

**Gobernar la educación en Buenos Aires durante el período de Cambiemos:
organización, actores y prácticas institucionales en la Dirección General de
Cultura y Educación de Buenos Aires (2015-2019)**

Jessica Miño Chiappino
CONICET-UNLP/UNSAM
Jessica.mch@hotmail.com

Resumen

La llegada de Cambiemos al gobierno nacional y provincial en 2015, quiebra la continuidad histórica del justicialismo en Buenos Aires. Teniendo en cuenta la federalización del sistema educativo, y la compleja y heterogénea composición de la estructura del gobierno de la educación provincial, nos proponemos analizar la estructura y organización institucional de la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires (DGCyE) y las percepciones de los funcionarios sobre la gobernabilidad educativa durante el período de la Alianza Cambiemos (2015-2019). Esta ponencia se enmarca en el desarrollo de una tesis doctoral que tiene por objetivo analizar las trayectorias y perfiles político-profesionales de los funcionarios y la política educativa ministerial en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires durante la gestión de Cambiemos (2015-2019). Para esto se abordarán los resultados preliminares de entrevistas realizadas a funcionarios de las primeras tres líneas (Director General, Subsecretarios y Directores provinciales) que han ocupado cargos en la DGCyE entre 2015-2019.

Introducción

El siguiente trabajo se enmarca en el desarrollo de una tesis doctoral que tiene por objetivo analizar las trayectorias y perfiles político-profesionales de los funcionarios y la política educativa ministerial en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires durante la gestión de Cambiemos (2015-2019)

El gobierno de la educación de la Provincia de Buenos Aires está centralizado en la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) a cargo de un Director General nombrado por el propio gobernador con acuerdo del Senado provincial. A su vez, dentro

de la DGCyE, se encuentra el Consejo General de Cultura y Educación, organismo colegiado instituido por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, integrado por diez Consejeros (6 designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados y 4 elegidos por los docentes), y presididos por el Director General de Cultura y Educación. Diversos estudios han analizado la magnitud que implica el territorio educativo en Buenos Aires, tanto por su extensión y complejidad territorial, como por la diversidad de actores, lo cual potencia como un foco de potencial conflictividad en la administración y gobierno de la educación (Agoff, Bertranou y Foglia, 2012; Lauria, 2017; Giovine, 2012) La DGCyE tiene a su cargo el sistema educativo más grande de la Argentina, abarcando el 38 % de los estudiantes del país, y sólo comparable en América Latina con el Distrito Federal de México y la ciudad de Sao Pablo.

El siguiente capítulo tiene por objetivo analizar la estructura y organización institucional que asume la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires (DGCyE) y las percepciones de los funcionarios sobre la gobernabilidad educativa durante el período de la Alianza Cambiemos (2015-2019). Para esto, al inicio analizaremos la estructura organizacional del gobierno de la educación en Buenos Aires, los actores que lo componen y su compleja tensión entre la función administrativa y directiva. A su vez, nos preguntamos por la percepción de los funcionarios de la DGCyE sobre las características y desafíos que ha implicado el proceso de gobernabilidad frente a la llegada de Cambiemos a la DGCyE.

Así nos preguntamos ¿Qué estructura institucional y organizacional asumió la DGCyE durante el período de Cambiemos? ¿Qué cambios y continuidades existieron en la estructura del nivel central? ¿Cómo perciben los funcionarios de las primeras líneas de este período las transformaciones experimentadas en la DGCyE con la llegada de Cambiemos? ¿Cuáles son las representaciones construidas por los funcionarios en torno a las implicancias que supone “gobernar el territorio educativo” durante este período?

Se abordarán los resultados preliminares realizados en el marco de la tesis doctoral. Entre 2021 y 2022 se realizaron entrevistas individuales en profundidad semi-estructuradas a 25 funcionarios que han ocupado cargos entre 2015-2019 en la DGCyE como Director General (1), Subsecretarios y auditores (4), máximos representantes del Consejo General de Cultura y Educación y Consejo de Educación y Trabajo (2), y

directores/as provinciales de las diferentes subsecretarías, niveles y modalidades (18). También se utilizaron documentos estatales (resoluciones, organigramas y normativas).

