveles de enseñanza y nosotros cada cosa que íbamos haciendo nos sentábamos con el subsecretario, preparábamos la presentación que le hacíamos al ministro y en ese momento quien era ministro si lo poníamos en agenda

disponía de dos a tres horas para discutir. Y él salía a decir lo que nosotros estábamos haciendo, él sabía en qué estábamos y es más discutíamos con él, digo, ese rollo político no es menor para un cambio de esta envergadura.

Directora Provincial de Educación Secundaria (Gestión Estatal) (PBA) 2007-2011 y 2012-2015

## **5.2. Las dificultades de gestión en la PBA y las tensiones con la Nación: entre relaciones informales y debilidad financiera**

A pesar de que la PBA fue durante nuestro período de análisis parte de la “mesa chica” que participaba de la definición de las políticas, su tamaño y complejidad dificultaron la posibilidad de entablar un vínculo con el nivel nacional sin tensiones. Un ejemplo de eso fue el caso de la figura de los “Asistentes Técnicos Territoriales” (ATT) que contemplan los PJ y los PMI desde su definición y cuyo financiamiento estaba previsto con los fondos de los PJ. Su principal tarea es el apoyo a las escuelas en su implementación siendo el nexo entre los equipos técnicos nacionales, los jurisdiccionales y ellas (DINIECE, 2013b). La PBA fue la única jurisdicción que no contó con esa figura e implementó los PMI con el sistema de inspectores que venía implementando desde 2005 descripto anteriormente. La falta de presupuesto de la PBA hizo que recontextualizara la política de una manera particular, tal como lo relatan los testimonios:

La responsabilidad era tener asistentes técnicos territoriales y supervisores. Nosotros [el nivel nacional] ofrecíamos el financiamiento, pero crear un ejército de ATT, en provincia de Buenos Aires era ridículo, no por la plata, por la gestión. La Directora de la DES de PBA armó un esquema basado en los inspectores jefes que eran los políticos y los supervisores de territorio. Con algunos ATT, muy pocos, coordinaban a los inspectores jefes y a los supervisores. Y funcionó muy bien porque pusieron a la gente de la gestión al interior. Digo, fueron esquemas diferentes donde uno acompañaba la decisión política de la provincia. Y esa me parece que fue una de las estrategias más efectivas que pudo haber, la gente se sentía parte y había devolución de los proyectos permanentemente. Y la DES de PBA recogía muy bien esa información.

Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES (Nación) 2009-2012

Un problema que tuvo la provincia de Buenos Aires a diferencia del resto es que a nosotros no nos otorgaran los ATT porque provincia necesitaba como 400 y pico, así que nosotros implementamos opciones de mejora con el equipo

central, sin ATT y los inspectores [...] decidimos eso pero por una cuestión presupuestaria. No lo decidimos nosotros. Decidimos eso porque era la opción que teníamos. Eso lo financiaba la Nación, pero son 400... ¿entendés? En Catamarca eran también o 20 o 50, pero el proceso en Buenos Aires era uno por cada 5 escuelas, son 3 mil o 2.700, la verdad que para mí hubiese sido mejor para el acompañamiento, no obstante los inspectores y las inspectoras, han hecho un trabajo, en su gran mayoría muy bueno, con un gran compromiso. Para mí el equipo de inspectores de secundarios, lo mismo que muchísimos directores, han sido piezas claves del proyecto de implementación de la obligatoriedad, hubo mucho trabajo.

Directora Provincial de Educación Secundaria (Gestión Estatal) (PBA) 2007-2011 y 2012-2015

La capacidad de gestión del equipo de la PBA le permitió generar un esquema de trabajo viable con los recursos con los que contaban y, además, trabajando con la arquitectura institucional del sistema educativo provincial que había sido implementada años antes, con los actores del sistema educativo y sin crear un equipo paralelo, lo cual fue una decisión estratégica en miras a la institucionalización de la política. Además, la estructura de supervisión constituida a través de una cadena de mandos entre la Dirección de Inspección General, Inspector Jefe de Región y de distrito e Inspectores de área liderada por cargos a los que se accede por designación directa del nivel central (DINIECE, 2013a) le permitió a la PBA controlar la orientación política de la puesta en práctica de las políticas en territorio. Finalmente, con el dinero que se les otorgaba para los ATT, como resultaba insuficiente, decidieron redireccionarlo y utilizarlo para su propio equipo de la DES (PBA), el cual tuvo también trabajo en territorio:

Nunca tuvimos el financiamiento en realidad. [...] Los ATT estaban más vinculados a la parte contable, nosotros decidimos meternos en lo pedagógico de lleno con el equipo. [...] Y todo el tema de rendiciones de los ATT que tenían un perfil más territorial y eran más administrativos y durante los primeros años no estuvo ese financiamiento para la provincia porque decidimos usar ese dinero al interior del equipo. El equipo de Secundaria nunca fue un equipo que trabajara desde el nivel central digamos, siempre fue un equipo que buscó acompañar en el territorio a las escuelas, que salía al territorio, que hacía encuentros en La Plata o en los distintos distritos con esos directores. Y contábamos también con los inspectores a los que también les pedimos en su momento que el Plan de Mejora sea una tarea también de la supervisión. En un momento cuando llegan a La Plata para los ATT se define a nivel jurisdiccional que los ATT no estén pensados solo para los Planes de Mejora sino para la

totalidad de las políticas socioeducativas. [...] Eso fue en 2012, nosotros seguíamos insistiendo que tenían que ser para el nivel. Fue muy difícil esa discusión. Y ahí se asignó uno cada diez escuelas. O sea llegó el dinero para uno cada diez escuelas en la provincia pero se iban a tener que hacer cargo de todo en Socioeducativa. Igual fue imposible. Se hicieron cargo de las rendiciones de Socioeducativa. Bueno, ahí nosotros empezamos a tener serios problemas con las rendiciones de PMI porque es la misma gente que se encargaba de todo y que en algunos casos no conocían del todo los instructivos entonces permitían algunas compras que nosotros no permitíamos.

Coordinadora de PMI de la DES (PBA) 2009-2011 y 2012-2015

Al momento de gestionar cuestiones financieras, las RIGs que se configuraron entre la Nación y la PBA presentaron algunas dificultades en lo que a comunicación y coordinación respecta que dejaron a la PBA en una posición subordinada. Aún habiendo respetado la autonomía provincial en los procesos de definición de las políticas, en algunos casos se generaron vinculaciones directas con las escuelas pasando por alto a la PBA.

En general las comunicaciones Nación, Provincia nunca fueron transparentes, siempre fueron turbias. Por ejemplo, la Nación depositaba y nunca te avisaba. O sea, es como la relación abuelo, padre, hijo. El abuelo le compra cosas a los hijos y no le dice al padre, bueno. El padre necesita saber, nosotros necesitábamos saber porque después nos llamaban a nosotros y nos decían, che y esto qué hago con esto [...] en su momento también, costó mucho que Nación entendiera el proceso, que nosotros necesitábamos tener cierto orden en relación a las escuelas y que había que ir depurando ese listado de escuelas. Por el proceso de conformación de escuelas que estábamos atravesando. Por ahí vos en el 2010 tenías una básica y una media y para 2012 ya eran una secundaria. [...] Y Nación en general eso mucho no lo respetó.

Integrante del equipo de PMI de la DES (PBA) 2009-2012

La centralidad de los recursos financieros en las dificultades de gestión se explica por la debilidad económica de la PBA pero, al mismo tiempo, encontramos inconvenientes que se vinculan además con la dimensión informal de las RIGs, tal como lo relata quien fuera entonces la Directora Provincial de Educación Secundaria:

Para mí el trabajo con Nación siempre fue muy articulado, de acompañamiento, de generar propuestas y que sean tomadas. Con los financiamientos sí hubo momentos críticos que exceden a veces hasta las propias relaciones que tienen

que ver con los momentos políticos que a veces se traducen en financiamientos que tardan más o tardan menos, bueno también eso hubo [...] Si uno quiere construir políticas tiene que poner todo sobre la mesa para ver qué cosas tienen que ser distintas, ese es mi posicionamiento. Y más cuando están implicadas las escuelas y los directivos, porque las escuelas esperan el financiamiento, entonces yo separo los tantos.

Directora Provincial de Educación Secundaria (Gestión Estatal) (PBA) 2007-2011 y 2012-2015

Aunque la Nación y la PBA hayan sido gobernadas por el mismo signo político durante nuestro período de estudio encontramos algunas asincronías entre los tiempos políticos, burocráticos y técnico-profesionales (Braslavsky y Cosse, 1996) debido a las racionalidades de los diferentes actores al momento de gestionar el financiamiento que afectaron las RIGs.

Otro problema que también tuvimos, esto ya, una visión personal, es que cuando había que depositar la plata en 2011 nosotras le dijimos a Nación “deposítalo a estas escuelas, no le deposites a nadie más, sabemos que esta escuela la gastó la plata, o algo hizo, de todas estas no sabemos nada, danos tiempo”. O sea 2010 sí, bueno encima una vez depositaron tarde, bueno, lo de siempre. Además que hasta que las escuelas presentaban todo, se hacía la tarjeta para el cobro, bueno, hubo como varias instancias de depósitos. En 2011 cuando había que repetir nosotros le dijimos “no les deposites a todos, vamos a tratar de ser rigurosos en eso”. 2011, año electoral, fue transferencia masiva... Y eso después se sostuvo. Ojo que en su momento fue una decisión también que se conversó muchísimo y que fue incluso al interior del equipo nuestro porque había gente que no pensaba que era lo mejor y demás y qué sé yo. Pero también por la experiencia de que si la planta no va a las escuelas a veces se desvía por distintos motivos, necesidades, reales o no, no somos quienes para juzgarlo, pero bueno la plata no termina llegando o llega en cuentagotas. Entonces bueno, en su momento era y me parece que sigue siendo la mejor opción porque la plata en definitiva, no sé, hay plata sin rendir pero la tiene la escuela, no la tiene la Provincia, la tiene la escuela.

Integrante del equipo de PMI de la DES (PBA) 2009-2012

Nuevamente, tal como describimos en el capítulo anterior, hallamos una representación del nivel jurisdiccional de gobierno como deshonesto, en este caso por parte de los mismos miembros del equipo de la PBA que reivindican que el dinero no lo tenga la provincia sino las escuelas. En este sentido varios de los entrevistados del nivel provincial nos mencionaron además el caso de la “*Cuenta Única*” de la PBA como una dificultad para la

gestión de los fondos, motivo por el cual solicitaron expresamente que ciertos fondos no fueran a esa cuenta y así poder gestionarlos con mayor autonomía y agilidad.