La llegada de Cambiemos al gobierno en 2015, una alianza entre Propuesta Republicana (PRO) y Unión Cívica Radical (UCR), quiebra la continuidad histórica que el justicialismo, como partido gobernante provincial mantenía desde 1987. Durante este período, tanto a nivel nacional como provincial, aunque con diferentes matices, se manifiesta una creciente presencia del sector privado y ONG`s en la composición del personal estatal en los gabinetes (Canelo y Castellani, 2017; Canelo, Castellani y Gentile, 2018; Canelo y Lascurain, 2017), como en las diferentes carteras estatales (Perelmiter y Marcalle, 2020; Salerno, 2019 y 2020; Arcidiácono y Luci, 2019).

Centrados en la composición del personal estatal y en la dirección de la agenda política, se han estudiado los perfiles de los funcionarios y la participación de diversos actores de la sociedad civil en las estructuras estatales. En este sentido, se analizó la incidencia de las ONG`s y el sector privado en la dirección y diseño de las políticas educativas en el período de Cambiemos (Becerra, 2017; Castellani, 2019; Feldferg, Puiggrós, Robertson y otros, 2018). La mayoría de los estudios coinciden en señalar que, en la política educativa del macrismo, primó un discurso de subsidiariedad de lo educativo vinculado a las necesidades y demandas del mercado. En este sentido, se parte de una lógica que promueve como modelo el funcionamiento y la “eficiencia” proveniente del sector privado en detrimento de funcionamiento del Estado y lo público (Stopammi, Baichman y Santos, 2017).

En el plano provincial, con la llegada de María Eugenia Vidal al gobierno, en la DGCyE se instala una política educativa orientada a la desarticulación entre los actores territoriales del sistema (directores y docentes) y otros actores intermediarios como los inspectores, directores provinciales y de líneas intermedias, teniendo a generar un proceso de concentración de poder en la cúpula del nivel central del organismo. A su vez, se implementaron políticas intentando generar canales directos de comunicación entre el nivel central de la DGCyE y los actores de la instancia territorial del sistema educativo (docentes y familias) donde las tecnologías y redes digitales han cobrado un rol fundamental como dispositivos en las políticas de comunicación de la DGCyE (Diyarian y Rodríguez Moyano, 2021; Martínez y Sorabes, 2021). A su vez, este

proceso fue acompañado de una serie de decisiones y modificaciones en la estructura de la DGCyE y formas de organización político-administrativas.

Este escenario hace relevante la pregunta por la llegada del nuevo gobierno, la conformación de cuadros de gestión, las dinámicas, prácticas y aspectos organizacionales que asume la nueva fuerza política en las diferentes carteras estatales, teniendo en cuenta que al interior de las instituciones estatales, los procesos de reclutamiento estatal y las orientaciones de las políticas implican a determinados proyectos políticos de los gobiernos que conviven y habitan en estructuras institucionales preexistentes (Oszlak, 1984)

1.1 Escenarios y transformaciones experimentadas en el sistema educativo en las últimas décadas a nivel nacional y sub-nacional

Las modificaciones experimentadas en el sistema educativo argentino a partir de las reformas de los años '90 (Tiramonti, 2005; Suasnábar y Rovelli, 2010) y las consecuencias en federalización del sistema educativo han impactado en las formas de regulación, direccionamiento, financiamiento y en la fragmentación del sistema educativo en las diferentes jurisdicciones (Rivas, 2010; Morduchowicz, 2009; Giovine, 2005). A través de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, se lleva a cabo un proceso de descentralización educativa que tiene como consecuencia el traspaso de las responsabilidades y atribuciones a las instancias jurisdiccionales.