El sistema de Cuenta Única del Tesoro (CUT) se creó mediante la Resolución N°80/13 del Ministerio de Economía de la PBA, incorporando al mismo a las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial. Se basa en el mantenimiento de una única cuenta corriente bancaria en el Banco de la Provincia de Buenos Aires operada exclusivamente por la Tesorería General de la Provincia (TGP). Hacia ella deben dirigirse todos los recursos recaudados, sean los destinados al Tesoro, propios de jurisdicciones u organismos o vinculados a algún fondo o programa específico, así como los de créditos externos o fondos de terceros. Dado que todos los recursos recaudados son administrados en la CUT por la TGP, ésta debe funcionar como una administración centralizada de fondos, concentrando de esta manera los recursos disponibles y conociendo en detalle a quién pertenece cada recurso (Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires, 2013). La existencia de esta cuenta implicaba que todos los fondos correspondientes a los diferentes sectores o ministerios de la PBA pasen por ella previo a ser asignados a los fines para los que fueron destinados.

En este caso, el hecho de que el nivel nacional ofreciera a las provincias la opción de transferir los fondos correspondientes a PMI directamente a las escuelas fue de gran ayuda para la PBA ya que no contaba con las capacidades de gestión suficientes para cumplir en tiempo y forma con la gestión de los mismos.

## **6. Reflexiones finales y recomendaciones**

En la presente tesis nos propusimos analizar la configuración de las RIGs entre la Nación y las jurisdicciones en el ámbito de la administración de la educación para la construcción de una nueva institucionalidad de la educación secundaria obligatoria a partir de los Planes Jurisdiccionales (PJ) y los Planes de Mejora Institucional (PMI) de la Provincia de Buenos Aires en el período 2009-2015. Para ello indagamos, en primer lugar, las agendas de política educativa nacional y jurisdiccional de la Provincia de Buenos Aires para el nivel secundario en el período bajo estudio atendiendo al rol que tuvo cada nivel gubernamental en la definición de la política.

Encontramos que durante nuestro período de análisis hubo una intención de reposicionar al Estado nacional y los estados subnacionales en pos de la integración del sistema educativo. Al menos tres cuestiones ponen en evidencia una reestructuración de las RIGs Nación-provincia que permite afirmar una mayor democratización en la toma de decisiones: el protagonismo nacional en vistas de la unidad del sistema, la incorporación de nuevos actores a los procesos de gestión de las políticas educativas y la creación de nuevas institucionalidades que aportaron espacios intermedios de decisión y revisión de las políticas.

En relación al protagonismo y rol de coordinación del nivel nacional, el mismo se construye a partir de la preocupación central por la fragmentación del sistema educativo. Ello se expresó en la reforma legislativa de la arquitectura institucional del Estado y en la puesta en práctica de nuevos instrumentos para la concertación de políticas. La LEN puso en la agenda nacional de política educativa la recomposición de la educación secundaria ahora obligatoria como una unidad pedagógica y organizativa y teniendo en cuenta los criterios de unidad nacional y federalismo establecidos constitucionalmente intentó subsanar los efectos de la “descentralización anárquica” (Paviglianiti, 1988) producida en los años anteriores. Las intenciones de construir una nueva institucionalidad para la escuela secundaria obligatoria se materializaron en una nueva organización administrativa del MEN que comenzó a tener equipos de trabajo por nivel educativo, organización que ya existía en la DGCyE de la PBA. Estos cambios organizacionales generaron nuevas RIGs Nación-provincia porque conllevaron la aparición de nuevos actores en los equipos nacionales y jurisdiccionales abocados específicamente a cada nivel educativo. Asimismo, la LEN trajo consigo una direccionalidad nueva para la política educativa argentina, de la

que la Nación asumió la coordinación tanto política como técnica, que implicó dejar de trabajar “*bajo una matriz programática*”, mediante una multiplicidad de programas superpuestos sin una coordinación integral, y los PJ y los PMI fueron dos instrumentos que abonaron a esto.

En lo que respecta a la creación de nuevas institucionalidades para la concertación de políticas, se intensificaron las instancias de articulación entre los niveles nacional y jurisdiccional, lo que dio lugar a una densificación de las redes y actores involucrados en las RIGs Nación-provincia. En primer lugar, a partir de la LEN los acuerdos realizados en el marco del CFE comenzaron a poder ser de carácter vinculante, es decir, de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones. En segundo lugar, se crearon nuevas instancias de trabajo conjunto entre las que destacamos las Mesas Federales, un ámbito de concertación en el que representantes de los equipos técnicos de cada jurisdicción y del nivel nacional podían realizar intercambios, evaluaciones y ajustes periódicos sobre la implementación de políticas, impulsar modificaciones y acuerdos complementarios al CFE, elaborar estudios que brindaran información para la toma de decisiones y anticipar los posibles efectos de la puesta en marcha, entre otras cuestiones.

Es interesante destacar que los nuevos espacios para la concertación creados consiguieron que se expandieran las RIGs Nación-provincia más allá de los ministros que suelen encontrarse en el CFE incorporando nuevos actores a las discusiones, los miembros de los equipos técnicos, que son quienes están directamente involucrados con la puesta en práctica de las mismas. Por otro lado, se propició una expansión de los espacios de concertación a instancias de especificación de la puesta en práctica de las políticas. Así, mientras en el seno del CFE fueron estructurándose una serie de normativas mediante el pacto de las jurisdicciones y el nivel nacional, los acuerdos para la implementación fueron discutidos en las Mesas Federales del nivel. A ello se sumó el trabajo conjunto mediante encuentros regionales y provinciales y otras vinculaciones directas e informales tales como llamados telefónicos o intercambios virtuales por internet entre miembros de los equipos técnicos de ambos niveles gubernamentales.

El trabajo conjunto Nación-provincias contribuyó a fortalecer las capacidades de gestión de las provincias y abonó a sus procesos de recontextualización de las políticas. Por otro lado, se contó también con el SITRARED, un sistema informático que sirvió de herramienta de comunicación entre la Nación y las jurisdicciones cuya novedad radicó en la digitalización de la información la cual permitió agilizar la gestión y abrir la posibilidad de dar acceso a los datos. Si bien el mismo constituyó un paso hacia el establecimiento de

un mecanismo de rendición de cuentas no llegó a conformarse como tal porque, en el caso de PJ y PMI al menos, no hubo contrapartes de controles ni sanciones de ningún tipo.

Esta ampliación de la participación de las provincias en la definición de las políticas educativas no obstante se vio tensionada por la afinidad político partidaria de los gobiernos de los distintos niveles gubernamentales, manifestada en el diálogo con los gobernadores que fue muchas veces una herramienta para la negociación, y la distribución de recursos por parte del nivel nacional a los niveles subnacionales, la cual si bien se presenta como facilitadora del diálogo puede constituirse en un mecanismo de presión donde el acuerdo se torna un imperativo para obtener recursos adicionales y una herramienta política fundamental del gobierno central para construir poder en todo el territorio nacional.

La PBA tuvo un protagonismo central en este proceso y las RIGs que mantuvo con el nivel nacional en el período analizado se vieron condicionadas por varias cuestiones tales como: su tradicional peso político debido a su tamaño, la capacidad técnica de su equipo provincial para el nivel secundario, la relevancia de las RIGs informales que se configuraron permitiéndole ser parte de la “mesa chica” de corrección y ajuste de los documentos borradores de las políticas educativas elaborados por el nivel nacional, la convergencia de agendas de ambos niveles gubernamentales, las políticas jurisdiccionales previas que ya venían promoviendo la unificación de la escuela secundaria y las transformaciones institucionales que fortalecieron la capacidad de gestión de la PBA y le permitieron sortear los límites presupuestarios de las políticas bajo estudio.

En lo que respecta a las atribuciones formales de cada nivel gubernamental en el caso seleccionado, se observa cómo el planteo de los PJ y los PMI como estrategia conjunta posibilitó que las provincias asumieran un rol activo pudiendo establecer sus prioridades jurisdiccionales en sus PJ, los cuales construyeron a partir de un “*ida y vuelta*” con la Nación, lo que evidencia nuevamente el reposicionamiento del Estado central. No obstante, el Estado nacional monopolizó, además de casi la totalidad del financiamiento y la producción de los documentos de apoyo que reglamentaron y especificaron lo que efectivamente se podía hacer, cuestiones que no se definen con ese nivel de detalle en los acuerdos realizados en el marco del CFE, otra función estratégica de los PJ y los PMI: la elaboración de las estrategias comunicacionales para hacer público el mandato de la obligatoriedad de la escuela secundaria, debido a su rol central en la coordinación política y técnica de las políticas.

Otro de los hallazgos de esta tesis se vincula con la dimensión informal de las RIGs, la cual se constituyó simultáneamente en facilitadora y obstaculizadora de la gestión de las

políticas. En muchas ocasiones la apelación a relaciones informales permitió resolver inconvenientes en la implementación particulares de la PBA en donde muchas veces fue inviable hacer lo mismo que se proponía para el resto de las provincias. Pero, al mismo tiempo, esto no pudo sostenerse en un contexto de inestabilidad de los equipos técnicos del nivel nacional, lo cual se evidenció mediante los problemas de comunicación surgidos frente a los cambios en roles claves, donde los reemplazos de ciertas figuras se vivieron como discontinuidades a pesar de pertenecer sus reemplazos a la misma gestión de gobierno.

Finalmente, en cuanto a la puesta en práctica del PJ y los PMI en la PBA en el período analizado, encontramos que fueron de gran relevancia los recursos que estos le aportaron a la jurisdicción aunque ésta ya contaba tanto con dispositivos normativos y de gestión como con un equipo técnico sólido y estable para llevar adelante las estrategias propuestas para lograr la obligatoriedad del nivel secundario. Por eso la PBA pudo apropiarse de los lineamientos acordados federalmente y las orientaciones del nivel nacional “*traccionándolos*” para hacerlos parte de lo que ya venían trabajando a nivel provincial, redefiniendo las propuestas en función de sus propias problemáticas. Por otra parte, es importante destacar además que la política provincial contribuyó a la definición de la política nacional ya que muchas veces las propuestas de la PBA fueron tomadas por la Nación para la modificación de las políticas que regirían a nivel nacional, aunque sea en cuestiones operativas.

La capacidad de gestión de la PBA es atribuible a las características de su equipo técnico para el nivel secundario tales como su consolidación y estabilidad en el tiempo, su fortaleza formativa y trayectoria en el sistema educativo provincial y su compromiso político con la gestión de gobierno del momento. De todos modos, y a pesar de haber mantenido una buena relación con el nivel nacional, hallamos algunas situaciones en las que la falta de financiamiento representó dificultades en la gestión, tal como fue el caso de la figura de los “Asistentes Técnicos Territoriales” (ATT), para la cual no contaron con financiamiento a diferencia del resto de las jurisdicciones por lo que generaron un esquema de trabajo viable con los recursos con los que contaban en la arquitectura institucional del sistema educativo provincial.

Por otro lado, aún habiendo respetado la autonomía provincial en los procesos de definición de las políticas, en algunos casos desde el nivel nacional se generaron vinculaciones directas con las escuelas pasando por alto a la PBA, situación en la cual se

presentaron algunas asincronías entre los tiempos políticos, burocráticos y técnico-profesionales que afectaron las RIGs.

Si retomamos los supuestos de sentido que orientaron esta tesis en el inicio podemos ver que los resultados hallados van en sintonía con los mismos. Planteamos que si bien las RIGs entre los niveles nacional y jurisdiccional de gobierno se redefinieron en el período analizado respecto de los años noventa y los roles de los Estados nacional y subnacionales también cambiaron, persistieron dinámicas centralizadoras y dificultades para institucionalizar las reformas llevadas a cabo. Aunque es clara la persistencia de mecanismos que centralizan el poder en el nivel nacional, sobre todo en el plano financiero, las nuevas institucionalidades creadas, la democratización abierta mediante los nuevos espacios para la concertación y el rol activo de la PBA en el diseño y puesta en práctica de los PJ y los PMI dan cuenta de una dinámica federal distinta a las anteriores en la que las provincias, al menos la de Buenos Aires, no se encuentran en una posición pasiva frente a las políticas educativas. Por otro lado, la inestabilidad de los equipos de trabajo, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y, en ocasiones, el predominio de la dimensión informal de las RIGs hacen que sea difícil institucionalizar los cambios realizados para sostenerlos en el tiempo.

Para concluir esta tesis presentamos aquí algunas reflexiones a modo de propuestas para la mejora y democratización de la gestión pública a partir de los hallazgos sobre nuestro objeto de estudio:

- Los dispositivos para la concertación y la transparencia de la gestión pública:

Es indudable que ampliar los mecanismos de participación a escala de la toma de decisiones políticas y también a nivel de los procesos de implementación constituye un gran aporte en este sentido. Este proceso podría fortalecerse además con la constitución de espacios de discusión arbitrados y documentados y con la institución de mecanismos de rendición de cuentas que pongan la información a disposición de todos los ciudadanos. Esto no sólo limitaría el poder centralizador del nivel nacional, aunque éste pudiera mantener su rol de coordinador, sino que además contribuiría a la transparencia de la gestión pública.

- El financiamiento de las políticas y la gestión pública:

Si bien no es un aspecto que compete al sector educación en particular y requiere de una reforma estatal más amplia vale recordar que es necesaria una nueva ley de coparticipación federal que permita que las jurisdicciones no queden subordinadas en este sentido al nivel nacional dada la escasa capacidad presupuestaria para llevar adelante políticas específicas más allá del sostenimiento corriente del sistema.

- Los equipos técnicos nacionales y locales:

Es necesario repensar tanto su formación como la redefinición de sus puestos de trabajo para mejorar la capacidad de gestión de ambos niveles gubernamentales. Esto implica no construir políticas públicas en base a personalismos sino a conformación de equipos técnicos formados y estables en el tiempo.

Por último, nos permitimos abrir algunos interrogantes que permitan delinear posibles líneas de investigación futuras:

\* Por un lado nos parece clave seguir repensando el rol del Estado nacional en los países federales en la actual coyuntura latinoamericana. Nos preguntamos qué implica “*marcar la cancha*”, ¿Coordinar o imponer? ¿Orientar o determinar? Para ello será necesario redefinir qué es lo federal e institucionalizar mecanismos para su construcción a fin de avanzar hacia instancias colegiadas de toma de decisiones que fortalezcan el federalismo sin deteriorar la unidad del sistema educativo nacional.

\* Por otro lado, queda como interrogante cómo se redefine el federalismo educativo argentino en el marco de gobiernos con diferentes concepciones respecto del rol del Estado nacional en la materialización del derecho a la educación a partir de la extensión de la obligatoriedad de la escuela secundaria. La tesis analiza hasta 2015, momento en que cambia el signo político de gobierno tanto en el nivel nacional como en el caso de la PBA que es asumido por la alianza Cambiemos (2015-actualidad) la cual propone una nueva dinámica de articulación federal, en la que cada provincia puede en cierto modo elegir qué políticas educativas implementar (y en el caso de los PMI muchas decidieron dejar de implementarlos). Consideramos pertinente indagar qué concepciones sobre el Estado subyacen a las definiciones de las nuevas políticas educativas del período (o a las nuevas formas de poner en práctica las viejas políticas) y cómo se configura el federalismo cuando

el Estado deja de presentarse como garante del derecho de todos a la educación y la integración del sistema educativo nacional ya no es prioritaria.

## 7. Bibliografía y fuentes citadas

### Bibliografía

Alonso Brá, M. (2008). La política y administración educativa en nuevos tiempos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBP AE) da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).

Altavilla, C. (2011). Desafíos teóricos y metodológicos de la investigación en las Ciencias Políticas y Jurídicas. Notas de avance de la tesis doctoral Relaciones intergubernamentales Nación-Provincias. En Actas de las II Jornadas de Investigación en Ciencia Política, 1a ed, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, Argentina.

Altavilla, C. (2012). Procesos de Negociación en las relaciones intergubernamentales. El Pacto Fiscal Federal I. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 1, N°2, enero-junio 2012, 175-220.

Álvarez, M., Borrelli, M. y López, J. (2011). Planes de Mejora, ¿Mejora del sistema? *Anuario 2011 del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Astarita, M.; Bonifacio, S.; Del Cogliano, N. (2012). Relaciones Intergubernamentales (RIGs) en la Administración Pública Argentina. En H. Cao, Horacio y J.M. Abal Medina (Comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: INAP.

Avaca, P. y León Madrid, E. (2012). Planes de Mejora Institucionales: ¿se constituyen en verdaderos desafíos para las escuelas secundarias? Un abordaje evaluativo. En Actas de las III Jornadas Nacionales y I Jornadas Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Ball, S. (1998). Big Policies/Small World: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34:2,119-130, DOI: 10.1080/03050069828225.

----- (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Páginas*, 2, 2/3, 19-33.

Ball, S., Maguire, M., Braun, A. & Hoskins, K. (2011) Policy subjects and policy actors in schools: some necessary but insufficient analyses. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32:4, 611-624, DOI: 10.1080/01596306.2011.601564.

Braslavsky, C. (1993). *Autonomía y anomia de la educación pública argentina*. Buenos Aires: FLACSO.

Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. En *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, vol. 5.

Bravo, H. (1994). *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*. Buenos Aires: CEAL.

Cao, O., Rey, M. Y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de Gestión Federal: Una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. Buenos Aires: mimeo.

Carranza, A. (2008). Las perspectivas de los cambios en educación. Posibilidades y restricciones de las políticas estatales para implementar innovaciones en la Institución escolar. *Cuadernos de Educación*, 6, (6).

----- (2012). Algunas consideraciones en torno a las posibilidades y restricciones de las relaciones interjurisdiccionales en un país federal. Ponencia presentada en el V Encuentro internacional de investigadores de políticas educativas (VEIPE), Córdoba, Argentina.

Cetrángolo, O. (2017). Espacio fiscal, presupuesto y políticas laborales. Material de trabajo del Curso “Políticas de Empleo” dictado en Salta, Argentina en agosto de 2017.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*, N°84, Santiago de Chile, diciembre.

Chiara, M. (2005). Formas de organización de la gestión con énfasis en el nivel local. Ficha de cátedra, asignatura Planificación y Gestión de las Políticas Sociales, ICO/UNGS, Buenos Aires: mimeo.

----- (2009). Relaciones intergubernamentales y “política” de la política sanitaria en argentina: reflexiones post descentralización. *Administración Pública y Sociedad*, [S.l.], n. 16, p. 17-36, oct. 2009.

----- (2016). Las relaciones intergubernamentales como problema y el “territorio” como argumento: políticas de salud en Argentina (2008/2014). *Perspectivas de Políticas Públicas*, N°10, Universidad Nacional de Lanús, Argentina, 61-85.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Orgs.) (2008). *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires: Ed. UNGS/Prometeo.

Chiara, M. y Jiménez, C. (2007). Relaciones intergubernamentales (RIGs) y política de salud en el nivel local. El caso del subsector público en el Gran Buenos Aires. Ponencia presentada al XII Congreso del CLAD. República Dominicana.

CIPPEC. (2011). Los principales programas de protección social en la provincia de Buenos Aires. Documento de trabajo N°70. Buenos Aires: CIPPEC.

----- (2012a). Lecciones de un país que no miramos: federalismo educativo en acción. Documento de políticas públicas N°103. Buenos Aires: CIPPEC.

----- (2012b). Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011). Documento N°89. Buenos Aires: CIPPEC.

----- (2012c). Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Final. Buenos Aires: CIPPEC.

----- (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento N°162. Buenos Aires: CIPPEC.

Cocorda, E. (2000). Relaciones intergubernamentales y reformas federales en la educación argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, 2° trimestre.

Correa, N. y Giovine, R. (2010). ¿De La Subsidiariedad A La Principalidad Del Estado En La Reforma Educativa De Este Nuevo Siglo? Ponencia presentada en las VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología.

Creswell, J. (1994). *Diseño de investigación. Aproximaciones cualitativas y cuantitativas*. Londres: Sage.

CTERA. (2016). *Porque defendemos la educación pública de calidad reclamamos una nueva ley de financiamiento educativo*. Serie Pedagogía y Políticas Educativas. Buenos Aires: Ediciones CTERA.

Cunill Grau, N. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En L.C. Bresser Pereira, *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: FCE/CLAD.

Danani, C. (2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, janeiro/abril.

Dussel, I. (2016). El rol de las organizaciones sociales en las políticas de inclusión socioeducativa (1991-2015). En E. Faur (Comp.), *Repensar la inclusión social. Políticas públicas y sociedad civil en la Argentina (1991-2016)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Eisenhardt, K. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14, (4), 532-550.

Escolar, M. (2011). Relaciones Intergubernamentales, fragmentación política y federalismo ejecutivo. El caso argentino. Trabajo presentado en el X° Congreso Nacional de Ciencia Política: Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y desafíos para el análisis político. SAAP y Universidad Católica de Córdoba. Ciudad de Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

Ezpeleta, J. (2000). Momentos de la investigación, problemas y teoría a propósito de la gestión pedagógica. En J. Ezpeleta y M. Furlan (Eds.), *La gestión pedagógica de la escuela*. México: UNESCO-OREALC.

----- (2004). Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos en su implementación. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9, 403-424.

Falleti, T. (2001). Federalismo y descentralización educativa en Argentina: Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. En E. Calvo y J. M. Abad (Eds.), *El federalismo electoral argentino: Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Feldfeber, M. (2003). (Comp.) *Los sentidos de lo público: Reflexiones desde el campo educativo: ¿Existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Novedades Educativas.

----- (2009) Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos. En M. Feldfeber (Comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Ed. Aique.

----- (2011) ¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal? Algunas reflexiones sobre el caso argentino. En C. Cunha, J. Vieira de Sousa y M. Silva (Orgs.), *Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas: Autores Associados.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Revista Educação e Sociedade*, CEDES, Campinas, 115, abr-jun, 339-356.