Posteriormente, con la llegada del kirchnerismo en 2003a partir de la llegada de Nestor Kirchner a la presidencia, se inaugura a nivel nacional un discurso fundado en los derechos ciudadanos y modelos más integrales e igualitarios, fundamentados en un rol activo del Estado como garantizador del derecho a la educación y en la promulgación de la unidad de un sistema educativo nacional y de políticas inclusivas (Feldfeder y Gluz, 2011). La crisis económica y social de 2001 en Argentina, había dejado en consecuencia una crisis político-institucional y de representación, y un sistema educativo fragmentado. En este contexto, bajo la gestión educativa bonaerense de Mario Oporto, la cual se divide en un primer momento en 2001-2005 con los gobiernos de Carlos Ruckauf y Felipe Solá, y luego nuevamente en 2007-2011 bajo el gobierno provincial de Daniel Scioli, estuvo orientada en el fortalecimiento de la capacidad decisoria del gobierno educativo, la reconstrucción de la gobernabilidad y la instauración de inclusión educativa de calidad (Lauria, 2017) Entre 2001 y 2015 las diferentes gestiones que han

ocupado la cartera educativa provincial, han estado vinculadas al justicialismo y al kirchnerismo de forma continua.

Durante el período abordado en este trabajo, la Dirección General de Cultura y Educación estuvo ocupada por la gestión inicial de Alejandro Finocchiaro (2015-2017). En este período no se observan grandes cambios al interior del nivel central ni en la agenda política, siendo un período abocado a la preocupación por la gobernabilidad en el territorio y en la necesidad de extender el apoyo político (Suasnábar y otros, 2017). Posteriormente, tras la salida de Finocchiaro de la cartera provincial al ser nombrado ministro de educación nacional, Gabriel Sánchez Zinny asume en la DGCyE. Es durante esta gestión particular donde se expresan con mayor evidencia cambios, tanto en la composición del personal, como en la agenda política y la estructura del organismo. A su vez, la llegada de Sánchez Zinny, marca una mayor participación del sector privado y ONG's en la cartera educativa a través de la composición del personal estatal, como en el diseño de la agenda política.

1.2 ¿Qué dice la organización de las instituciones sobre la agenda política?: tecnocratización educativa y distribución del poder

El gobierno educativo de Buenos Aires presenta una particular importancia histórica dentro del sistema educativo, expresada en la complejidad y extensión del aparato gubernamental-administrativo. El sistema educativo bonaerense posee una forma de organización jerárquica bajo un esquema que podría considerarse estructuralmente como triángulo en tres niveles. Se identifica como nivel “macro” al gobierno de la educación, nivel en el cual se crean las políticas educativas que organizan el sistema educativo. Por otro lado, el nivel “micro” corresponde a las instituciones educativas; mientras que el nivel técnico intermedio, corresponde a aquellos actores que se sitúan entre el nivel micro y macro del sistema educativo, estableciendo comunicaciones de ida y vuelta entre ambos niveles. Entre éstos se encuentran los inspectores y supervisores, cuya función se centra en el control de la implementación en el nivel micro de las políticas diseñadas a nivel macro, es decir del gobierno (Spiridonov, 2012, p. 7-8)

El nivel micro territorial, compuesto por una diversidad de actores que dependen de la DGCyE se encuentra atravesado al mismo tiempo por la heterogeneidad y los contrastes que suponen las diferentes regiones que constituyen al territorio bonaerense. El mapa del sistema educativo escolar bonaerense, está organizado y dividido por 25 Regiones

Educativas de gran heterogeneidad en sus características territoriales, que comprendían para el 2015, 20.977 establecimientos educativos, 4.914.177 alumnos, 368.816 cargos docentes y 64.058 cargos no docentes. Sumado a su complejidad geográfica, la provincia se caracteriza por la disparidad en la matrícula escolar, donde el 58 % de los alumnos se ubica en el gran Buenos Aires y el 69 % asistía a establecimientos de gestión estatal (Suasnábar y otros, 2017). En términos nacionales dentro del sistema educativo de Argentina, la gestión provincial bonaerense abarca el 38 % de los alumnos del país (Rivas, 2012).