----- (2014). Políticas para la Educación básica en Argentina. Los desafíos de la "inclusión". *Retratos da Escola*, CNTE, año 8, 14, jan-jun, 65-79.

Feldfeber, M. e Ivanier, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las Instituciones de Formación Docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, v. 8, número 18, mayo-agosto, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 421-445.

Fernandes Espíndola, M. (2001). Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidencias da implantação em escolas municipais. *Estado e Política Educacional*, 5.

Fernandez Lamarra, N. (1986). Federalismo y centralismo en la política y en la administración de la educación argentina. Trabajo presentado en el Congreso Nacional de Federalismo Argentino, Santa Fe (mimeo).

Fernández, N. (2017). Los procesos de disputa en la implementación de políticas educativas referidas al trabajo en el nivel secundario de la provincia de Neuquén. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, año 13, nro. 12, vol. 1, enero-junio, 197-213.

Ferreya, H., Vidales, S., Kowadlo, M., Bono, L. y Bonetti, O. (2013). Hacia la educación secundaria obligatoria. Notas del proceso en la República Argentina. *Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación*, vol. 13, núm. 2, mayo-agosto, Costa Rica, 1-29.

Ferreya, H. (2015). *Comprender y mejorar la educación secundaria: trayectorias escolares de los estudiantes*. Córdoba: EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba y UNICEF.

Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. Ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, Costa Rica, CLAD.

Finnegan, F. y Pagano, A. (2007). *El derecho a la educación en Argentina*. Buenos Aires: Colección libros FLAPE (Foro Latinoamericano de Políticas Educativas).

Galarza, D. (2009). El gobierno de los sistemas escolares y las políticas de equidad para la igualdad. Reflexiones a partir de la opinión de expertos. En N. López (Coord.), *De relaciones, actores y territorios: hacia nuevas políticas en torno a la educación en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-Unesco.

Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y política*. Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile: ILPES.

Giovine, R. (2010). El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de Estado y nuevas interpelaciones. Tesis doctoral. Buenos Aires: FLACSO.

Gluz, N. (2009). Las relaciones nación-provincias en las políticas educativas de los 90: Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma. *Revista IICE Buenos Aires*, v. 17, n. 27, 99-120.

----- (2013). Entre la universalización y la “particularización”: debates en torno a los nuevos modos de atención a la pobreza en la educación argentina. En J. Arzate Salgado, T. Maingon y N. Alvarado (Coords.), *Políticas sociales en Iberoamérica. Entre la precariedad social y el cambio político*. México: Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales-Universidad de Colima-Universidad Autónoma del Estado de México.

Gluz, N. y Chiara, M. (2007). Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE). Documento de trabajo. Momento 3: Análisis de la apropiación jurisdiccional del programa y la conformación y dinámica de trabajo de los equipos jurisdiccionales. Buenos Aires: mimeo.

Gluz, N. y Feldfeber, M. (2015). *Derecho a la educación, inclusión y políticas sociales: los desafíos de la democratización escolar en la última década*. Buenos Aires: Universidad Pedagógica (UNIPE) (En prensa).

Gluz, N. y Rodríguez Moyano, I. (2013). Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21, (21).

Gluz, N., Rodríguez Moyano, I. y Yapura, S. (2016). “Políticas de “inclusión”, condiciones de trabajo docente y construcción de sentidos: la educación secundaria en la provincia de Buenos Aires. En Actas del XI Seminario Internacional de la Red Estrado, Movimientos pedagógicos y trabajo docente en tiempos de estandarización. Ciudad de México.

Gluz, N., Rodríguez Moyano, I. y Diyarian, M. (2018). “Derechos en tensión: una mirada sobre las políticas educativas del siglo XXI en un contexto de restauración conservadora en América Latina”. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional y V Internacional de Investigación Educativa realizado del 18 al 20 de abril de 2018 en la Universidad Nacional de Comahue, Argentina.

Gorostiaga, J. (2012). La Reforma de la educación secundaria argentina en el contexto de América Latina. En S. Más Rocha (Comp.), *La educación secundaria como derecho*. Buenos Aires: Editorial La Crujía.

Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

Horn, R. (2002). Mejoramiento de las Escuelas y la Calidad de la Educación en Brasil: el Enfoque de Fundescola. *Banco Mundial en Breve*, N°10.

Isuani, F. (2010). Sesgos en la política del Agua en la Provincia de Buenos Aires. Una mirada sobre los instrumentos de política pública. En F. Isuani (Ed.), *Política Pública y Gestión del Agua. Aportes para un debate necesario*. Buenos Aires: UNGS.

Jacinto, C. (2010). Consideraciones sobre estrategias de inclusión con calidad en la escuela secundaria. En SITEAL, *Debate 7: “Universalizar el acceso y completar la educación secundaria. Entre la meta social y la realidad latinoamericana”*. Buenos Aires: SITEAL, IPE-UNESCO.

Jordana, J. (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Serie Documentos de Trabajo I-22UE. Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Washington D.C.

Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE - Unesco Sede Regional Buenos Aires.

Kisilevsky, M. (1998). Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas. Tesis de maestría de FLACSO, Buenos Aires.

Laurente, M. y Penas, E. (2013). La configuración del trabajo docente de la escuela secundaria en las denominadas políticas de inclusión. Ponencia presentada en el II Seminario Nacional de la Red Estrado “Trabajo Docente y pensamiento crítico. Políticas, prácticas, saberes y transformación social” realizado el 12 y 13 de setiembre de 2013 en la UNER, Paraná, Argentina.

Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (Ed.), *Instituciones y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Maguire, M., Perryman, J., Ball, S., & Braun, A. (2011). The ordinary school. What is it? *British Journal of Sociology of Education*, 32(1), 1–16, doi:10.1080/01425692.2011.527718.

Maimone, M. (2012). Un estudio de caso sobre los Planes de Mejora Institucional para la escuela secundaria en el conurbano bonaerense. En Actas de las III Jornadas Nacionales y I Jornadas Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

Marrone, L. (2014). La educación, más privada y menos pública. Ponencia presentada en el 3er Congreso Nacional de Educación realizado en la Escuela Normal N° 2 Mariano Acosta de la Ciudad de Buenos Aires en noviembre de 2014.

Marshall Infante, M. (2004). *Programas de mejoramiento de oportunidades educativas. El Liceo para Todos en Chile*. París: IPE-París.

Martínez Nogueira, R. (1998). Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. *Serie Políticas Sociales*, N° 24, CEPAL.

Más Rocha, S. y Vior, S. (2009). Nueva legislación educacional: ¿nueva política? En S. Vior, M. Misuraca y S. Más Rocha (Comps.), *Formación de docentes ¿qué cambió después de los '90 en las políticas y los currículos y las instituciones?* Buenos Aires: Jorge Baudino.

Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

Menghini, R. (2012). La «nueva» secundaria: acerca de las regulaciones que intentan garantizar su obligatoriedad. En S. Más Rocha, J. Gorostiaga, C. Tello y M. Pini (Comps.), *La educación secundaria como derecho*. Buenos Aires: La Crujía.

Morduchowicz, A. (2009). *El Federalismo Fiscal-Educativo Argentino*. Buenos Aires: IPE/UNESCO.

Morduchowicz, A. y Arango, A. (2010). Diseño institucional y articulación del federalismo educativo. En R. Portela de Oliveira y W. Santana (Orgs), *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO.

Morrone, A. y Terigi, F. (2014). Inclusión educativa en el nivel secundario: políticas, escalas y formato escolar. Ponencia presentada en I Encuentro Internacional de Educación realizado en la Facultad de Ciencias.

Nosiglia, M. C. (2001). Concertación o imposición: Una aproximación al estilo de definición e implementación de las políticas de “Transformación Educativa” en Argentina. Prepared for delivery at the 2000 meeting of Latin American Studies Association, Washington DC, September 6-8.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, N° 128. Caracas.

Oreja Cerruti, M. B. (2015). Los programas del Ministerio de Educación Nacional para el mejoramiento de la calidad, la equidad y la inclusión en los niveles de enseñanza obligatoria (2003-2013). Políticas y procesos institucionales. Tesis de la Maestría en Política y Gestión de la Educación. Universidad Nacional de Luján.

Ortiz de Rozas, V. (2016). La democracia argentina en clave subnacional: nuevos objetos de estudio e interpretaciones sobre el Estado, los partidos políticos y las elites políticas. En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas y M. Paratz (Comps.), *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.

Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo. *Desarrollo Económico*, vol. 42, núm. 168.

Paviglianiti, N. (1991). Neoconservadurismo y educación. Un debate silenciado en la Argentina del '90. Buenos Aires: Libros del Quirquincho.

Perazza, R. (2008). Lo político, lo público y lo educativo. En R. Perazza (Comp.), *Pensando lo público: reflexiones sobre la educación el Estado*. Buenos Aires: Aique.

Peters, G. (1998). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pinkasz, D. (2013). Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa. Análisis de dos casos provinciales. Informe de Final de consultoría. Buenos Aires: CADE - Campaña Argentina por el Derecho a la Educación.

----- (2015). Sobre la escuela como eje del cambio de las políticas de educación secundaria en Argentina. *Propuesta Educativa*, 44, Año 24, Nov, Vol 2, 8-23.

Ponce de León , A., Volonte , F. y Longobucco, H. (2008). Los perfiles profesionales de los inspectores de la provincia de Buenos Aires: entre los cambios socioeducativos recientes y las trayectorias laborales y formativas. Ponencia presentada en las V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata.

Potenza Dal Masetto, F. (2004). Coordinación intergubernamental en políticas sociales. El funcionamiento de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales (1990-2004). Tesis para la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.

Pronko, M. y Vior, S. (1999). Consejo Federal de Cultura y Educación: ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas?. En S. Vior, S. (Dir.), *Estado y educación en las provincias*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Repetto, F. (2008). *Experiencias de coordinación de políticas públicas sociales en diferentes países de Latinoamérica*. Buenos Aires: mimeo.

----- (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Reforma y Democracia*, N° 47, Caracas.

Repetto, F., Ansolabehre, K., Dufour, G., Lupica, C. y Potenza Dal Masetto, F. (2001). Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado. Documento de Trabajo N° 57, CEDI/SOPHIA, Buenos Aires.

Repetto, F. Y Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación PENT.

Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 55, febrero.

Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación: Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.

----- (2008). *¿Cómo gobernar la educación? Claves frente a los desafíos de la nueva agenda educativa*. Documento 1, Proyecto NEXOS, CIPPEC, Buenos Aires.

----- (2010) *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rodrigo, C. (2016). *¿Qué es la “política nacional”?* En S. Mauro, V. Ortiz de Rozas y M. Paratz (Comps.), *Política Subnacional en Argentina: enfoques y problemas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.

Romualdo, V. (2017). *Políticas educativas y desigualdades escolares: El caso del programa Plan de Mejora Institucional (PMI) en el conurbano Bonaerense*. Tesis de la Maestría en Política y Gestión de la Educación de la Universidad Nacional de Luján.

Ruiz, G (Comp.) (2016). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. Buenos Aires: EUDEBA.

Sautu, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

Schoo, S. (2014). *Los colegios nacionales en el período fundacional del sistema educativo argentino: incidencias y variaciones locales (1863-1888)*. *Historia de la educación-anuario*, 15(2), 37-68.

Senén González, S. (2008). *Política, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micro política*. En R. Perazza (Comp.), *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique Grupo Editor.

Senén González, S. y Arango, A. (1997). *La descentralización educativa ¿Política educativa o política fiscal?* En O. Oszlak (Comp.), *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: CBC-CEA.

Senén González, S. y Kisilevsky, M. (1993). De la nación a las provincias: el tránsito hacia la descentralización educativa. *Revista Argentina de Educación*, año XI, N° 20, Buenos Aires, AGCE.

Serafinoff, V. (2007). Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión. Trabajo presentado en Meeting of the Latin American Studies Association, Montreal, Canada September 5–8, 2007.

----- (2012). Los Consejos Federales ¿Espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la ‘explotación oportunista’? *Revista Voces en el Fénix*, Año 3, N° 18, septiembre de 2012.

----- (2014). El rol de las burocracias en la coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas públicas en estados federales. Ponencia presentada en la X Conferencia Anual del INPAE realizada el 29-30 de mayo de 2014 en Los Polvorines, Malvinas Argentinas.

Spiridonov, M. (2012). Los Inspectores de Enseñanza: tensiones entre el deber y la posibilidad de hacer. Estudio de Caso en un Distrito de la Provincia de Buenos Aires. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés. Buenos Aires.

Suasnábar, C. (2000). La administración de la educación en la Argentina: la conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Informe de consultoría, Buenos Aires.

Tedesco, J. C. (1986). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones Solar.

----- (2000). Los desafíos de las reformas educativas en América Latina. *Revista Pedagogía y Saberes*, N°14, Universidad Pedagógica Nacional, Colombia.

Tenti Fanfani, E. (2007). *La cuestión social y la escuela. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Terigi, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria Argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. *Propuesta Educativa*, 17 (1), 63-72.

Terigi, F., Briscioli, B., Scavino, C., Morrone, A. y Toscano, A. (2013). La educación secundaria obligatoria en la Argentina: entre la expansión del modelo tradicional y las alternativas de baja escala. *Revista del IICE*, 33, 27-46.

Thwaites Rey, M. (2005). Tecnócratas vs. Punteros: nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

Tiramonti, G. (1999). Los imperativos de la política educativa de los 90. *Revista Propuesta Educativa*, FLACSO, N°17, Buenos Aires.

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

UNICEF. (2013). *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*. Buenos Aires: UNICEF.

Vecino, L., Jacome, A., Noguera, M. y Boero, S. (2015). La implementación de los Planes de Mejora Institucional en cuatro escuelas secundarias públicas de gestión estatal de un distrito del oeste del conurbano bonaerense. Ponencia presentada en V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación. Educación y Futuro, Debates y desafíos en perspectiva internacional, realizado en Buenos Aires del 24 al 26 de junio de 2015.

Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 36, N° 144, IDES, Buenos Aires.

Vior, S. (2008). La política educacional a partir de los '90. *Educación, Lenguaje y Sociedad*, Vol. V, N° 5, diciembre 2008.

Vollmer, M. I. (2009). Entrevista. *Estados de la Educación. Periódico de Políticas Educativas*, N°20.

## **Documentos**

ANEP. (2015). Proyecto de Fortalecimiento de las Instituciones para la Mejora Educativa. Promejora: evaluación de los planes de mejora, Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay.

BM. (2007). Documento del Banco Mundial. Informe N°: 38467. Informe de evaluación de proyectos Argentina. División de Evaluación de programas sectoriales, temáticos y mundiales Grupo de Evaluación Independiente.

DGCyE. (2011). Propuesta Jurisdiccional para la Escuela Secundaria de la Provincia de Buenos Aires. (Documento gris de Programa).

DINIECE. (2013a). La supervisión educativa en nuestro país: el trabajo del supervisor en cinco jurisdicciones. Serie La Educación en Debate N° 12.

DINIECE. (2013b). Procesos de mediación de en la implementación de políticas educativas en un contexto federal. Un estudio de caso: El Plan de Mejora Institucional. Serie Educación en Debate N° 13.

Ministerio de Educación de la Nación Argentina (s/f). Reglamento Operativo del PROMEDU II. Documento recuperado de <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/pt/node/1249> (Consultado por última vez el 20 de mayo de 2017).

Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2009a). Documento N° 1: Apoyo al Diseño del Plan Jurisdiccional. (Documento gris de Programa).

----- (2009b). Documento Base de las Mesas Federales del Instituto Nacional de Formación Docente.

----- (2010). Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario.

----- (2011). Diseño e implementación del Plan de Mejora Institucional. Serie de documentos de apoyo para la escuela secundaria. Documento N° 1.

----- (2012). Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario.

----- (2013). Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario.

----- (2014). Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario.

----- (2015). Instructivo para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario.

Paviglianiti, N. (1988). Diagnóstico de la administración central de la educación. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia.

República Argentina. Boletín Oficial N° 31.973. Agosto de 2010.

Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires. (2013). Modelo Funcional del Sistema Cuenta Única del Tesoro.

Volonté, F., Longobuocco, H. y Ponce de León, M. (2007). Los perfiles profesionales de los inspectores de la provincia de Buenos Aires: entre los cambios socioeducativos recientes y las trayectorias laborales y formativas. Serie: Líneas de Investigación. Año 1, N° 3. Centro Provincial de Investigación y Prospectiva Educativa. DGCyE. Provincia de Buenos Aires.

## **Normativas**

Constitución de la Nación Argentina.

Decreto N° 115/10.

Decreto-Ley N° 7977/1956.

Decreto-Ley N° 17.878/1968.

Decreto-Ley N° 21.809/1978.

Decreto-Ley N° 22.047/1979.

Ley Nacional N° 23.548/1988.

Ley Nacional N° 4874/1905.

Ley Nacional N° 24.049/1991.

Ley Nacional N° 24.195/1993.

Ley Nacional N° 25.864/2003.

Ley Nacional N° 25.919/2004.

Ley Nacional N° 26.058/2005.

Ley Nacional N° 26.075/2005.

Ley Nacional N° 26.150/2006.

Ley Nacional N° 26.206/2006.

Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 13.688/2007.

Resolución CFE N° 01/07.

Resolución CFE N° 79/09.

Resolución CFE N° 84/09.

Resolución CFE N° 88/09.

Resolución CFE N° 86/09.

Resolución DGCyE N° 6017/03.

Resolución DGCyE N° 300/05.

Resolución DGCyE N° 473/05.

Resolución MEN N° 1111/2010.

### **Sitios web**

<https://www.educ.ar/> (Consultado por última vez el 11 de diciembre de 2018).

<http://sitirared.educacion.gob.ar/mePortal> (Consultado por última vez el 11 de diciembre de 2018).

## 8. Anexo

### Listado de entrevistas realizadas

Nº	Lista de entrevistados identificados por el cargo ocupado durante el período 2009-2015*	Fecha de la entrevista
1	Referentes Técnicas Regionales de la región Centro y Sur de la Dirección de Educación Secundaria (DES) (Nación)	24/10/2016
2	Integrante del equipo coordinador de la DES y Referente Técnico Regional de la región Cuyo(Nación)	11/07/2018
3	Directora de la DES (Nación)2012-2015	17/07/2018
4	Subsecretario de Equidad y Calidad Educativa (Nación)2013-2015	19/07/2018
5	Director de la Dirección de Administración y Gestión Financiera (DAGF) (Nación)	25/07/2018
6	Directora Provincial de Educación Secundaria (Gestión Estatal) (PBA) 2007-2011 y 2012-2015 Subsecretaria de Educación (PBA) 2011-2012	01/08/2018
7	Referente Técnica Regional de la región Centro de la DES (Nación)2009-2012	03/08/2018
8	Integrante del equipo de la DAGF (Nación)	06/08/2018
9	Secretario General del Consejo Federal de Educación (CFE) 2014-2015	07/08/2018
10	Director de la DES (Nación)2009-2012	08/08/2018
11	Coordinadora de PMI de la DES(PBA) 2009-2011 y 2012-2015 Asesora de la Subsecretaría de Educación (PBA) 2011-2012	17/08/2018
12	Referente contable del equipo de la DES (PBA) 2011-2015	27/08/2018
13	Integrante del equipo de PMI de la DES (PBA) 2009-2012	27/08/2018
14	Ministro de Educación de la Nación	30/08/2018

\*Se aclara período en los casos que no ocuparon el cargo durante la totalidad de los años bajo estudio 2009-2015.

## Instrumentos utilizados para realizar las entrevistas

### Para nivel nacional<sup>55</sup>

- Contame un poco sobre tu trayectoria profesional y laboral. ¿Desde cuándo estás/ Por cuánto tiempo estuviste en el (*Ministerio de Educación*)? ¿Cómo y cuándo llegaste a involucrarte en PJ/PMI? ¿Cuál fue tu **cargo**, en qué **área** y en qué consistió tu trabajo entre 2009-2015? (*Si lo convocaron específicamente ver cómo y por qué*)
- ¿Cuál era la función de tu área? ¿Qué lugar ocupaba en el **organismo** y cómo estaba conformada? ¿Siempre estuvo organizada así? ¿Hubo algún cambio en la estructura a partir de la implementación de la LEN? ¿Y con los PJ/PMI (¿se crearon cargos/áreas/funciones nuevas?)? ¿De quién dependían? ¿Con qué otras áreas articulaban?
- ¿Cuáles fueron las principales preocupaciones respecto del nivel secundario en la **agenda nacional** a partir de la implementación de la LEN? ¿Qué líneas de acción desarrollaron? ¿Qué lugar ocuparon los **PJ** y los **PMI**? ¿Qué querían hacer/cambiar?
- ¿Cómo fue el proceso de **definición/diseño** de la normativa de los PJ y los PMI? ¿Quiénes lo iniciaron? ¿Qué niveles gubernamentales y qué **actores** formaron parte de él? ¿Qué debates hubo (acuerdos/desacuerdos)?
- A partir de las definiciones normativas de los PJ y los PMI, ¿Qué **funciones/responsabilidades** asumió la **Nación**? ¿Qué funciones/responsabilidades asumieron las **jurisdicciones**? ¿Y los municipios y las escuelas? ¿Cómo cree que funcionó?
- ¿Fue necesario modificar las **estructuras** de los organismos de la AP involucrados (Ministerio/Secretarías/etc.) para la implementación de los PJ/PMI? ¿Y adecuar criterios/**procesos técnico-administrativos**?
- ¿Cómo fue el proceso de **implementación** de los PJ y los PMI y cuándo comenzó (*Ver año PJ*)? ¿Qué **actores** formaron parte de él?
- ¿Cómo se conformó el **equipo de trabajo del nivel nacional**? ¿Trabajaban en articulación con otras áreas del mismo Ministerio o de otros? ¿Con quién/es articulaban su trabajo en PJ/PMI de los niveles jurisdiccionales/de las escuelas y para qué? ¿Cómo se realizaban esas articulaciones (reuniones formales, charlas informales, capacitaciones, etc.)?
- ¿Cómo se conformaron los **equipos de trabajo jurisdiccionales**? ¿Qué perfiles se propusieron y con qué personas ya se contaba? ¿Cómo se dio ese proceso en

---

<sup>55</sup> Se incluye sólo la guía de entrevistas para los funcionarios y técnicos del nivel nacional porque la del nivel provincial no presenta grandes diferencias. En general se preguntó lo mismo pero apuntando al nivel jurisdiccional de gobierno.

las jurisdicciones? ¿Cómo se armaron los equipos que harían de nexo con las escuelas al interior de las jurisdicciones (ATT/Inspectores)?