El nivel central, está conducido por la DGCyE que a su vez, está descentralizada en diversos agentes dependientes del organismo, entre ellos, el Consejo General de Cultura y Educación, órgano consultivo y asesor. Por otro lado, se encuentran los actores descentralizados que funcionan como instancias intermedias y se encuentran atravesados por las tensiones entre las funciones administrativas, directivas y políticas. Por un lado, funcionan como nexos conectores que permiten el control, regulación y comunicación entre el nivel central y la instancia territorial. Entre estos, se encuentran los Consejo Escolares, cuyos representantes son elegidos por voto popular y se encargan del control de la gestión de recursos en las escuelas, canalizando la participación de los grupos que componen a la comunidad. A su vez, se encuentra la Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD), creada por la Resolución N° 6000/03 durante la gestión de Mario Oporto para favorecer la generación de consensos, ideas y proyectos educativos a nivel distrital en el marco de la implementación y diseño de políticas descentralizadas. Este espacio, está integrado por representantes de los organismos descentralizados de la DGCyE (secretaría de inspección, consejeros escolares, cuerpo de inspectores), representantes de la municipalidad y de la Federación de Cooperadoras, y gremios docentes.

En lo que refiere al organigrama institucional, la DGCyE ha expandido sus dependencias y se ha modificado a lo largo del tiempo. En este sentido, algunos trabajos muestran las transformaciones experimentadas por la DGCyE a lo largo de las últimas décadas (Agroff, Bertranou y Folgia, 2012; Lauria, 2017, Suasnábar y otros, 2017; Diyarlan y Rodríguez Moyano, 2021). En rasgos generales, en lo que refiere a los períodos precedentes al 2015, se puede detectar una creciente descentralización y regionalización a partir de la creación de diferentes instancias territoriales de coordinación y articulación como las UEGD, y la revalorización en el período de

Oporto de los Consejos Escolares como actor territorial entre 2003-2005. A su vez, también se crearon diversas direcciones de línea que representan los niveles y modalidades del sistema educativo que conforman a la Subsecretaría de Educación, jerarquizándose como direcciones provinciales por su magnitud y centralidad en el “corazón” de la política educativa durante la gestión de Puiggrós en 2007. En este sentido, se observa desde 2001 en adelante un intento por aumentar las instancias de participación territoriales en el proceso de toma de decisiones sin perder la centralización gubernamental (Lauria, 2017).

Durante la gestión de Alejandro Finocchiaro (2015-2017) con la llegada de Cambiemos se crea la Subsecretaría de Políticas Docentes y Gestión Territorial vinculada a uno de los lineamientos y objetivos en materia política de este período, según los entrevistados: “tecnocratizar el corazón de la DGCyE” término que remite a la Subsecretaria de Educación. El objetivo era “sacarle el tinte político” que atravesaba a la función del área, permitiéndoles de esta manera a los funcionarios de estas dependencias abocarse con mayor profundidad a las tareas técnico-pedagógicas. Por este motivo, aquellas áreas vinculadas a los asuntos “coyunturales y territoriales”, con mayor proximidad al tratamiento de asuntos relacionados a la política socioeducativa, negociaciones colectivas y políticas docentes, fueron trasladadas a la nueva Subsecretaria de Políticas Docentes y Gestión Territorial. Esto se observa también en la creación de organismos “ad-hoc”, como el Consejo de Formación Docente Continuo, el cual fue acordado a un equipo experto del ámbito intelectual-académico pero lejano a la cultura y sistema educativo con la intención de tener un diagnóstico y administración “externo” a la cultura institucional “contaminada” de los aspectos coyunturales y propios de los intereses del sistema (Suasnábar y otros, 2017). En las palabras de los propios entrevistados, lo que se buscaba era “fundamentalmente convertir a la Secretaría de Educación en el núcleo pedagógico”, que tradicionalmente también se ocupaba de aspectos coyunturales y político-territoriales reconvirtiéndola para “Lo pedagógico llevarlo a la Subsecretaria y dejar un poco de lado todo lo coyuntural que pase por otro lado” (Directora provincial de la Subsecretaría de educación de la DGCyE 2015-2019, 7/11/21)

Estas transformaciones fueron acompañadas por la recomposición de las instancias intermedias de gestión. En este sentido, las preocupaciones iniciales giraban en torno a la recomposición de los cuadros intermedios de la DGCyE, entre ellos, los jefes

regionales y distritales de inspectores sin gran experiencia previa en cargos ni arraigadas trayectorias y lealtades con el sistema (Suasnábar y otros, 2017; Diyarian y Rodríguez Moyano, 2021)

El subsecretario de educación, único funcionario en mantener su cargo durante todo el periodo 2015-2019 y actor central en el cuadro de Cambiemos en el ámbito educativo, era nombrado con regularidad en las entrevistas por los funcionarios de las diferentes áreas, sobre todo de la Subsecretaría de Educación. Este subsecretario ha cumplido un rol central en el equilibrio de lo político y lo técnico dentro de la heterogeneidad que conformaba al cuadro de funcionarios de las diversas áreas del ministerio. Su rol se destacaba como articulador de las primeras líneas con las terceras de la DGCyE, como entre los actores “pertenecientes al sistema” y externos al mismo. Su habilidad para mediar y articular diferentes intereses respondía a una capacidad, percibida por sus pares, de generar consensos y apaciguar conflictos manteniendo la armonía del cuadro al interior de la DGCyE. Este funcionario aparece mencionado por los entrevistador por su “liderazgo”, funcionando como articulador entre el ministro, la “mesa chica de decisiones” y los funcionarios de menor rango y carácter “técnico” (Arcidiácono y Luci, 2019). En este sentido, la presencia de ciertos actores claves, cumple un rol fundamental en el equilibrio de estructuras heterogéneas.

Esta tecnocratización del “corazón” de la DGCyE permitía delegar los “asuntos políticos” vinculados al proceso de relaciones, negociaciones y consensos con los actores político-territoriales del sistema, permitiendo que las direcciones de nivel y modalidad de la Subsecretaría de Educación cumplieran un papel de carácter “consultivo” como asesoramiento técnico-pedagógico. Este cambio de rol ha sido percibido de forma positiva por los funcionarios que ocuparon las áreas afectadas, debido a que este nuevo mecanismo, permitía un ordenamiento de su función al mismo tiempo que se llevaba adelante con diálogo entre las diferentes líneas jerárquicas:

“Sí, pero bueno, ahí lo bueno que tuvo también la gestión fue que, al haber una Secretaría de Política Territorial la que se ocupaba de eso, del Consejo, del resto, era política territorial. Porque ellos sabían dónde, cómo jugar, con qué intendente. Bueno, y los intendentes es otra de las cosas que para mí fue novedoso es, iban permanentemente a hablar. Entonces vos por ahí este... te llamaba y te decía, en

ese caso estaba Manuel¹ me acuerdo, te llamaba y te decía “Vení, que está el intendente de San Vicente. Dice que hay problemas con los jardines maternos, ¿cómo podemos hacer esto?”, y me llamaban. Entonces vos tenías un consultor, que conocía del tema, y otro que se dedicaba a saber qué presupuesto tenía. Que eso es lo que estuvo buenísimo, por eso te digo, estuvo muy bien planteado, muy bien ordenado ese circuito, y había un diálogo excelente entre todos "(Directora de la Subsecretaría de Educación de la DGCyE 2015-2019, 6/08/21)