- Considerando que los PJ y los PMI fueron parte de una estrategia nacional que se implementó en un contexto federal, ¿Hubo algún tipo de **conflictos/dificultades** entre los diversos actores que participaron del proceso de implementación? ¿Entre los diferentes niveles de gestión gubernamental? ¿Qué rol jugó la pertenencia político-partidaria en estas cuestiones?
- ¿Mediante qué **dispositivos/herramientas/mecanismos** se **articuló** el trabajo entre niveles gubernamentales (Nación/Pcia/escuelas) en la implementación de una política nacional en un contexto federal? ¿Cómo funcionaron en la práctica?
  - ✓ ¿Qué rol tuvo el **CFE** luego en la **implementación** de los PJ y los PMI, en la articulación Nación-Jurisdicciones? ¿Y las **Mesas Federales**? ¿Quiénes participaban de las reuniones y con qué periodicidad se hacían? ¿Existen registros/actas de las mismas?
  - ✓ ¿Crearon **instructivos** de implementación y/o **documentos** para la implementación de los PJ/PMI? ¿Quiénes estuvieron a cargo del diseño y cómo fue la difusión de los mismos? ¿Qué recepción tuvieron?
  - ✓ ¿Se realizaron desde el nivel nacional **capacitaciones** o **acompañamientos** específicos a las jurisdicciones? ¿Y a las escuelas? ¿En qué consistieron? ¿Quiénes las dictaron y a quiénes estaban dirigidas? ¿Quiénes asistieron? ¿Qué feedback tuvieron de su impacto?
  - ✓ ¿Cuáles fueron los **mecanismos de seguimiento/control/evaluación** que utilizaron para los PJ y los PMI?
  - ✓ ¿Utilizaron algún sistema particular de registro y análisis de la **información**? ¿Cuándo y para qué se creó el **SITRARED**? ¿Para qué utilizaron esos datos ustedes como instancia de coordinación central?
  - ✓ En cuanto al **financiamiento**: ¿Qué recursos se usaron para implementar PJ/PMI? ¿Cómo se distribuyeron y para qué se usaron? ¿Quiénes y cómo definieron la asignación de recursos? ¿Cuál fue el procedimiento para la transferencia de recursos? ¿Cómo era la articulación Nación-Pcia en ese caso? ¿Tenían que rendir cuentas de los mismos las jurisdicciones/las escuelas?
  - ✓ ¿Existieron **instancias de trabajo colaborativo** entre los diferentes niveles gubernamentales en el marco de los PJ/PMI? ¿Cuáles? ¿Cómo funcionaron? ¿Hacían reuniones nacionales y/o por regiones, por ejemplo?
  - ✓ ¿Qué vinculaciones de tipo más **informal** (charlas telefónicas, intercambio de mails, encuentros no pactados en el marco de las normativas) se dieron entre los actores del nivel nacional y los de los demás niveles gubernamentales? ¿Con qué frecuencia, en qué ocasiones y de qué manera se daban?

- ¿Cómo fue el proceso de **elaboración de los PJ de cada jurisdicción**? ¿Quiénes participaron del mismo? ¿Acordaban todas las jurisdicciones con los diagnósticos/preocupaciones que Nación traía? ¿Estaban de acuerdo las jurisdicciones con que se trabajara por proyectos? ¿Y en el caso del proceso de **elaboración de los PMI de las escuelas**? ¿Las escuelas presentaban proyectos acordes a lo esperado o tenían otras preocupaciones? ¿Lo que les proponían estaba en línea con lo que necesitaban/manifestaban/podían? ¿Intervinieron de alguna manera desde el nivel nacional?
- ¿Qué cosas se fueron **reconfigurando con la implementación** de los PJ/PMI? ¿Cómo fueron asumidas esas reconfiguraciones por los diferentes actores y qué cambios respecto de la propuesta original generaron? ¿Surgieron imprevistos? ¿Cómo los resolvieron? (*Ver si refieren a presiones del nivel jurisdiccional*)
- ¿Cómo caracterizarías el **vínculo entre la Nación y las jurisdicciones** en la implementación de los PJ y los PMI? ¿Y el **vínculo con las escuelas**? ¿Qué cosas destacarías como positivas y qué otras se podrían mejorar? ¿Encontrás alguna particularidad en la forma en que se dio esa relación entre niveles de gobierno en este caso puntual respecto de otros programas/políticas?
- ¿Qué particularidades adquirió el vínculo Nación-jurisdicción en la implementación del **PJ** y los **PMI en PBA**? (Diferencias/Similitudes con otras jurisdicciones) ¿A qué lo atribuye?
- ¿Cuáles eran los mayores **desafíos** para viabilizar la implementación de los PJ/PMI entre los diferentes niveles gubernamentales? ¿Cuál es tu evaluación respecto de si los PJ y los PMI lograron cumplir con los objetivos esperados? ¿Por qué y a qué lo atribuí?
- Conociendo la heterogeneidad de situaciones/condiciones de las diferentes jurisdicciones del país contempladas en la LEN y las normativas que le siguieron, ¿Qué acciones se llevaron a cabo para compensar desigualdades? ¿Cuáles fueron sus resultados?
- ¿Sabés si hoy estas políticas siguen vigentes? ¿Conocés a las personas que están a cargo?

### **Guía de entrevista – Ex Ministro de Educación de la Nación**

- Me gustaría que me cuentes primero un poco en qué consiste el **trabajo de un Ministro de Educación**. ¿Cuáles eran tus principales tareas y con quiénes trabajabas? ¿Trabajaste en articulación con otras áreas de gobierno/otros Ministerios? ¿En qué ocasiones se veían afectados como Ministerio por las acciones llevadas a cabo por otros? (*Ver Conectar Igualdad, AUH...*)
- ¿Cómo era tu vínculo con la **Jefatura de Gabinete/Presidencia** de la Nación? ¿Tenían reuniones periódicamente? ¿De qué se trataban?

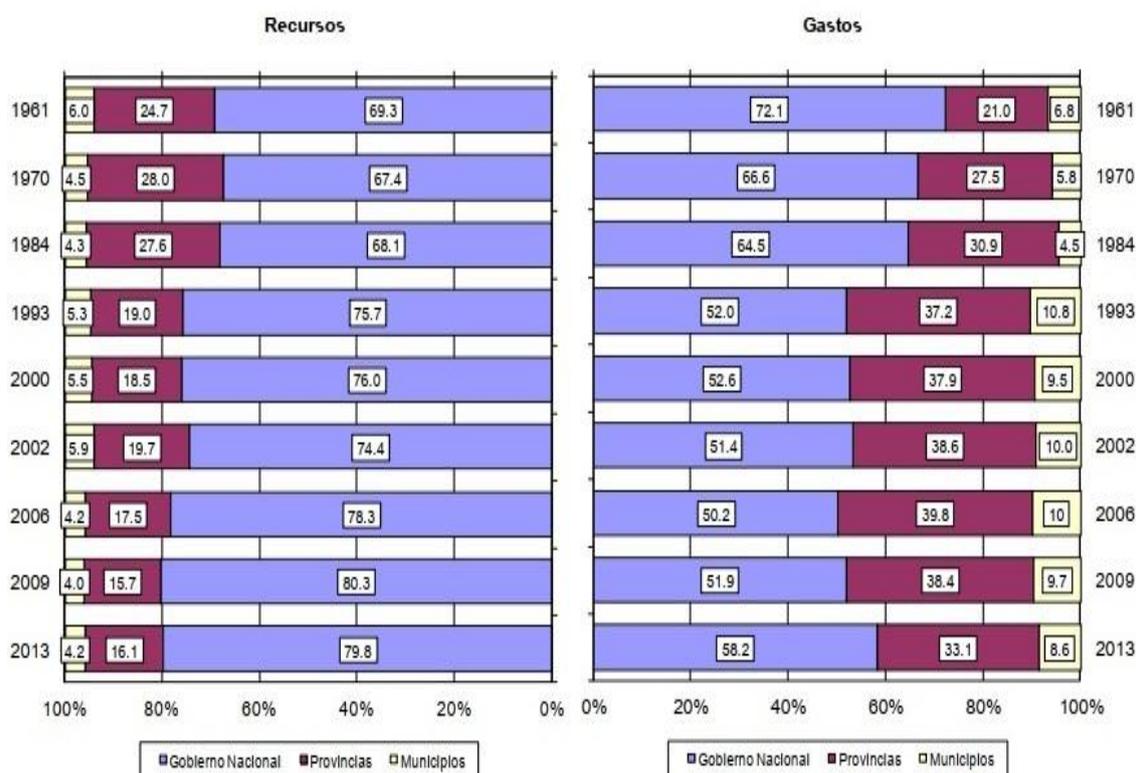
- ¿Qué relación tuviste con los **sindicatos** docentes? ¿Compartieron espacios de trabajo conjunto/reuniones? ¿En qué ocasiones y para qué?
- A mí me interesa particularmente el nivel secundario y durante tu gestión, luego de haberse sancionado en 2006 la LEN, se presentaron algunos desafíos en torno a la implementación de dicha ley, de la obligatoriedad del nivel y las líneas de acción que se llevarían adelante para ponerla en práctica. ¿Cuáles fueron las principales preocupaciones respecto del nivel secundario en la **agenda nacional** a partir de la implementación de la LEN? ¿Qué líneas de acción desarrollaron?
- ¿Qué lugar ocuparon los **PJ** y los **PMI** en esa agenda? ¿Qué me podés contar particularmente de esas líneas de acción?