Es así, como durante el período de gestión de Cambiemos la Subsecretaría de Políticas Docentes y Gestión Territorial, ha cumplido un papel “político”. Si bien excede a esta ponencia, es preciso mencionar que esta reorganización de roles y funciones coincidió con el personal reclutado al interior de las diversas áreas de la DGCyE por Cambiemos. Al interior de la Subsecretaría de Políticas Docentes y Gestión Territorial, que durante este período se ha ocupado del papel “político coyuntural” de las cuestiones educativas, los tipos de perfiles vinculados a la mayoría de los funcionarios reclutados en este espacio presentaban mayores antecedentes vinculados al ámbito político-partidario o con conocimientos territoriales por sus experiencias previas en la política social y comunitaria. Desde esta perspectiva, en el ámbito del gobierno de la educación en Buenos Aires, la dimensión “territorial” del sistema muchas veces es comprendida por sus actores como un espacio de gobierno que involucra a las “cuestiones políticas” por el hecho de que el proceso de implementación hacia abajo de las políticas está mediado por la negociación con diferentes actores, de diversos distritos y regiones con diversas pertenencias partidarias y políticas. En este sentido, como mencionan los entrevistados, “es a través de la gestión territorial por la que se termina acordando con los municipios porque los fondos aparte dependen de la gestión territorial” (Directora provincial de la Subsecretaría de Políticas Docentes y Gestión Territorial de la DGCyE, 2015-2019, 9/12/21)

Este mecanismo de re-ordenamiento de áreas y funciones se profundiza a partir de la segunda gestión de Cambiemos, con la llegada de Sánchez Zinny como Director General (2017-2019). Durante su gestión, las direcciones provinciales de nivel y modalidad, centrales y dependientes de la Subsecretaría de Educación, pasan a ser direcciones de línea. Esto ha sido interpretado por los funcionarios medios, como los

¹ Refiere a un superior jerárquico de las Subsecretarías de la DGCyE.

inspectores, como una desjerarquización del rango y alcance de los directores provinciales, ya que limitaba sus atribuciones en el direccionamiento de las políticas educativas, recentralizando y concentrando el poder decisorio en la Subsecretaría de Educación (Diyarian y Rodríguez Moyano, 2021). Sin embargo, este proceso no ha sido interpretado de esta forma por los mismos funcionarios de las terceras líneas que ocuparon las direcciones de nivel y modalidad implicadas. Para ellos, el hecho de que se les hayan quitado ciertas responsabilidades “políticas” y asuntos vinculados a las dimensiones “coyunturales” de la gestión política cotidiana, les permitió abocarse de manera más eficiente a las cuestiones técnico-pedagógicas.

Por otro lado, para los funcionarios de las terceras líneas que ocupaban las áreas afectadas por estas modificaciones del organigrama y funciones, las transformaciones experimentadas no necesariamente implicaban una reducción de sus atribuciones y jerarquías. Los funcionarios explican que han experimentado durante este período una apertura y democratización horizontal respecto de su participación e integración en la dinámica directiva cotidiana. Los directores provinciales argumentaban que su rol subsidiario desde un carácter “consultivo” y técnico era continuamente apelado por sus superiores y les otorgaba en parte cierta sensación de “poder” al detentar información considerada valiosa y clave para la toma de decisiones. Desde esta perspectiva, las direcciones y áreas de la Subsecretaría de Educación funcionaban como una especie de espacios consultivos, quienes concentraban el conocimiento e información técnica y específica del área trabajada según nivel y modalidad: "Yo tenía el poder, yo le llevaba a la subsecretaría administrativa, y la Subsecretaría administrativa tomaba decisiones de dónde construir un jardín (...)" (Directora de la Subsecretaria de Educación de la DGCyE 2015-2019, 6/08/21)

A su vez, la mayoría de los funcionarios también destacan que durante la gestión de Sánchez Zinny, uno de los requisitos que se les pidió a los funcionarios de los diferentes niveles y que incluso, era una práctica habitual del mismo Director General, fue tener un trato “cercano y personal” con los actores de la comunidad educativa, desde un enfoque de gestión que cuestionaba las modalidades verticalistas de comunicación e interacción propias de la burocracia como forma organizativa, generando un estilo de gestión de carácter “horizontal”:

“(..)Y todo al celular y me escribiría desde un docente, director, un inspector y la verdad que esto es... creo que este generó en el periodo de gestión donde yo estuve. Y me parece que esa horizontalidad hace que... porque el sistema educativo es muy verticalista...” (Directora provincial de la Subsecretaría de Educación de la DGCyE 2015-2019, 2/11/21)

Sin embargo, algunos estudios señalan que durante este período los actores y funcionarios intermedios del sistema experimentan un proceso de recentralización del poder político en la Subsecretaría de Educación del nivel central. Esto implicó la reducción de la comunicación y del poder político entre funcionarios intermedios como los inspectores y los actores territoriales, en pos de establecer un vínculo directo de “uno a uno” y horizontal entre funcionarios jerárquicos y los receptores de las políticas educativas sin intermediarios (Diyarian y Rodríguez Moyano, 2021)

Por otra parte, desde la unidad ministro del organismo, se reorganizaron las dependencias de determinadas direcciones provinciales estratégicas en la agenda política a partir de la llegada de Sánchez Zinny. Esto puede verse reflejado en las modificaciones y cambios del organigrama a través de la Resolución 247/2018 de la DGCyE. Entre ellas, la Dirección Provincial de Comunicación, Dirección Provincial de Planificación y la Dirección Provincial de Tecnología Educativa, a las cuales se tendió a darle mayor relevancia y jerarquía en este período, pasando a ser dependencias directas de unidad ministro. La digitalización y tecnologías han cumplido un rol fundamental en las estrategias de comunicación y agenda política durante este período (Martínez y Morabes, 2022) Además se crea la Subsecretaría de Recursos Humanos, y las direcciones provinciales y de línea vinculadas a la gestión del personal y de Calidad laboral pasan de depender de la Subsecretaría de Administración, a la nueva Subsecretaría de RRHH, separando las direcciones vinculadas a la gestión del personal administrativo y docente de las direcciones vinculadas a los recursos, finanzas e infraestructura. Esto expresa la necesidad de generar un reordenamiento y control del personal inmenso que abarca la DGCyE.

A su vez, Las UEGD fueron reemplazadas por otras estrategias de comunicación que permitieran la reconstrucción de un vínculo de “uno a uno” entre el nivel central y los actores de la comunidad educativa, como docentes y familias (Diyarian y Rodríguez Moyano, 2021). A través del programa “ABC padres” y “ABC Maestros” el gobierno

educativo de Cambiemos intentó reorientar las dinámicas de interacción entre el nivel central y los actores territoriales. El programa ABC, implementado en la gestión de Sánchez Zinny, contó con una plataforma virtual para la interacción entre los actores educativos con la DGCyE. Al mismo tiempo se llevaban a cabo encuentros sistemáticos entre padres, madres y funcionarios de la DGCyE para que las familias puedan elevar las demandas y realizar reclamos sobre cuestiones educativas. En estos encuentros, no sólo participaban funcionarios de las terceras líneas, sino los subsecretarios y el mismo director general de la DGCyE.

Por último, se observa también una modificación en este período, en el área encargada de articular las políticas educativas a la producción y el mundo del trabajo. En este sentido, la Dirección Técnico Profesional, encargada de llevar a cabo la política educativa vinculada al espacio de producción y trabajo que antes dependía de la Subsecretaría de Educación como dirección de modalidad, pasa a depender directamente del Consejo Provincial de Educación y Trabajo, el cual se encuentra en dependencia directa a la unidad ministro. Es durante la gestión de Sánchez Zinny que se profundiza el modelo educativo de Cambiemos que varios estudios vinculan a la introducción actores pertenecientes al mundo de las ONG's y sectores privados en la formulación y dirección de las políticas educativas, siendo Sánchez Zinny un funcionario con cercanía y vasta trayectoria en el mundo de las ONG's vinculadas a las redes de organismos transnacionales, y al sector privado de las tecnologías en educación (Becerra, 2017; Feldferg y otros, 2018)

En este sentido, la decisión de crear, disminuir o jerarquizar diferentes áreas y sus funciones, expresan determinados lineamientos sobre los cuales cada gestión orienta y define su impronta y las prioridades de la agenda en materia política educativa. A su vez, las transformaciones en los roles y funciones de las áreas y actores que las componen, expresan determinadas dinámicas de comunicación y estrategias de distribución de poder y capacidad de intervención al interior de las instituciones.