*VER: ¿De dónde surgieron esas líneas? ¿Qué querían hacer/cambiar? ¿Cómo fue el proceso de **definición/diseño** de la normativa? ¿Quiénes lo iniciaron? ¿Qué niveles gubernamentales y qué **actores** formaron parte de él? ¿Qué debates hubo (acuerdos/desacuerdos)? ¿Cómo fue la implementación? ¿Qué opinión te merecen ambas líneas de acción (balance personal)?*

- ¿Cómo fueron durante tu gestión los procesos de **diseño** de **políticas educativas federales**? ¿Cómo se llevaban a cabo? Antes de llegar al CFE, ¿Quiénes eran sus interlocutores a escala de las provincias? ¿Qué rol juegan los ministros en esos procesos? ¿Hubo puntos de conflicto/desacuerdo con las jurisdicciones? ¿En qué casos? ¿Intervenías/se resolvían? ¿De qué manera?
- ¿Cómo funcionaba en la práctica el **CFE**? ¿Quiénes participaban de las reuniones y con qué periodicidad se hacían? ¿En qué consistían? ¿Cómo era la relación entre el nivel nacional y los niveles jurisdiccionales en esos procesos y cuál fue el rol de cada uno?(Preguntar también si participó de las **Mesas Federales**, mismo grupo de preguntas que para el caso del CFE)
- ¿Había **convergencia** entre las **agendas** de política educativa nacional y las jurisdiccionales en lo concerniente al nivel secundario? ¿Se presentaban tensiones? ¿Por qué motivos? ¿Cómo eran las **negociaciones con las provincias**? ¿Con quién/es específicamente te tocaba negociar en las diferentes jurisdicciones? ¿Qué tipo de **reclamos** solían hacer las provincias al nivel nacional? ¿Hubo inconvenientes con alguna medida/política en particular? ¿Por qué motivos? ¿Cómo lo resolvieron?
- Considerando que las estrategias nacionales que se impulsaron se implementaron también en un contexto federal y que específicamente los PJ/PMI fueron una línea universal (diferencia con los '90) y que envía dinero a las escuelas, ¿Cómo describirías los procesos de **implementación** de esas políticas? ¿Cuáles eran los mayores **desafíos** para viabilizar la implementación entre los diferentes niveles gubernamentales?
  - ¿Hubo algún tipo de **conflictos/dificultades** entre los diversos actores que participaron del proceso de implementación? ¿Entre los niveles nacional y jurisdiccional? ¿Qué rol jugó la pertenencia político-partidaria en estas cuestiones? (*Pedir ejemplos*)

- ¿Cómo caracterizarías el **vínculo entre la Nación y las jurisdicciones** durante el período de tu gestión? ¿A qué lo atribuí? ¿Qué cosas destacarías como positivas y qué otras se podrían mejorar? ¿Encontrás alguna particularidad en la forma en que se dio esa relación entre niveles de gobierno en el caso puntual del nivel secundario?
- ¿Qué particularidades adquirió ese vínculo Nación-jurisdicción **en el caso de la PBA?** (*Diferencias/Similitudes con otras jurisdicciones*) ¿A qué lo atribuí?
- Conociendo la heterogeneidad de situaciones/condiciones de las diferentes jurisdicciones del país contempladas en la LEN y las normativas que le siguieron, ¿Qué acciones se llevaron a cabo para compensar desigualdades entre jurisdicciones? ¿Cuáles fueron sus resultados?
- Para finalizar, cuál es tu balance personal respecto de la política educativa para el nivel secundario llevada a cabo durante tu gestión (2009-2015).

**Gráfico 1.** Estructura % de recursos (tributarios y no tributarios) y erogaciones por nivel de gobierno (1961-2013).



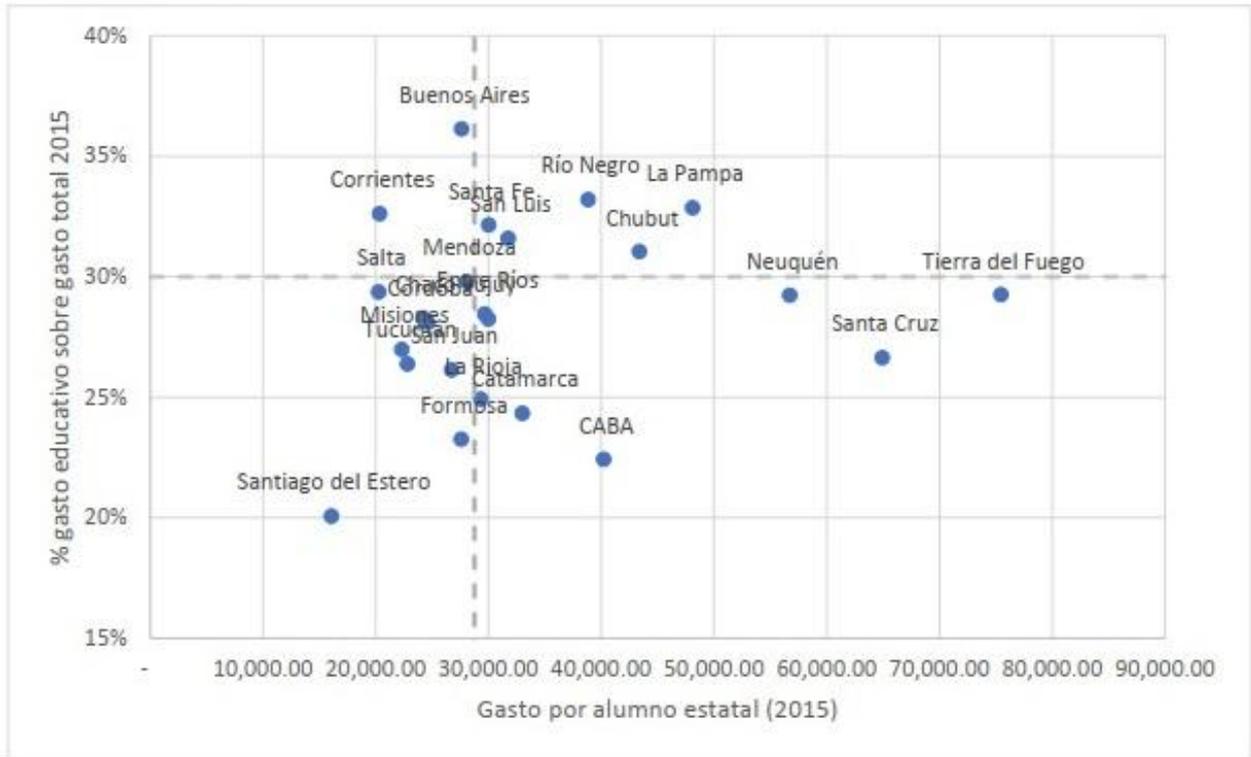
Fuente: Cetrángolo (2017).

**Gráfico 2.** Evolución del Gasto Público en Educación y Ciencia y Técnica por nivel de gobierno como porcentaje del gasto total (1995-2015).



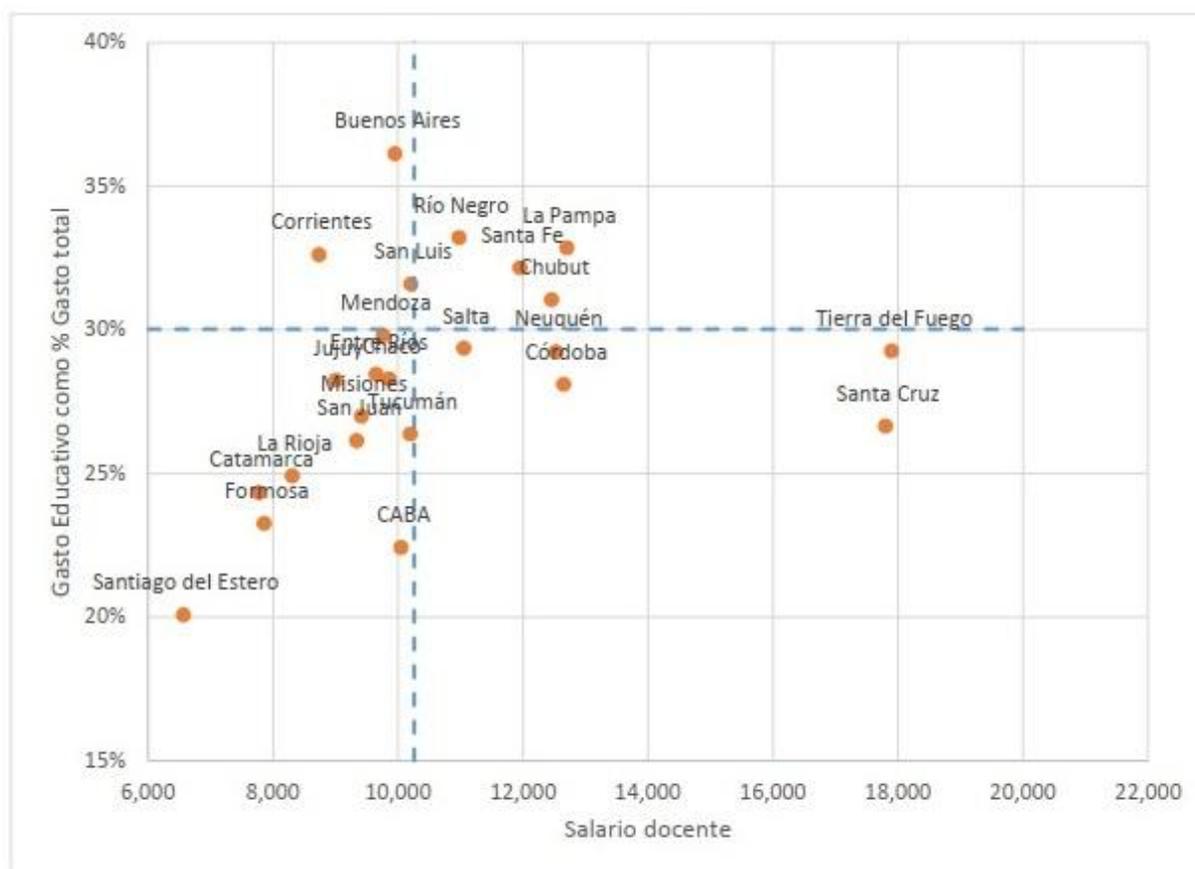
Fuente: CIPPEC (2018).

**Gráfico 3.** Gasto educativo provincial como porcentaje del gasto total y gasto por alumno estatal en pesos (2015).



Fuente: CIPPEC (2018).

**Gráfico 4.** Esfuerzo educativo y salario docente (2015).



Nota: Salario bruto de un docente de jornada simple de nivel primario con 10 años de antigüedad. Promedio simple entre las 24 jurisdicciones. En pesos de 2016. Deflactado por variación de precios al consumidor elaborada en base a estimaciones privadas e INDEC (hasta 2007 y desde abril de 2016).

Fuente: CIPPEC (2018).

**Esquema 3.** Distribución de responsabilidades y funciones en materia de gobierno y administración de la educación entre la Nación, las jurisdicciones y las escuelas según la LEN N°26.206/2006.

**Nación**

- a) Fijar las políticas y estrategias educativas.
- b) Asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la presente ley mediante la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos.
- c) Fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos provinciales.
- d) Desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa.
- e) Contribuir con asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones para asegurar el funcionamiento del sistema educativo.
- f) Declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación.
- g) Dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones.
- h) Dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero.
- i) Coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del MERCOSUR.

**Jurisdicciones**

- a) Asegurar el derecho a la educación en su ámbito territorial. Cumplir y hacer cumplir la presente ley adecuando la legislación jurisdiccional y disponiendo las medidas necesarias para su implementación.
- b) Ser responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción, según sus particularidades sociales, económicas y culturales.
- c) Aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades.
- d) Organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal.
- e) Autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social.
- f) Aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional.
- g) Expedir títulos y certificaciones de estudios.

**Escuelas**

- a) Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación jurisdiccional vigente.
- b) Promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas.
- c) Adoptar el principio de no discriminación en el acceso y trayectoria educativa de los/as alumnos/as.
- d) Brindar a los equipos docentes la posibilidad de contar con espacios institucionales destinados a elaborar sus proyectos educativos comunes.
- e) Promover la creación de espacios de articulación entre las instituciones del mismo nivel educativo y de distintos niveles educativos de una misma zona.
- f) Promover la vinculación intersectorial e interinstitucional con las áreas que se consideren pertinentes.
- g) Desarrollar procesos de autoevaluación institucional.
- h) Realizar adecuaciones curriculares.
- i) Definir su código de convivencia.
- j) Desarrollar prácticas de mediación de conflictos.
- k) Promover iniciativas en el ámbito de la experimentación y de la investigación pedagógica.
- l) Mantener vínculos regulares y sistemáticos con el medio local.
- m) Promover la participación de la comunidad.
- n) Favorecer el uso de las instalaciones escolares para actividades recreativas, expresivas y comunitarias.
- o) Promover experiencias educativas fuera del ámbito escolar.

Fuente: Elaboración propia en base a la LEN N°26.206/2006.



## **Fragmentos de los Instructivos para la Ejecución de los PMI**

A cada escuela se le asigna un presupuesto para el financiamiento de diez meses de horas institucionales por año, de acuerdo a su matrícula según el siguiente detalle:

Hasta 10 alumnos 6 hs

Hasta 50 alumnos 8 hs

51 a 100 alumnos 12 hs

101 a 200 alumnos 16 hs

201 a 300 alumnos 20 hs

301 a 400 alumnos 24 hs

401 a 500 alumnos 28 hs

501 a 600 alumnos 32 hs

601 y más alumnos 36 hs

Además, a cada escuela se le asigna un monto para los gastos operativos que implique la implementación de su Plan de Mejora también de acuerdo a la matrícula del establecimiento:

Hasta 10 alumnos \$2.500

Hasta 50 alumnos \$3.500

51 a 100 alumnos \$4.500

101 a 200 alumnos \$5.500

201 y más alumnos \$6.500

Fuente: Instructivos para la Ejecución Planes de Mejora Institucional de Nivel Secundario (2010 a 2015) elaborados por el Ministerio de Educación de la Nación.

**Cuadro 1:** Presupuesto devengado (en pesos) del Ministerio de Educación de la Nación.  
Composición del gasto por nivel institucional y programa. Año 2014.

<b>ADMINISTRACIÓN NACIONAL - Ejercicio 2014</b>	
<b>ESTADO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA</b>	
<b>COMPOSICIÓN DEL GASTO POR INSTITUCIÓN, NIVEL INSTITUCIONAL Y PROGRAMA</b>	
	Devengado (en Pesos)
<b>Ministerio de Educación</b>	<b>52.216.503.387,81</b>
<b>1.Administración Central</b>	52.064.688.937,35
Actividades Centrales	290.586.097,89
Actividades comunes a los programas de Educación 29, 32, 33, 35, 41 y 45	91.807.639,37
Desarrollo de la Educación Superior	36.839.553.967,11
Gestión educativa	2.620.236.795,45
Cooperación e Integración Educativa Internacional	36.714.233,97
Información y Evaluación de la Calidad Educativa	95.970.596,29
Acciones Compensatorias en Educación	2.001.826.768,58
Servicio de la Biblioteca de Maestros	15.755.180,57
Infraestructura y Equipamiento	2.181.491.257,41
Innovación y Desarrollo de la formación tecnológica	1.555.389.357,16
Planeamiento Educativo y Fortalecimiento de las Administraciones Provinciales	18.836.755,42
Mejoramiento de la Calidad Educativa	55.625.931,24
Acciones de Formación Docente	700.740.033,52
Fondo Nacional de Incentivo Docente	5.392.087.733,71
Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	168.066.589,66
<b>2.Organismos Descentralizados</b>	151.814.450,46
Investigación de la Fauna, Flora y Gea	93.526.908,21
Evaluación y Acreditación Universitaria	58.287.542,25

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión, Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía de la Nación.

**Cuadro 2: Gasto Consolidado PMI por jurisdicción 2012-2015.**

Jurisdicción	TOTAL Inversión 2012	TOTAL Inversión 2013	TOTAL Inversión 2014	TOTAL Inversión 2015	TOTAL Inversión 2012 - 2015
BUENOS AIRES	\$ 102.396.768,80	\$ 122.676.510,20	\$ 139.559.203,10	\$ 182.169.344,30	\$ 546.801.826,40
CATAMARCA	\$ 9.144.515,10	\$ 9.244.398,10	\$ 12.417.328,80	\$ 16.155.259,10	\$ 46.961.501,10
CHACO	\$ 13.259.207,40	\$ 16.279.279,60	\$ 19.636.810,80	\$ 24.587.089,00	\$ 73.762.386,80
CHUBUT	\$ 4.621.700,00	\$ 6.119.934,40	\$ 9.177.354,10	\$ 11.888.342,40	\$ 31.807.330,90
CABA	\$ 6.856.648,80	\$ 8.488.608,40	\$ 10.336.200,00	\$ 12.730.040,00	\$ 38.411.497,20
CORDOBA	\$ 17.878.635,60	\$ 22.043.932,20	\$ 27.151.878,00	\$ 35.046.209,80	\$ 102.120.655,60
CORRIENTES	\$ 10.245.596,00	\$ 11.962.288,00	\$ 14.830.636,80	\$ 17.632.966,80	\$ 54.671.487,60
ENTRE RÍOS	\$ 13.707.379,20	\$ 16.556.076,20	\$ 19.362.722,60	\$ 25.172.165,70	\$ 74.798.343,70
FORMOSA	\$ 10.852.480,00	\$ 12.463.102,10	\$ 14.639.492,90	\$ 18.564.802,00	\$ 56.519.877,00
JUJUY	\$ 6.772.521,60	\$ 8.159.380,80	\$ 10.394.949,00	\$ 13.719.885,20	\$ 39.046.736,60
LA PAMPA	\$ 6.956.999,00	\$ 9.766.467,90	\$ 11.901.962,90	\$ 14.680.056,50	\$ 43.305.486,30
LA RIOJA	\$ 6.920.414,00	\$ 7.205.489,80	\$ 7.638.510,80	\$ 8.969.500,00	\$ 30.733.914,60
MENDOZA	\$ 11.646.800,00	\$ 15.752.075,20	\$ 20.126.824,90	\$ 26.676.618,10	\$ 74.202.318,20
MISIONES	\$ 11.939.355,60	\$ 12.814.585,60	\$ 15.549.559,70	\$ 20.056.982,20	\$ 60.360.483,10
NEUQUEN	\$ 5.186.456,00	\$ 6.428.389,40	\$ 7.793.466,00	\$ 10.602.977,40	\$ 30.011.288,80
RIO NEGRO	\$ 6.500.836,80	\$ 8.276.826,10	\$ 9.061.383,60	\$ 10.387.792,00	\$ 34.226.838,50
SALTA	\$ 10.191.691,20	\$ 13.088.338,00	\$ 17.144.351,20	\$ 23.045.426,80	\$ 63.469.807,20
SAN JUAN	\$ 9.003.484,00	\$ 10.408.261,60	\$ 12.419.670,80	\$ 15.973.661,80	\$ 47.805.078,20
SAN LUIS	\$ 6.003.383,80	\$ 7.209.149,90	\$ 8.495.557,20	\$ 10.670.144,40	\$ 32.378.235,30
SANTA CRUZ	\$ 6.596.022,00	\$ 6.466.227,60	\$ 6.340.797,80	\$ 9.311.577,00	\$ 28.714.624,40
SANTA FE	\$ 15.432.053,60	\$ 19.925.036,30	\$ 24.158.464,30	\$ 29.345.183,50	\$ 88.860.737,70
SANTIAGO DEL ESTERO	\$ 9.779.572,00	\$ 11.549.979,90	\$ 12.698.818,60	\$ 15.842.919,20	\$ 49.871.289,70
TIERRA DEL FUEGO	\$ 2.019.459,50	\$ 2.513.114,60	\$ 3.347.913,60	\$ 4.235.522,60	\$ 12.116.010,30
TUCUMÁN	\$ 12.534.213,60	\$ 15.043.876,20	\$ 19.201.230,40	\$ 24.591.590,80	\$ 71.370.911,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 316.446.193,60</b>	<b>\$ 380.441.328,10</b>	<b>\$ 453.385.087,90</b>	<b>\$ 582.056.056,60</b>	<b>\$ 1.732.328.666,20</b>

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

**Cuadro 3.** Principales indicadores de gasto educativo provincial (2015).

Jurisdicción	Esfuerzo educativo 2015	Jurisdicción	Inversión por alumno estatal 2015
Buenos Aires	36,1%	Tierra del Fuego	75.459,44
Río Negro	33,2%	Santa Cruz	64.948,49
La Pampa	32,9%	Neuquén	56.726,04
Corrientes	32,6%	La Pampa	48.101,29
Santa Fe	32,2%	Chubut	43.379,26
San Luis	31,6%	CABA	40.228,11
Chubut	31,1%	Río Negro	38.837,73
Mendoza	29,8%	Catamarca	33.017,21
Salta	29,4%	San Luis	31.747,05
Tierra del Fuego	29,3%	Santa Fe	30.023,72
Neuquén	29,2%	Jujuy	29.984,89
Entre Ríos	28,5%	Entre Ríos	29.684,89
Chaco	28,3%	La Rioja	29.328,56
Jujuy	28,3%	Mendoza	28.082,57
Córdoba	28,1%	Buenos Aires	27.627,99
Misiones	27,0%	Formosa	27.598,79
Santa Cruz	26,7%	San Juan	26.726,23
Tucumán	26,4%	Córdoba	24.634,35
San Juan	26,1%	Chaco	24.189,45
La Rioja	24,9%	Tucumán	22.821,36
Catamarca	24,3%	Misiones	22.321,47
Formosa	23,3%	Corrientes	20.361,49
CABA	22,4%	Salta	20.275,60
Santiago del Estero	20,1%	Santiago del Estero	16.070,07
Promedio	28,4%	Promedio	33.840,67

Fuente: CIPPEC (2018).