1.3 Gobernar la educación en Buenos Aires en un contexto de cambio de signo político: los desafíos en la regulación y el control de un sistema complejo

Las percepciones de los funcionarios sobre la gobernabilidad del territorio educativo bonaerense se encuentran vinculadas a las estrategias de control y regulación de gestión que éstos ponderan. A su vez, estas estrategias se encuentran atravesadas por una

cultura institucional y una historia política territorial propia, en donde como veremos a continuación, existen representaciones sobre las prácticas, sentidos e inercias que atraviesan al funcionamiento del gobierno educativo y del territorio bonaerense. Las características cualitativas y cuantitativas territoriales aparecen en los relatos de los entrevistados como factores centrales en las estrategias de control y regulación del sistema: la extensión del universo educativo en lo que refiere a la cantidad de actores de la comunidad educativa, y la heterogeneidad cualitativa de situaciones, contextos y demandas que atraviesan al territorio bonaerense. Al hablar de los desafíos que implicó para los funcionarios ser parte de la gestión educativa bonaerense, la mayoría de ellos aludieron a la “heterogeneidad” del sistema respecto a las situaciones diversas, las características socio-territoriales que tiene Buenos Aires, y a las diversas dinámicas que posee cada región dentro de la jurisdicción en términos políticos:

“(…) el conurbano bonaerense y el interior, son dos provincias distintas. También la política funciona distinto, digo porque vas, el trabajo con las autoridades, o sea yo me he entrevistado con intendentes y, qué se yo, y ahí es muy distinto porque la cercanía con el pueblo hace que tengas un control social diferente y es más transparente en algún punto (...)” (Directora provincial de la Subsecretaría de Educación de la DGCyE 2015-2019, 5/08/21)

La heterogeneidad territorial también implica pensar en la necesidad de regular a los diversos actores y al personal de la comunidad educativa. A su vez, las diferentes escalas y la magnitud del territorio generan que muchas veces, según la palabra de los funcionarios, Buenos Aires sea un “termómetro” a nivel político respecto a lo que ocurre en materia educativa en otras jurisdicciones del país. La cantidad de escuelas y actores de la comunidad educativa que tiene específicamente Buenos Aires, en comparación con otras jurisdicciones argentinas, marca contundentemente los diversos “contextos de gestión”. Al mismo tiempo se expresan las limitaciones institucionales y de recursos para gestionar la cuestión educativa, que a criterio de los funcionarios, deja poco margen presupuestario para accionar más allá de las cuestiones referidas al mantenimiento del sistema:

“Bueno, a ver en otras provincias sucede lo mismo. Pero la distinción, el problema es la cantidad de personas y de instituciones. O sea, si vos comparás la cantidad de instituciones educativas, no tenés ninguna provincia que se acerque. La que le

sigue es Santa Fe y Córdoba, pero tienen un número muchísimo inferior. Entonces, ahí ya tenés una diferencia enorme porque tenés menos recursos comparativamente, digo... si bien Buenos Aires siempre tiene más recursos, el 98% de eso te lo habrá dicho cualquiera y no funciona.... el 98% del presupuesto se va en el sueldo decente. Y está pensando así el sistema en todas las provincias, pero la magnitud que tiene Buenos Aires por su peso específico en el país, complejiza muchísimo más” (Directora provincial de la Subsecretaría de Educación de la DGCyE 2015-2019, 18/10/21)

Por otra parte, para los funcionarios sostener y direccionar el sistema educativo más grande de Argentina, no implica solamente regular a los actores del territorio educativo, sino al personal interno del nivel central, es decir, los trabajadores administrativos y técnicos de la DGCyE con tipos diversos de contratación. En relación a esto, la llegada de Cambiemos a la cartera implicó, según los funcionarios de las primeras líneas, lidiar con un clima de tensión y desconfianza entre los actores de la DGCyE y el nuevo cuadro de funcionarios. Una funcionaria de carrera histórica del ministerio relata, rememorando sus primeros días en su cargo como directora provincial a partir de 2015, el “clima político” que atravesaba al personal de la DGCyE y los discursos que circulaban. Este clima expresaba algo acerca de las expectativas puestas en juego por los actores permanentes de la DGCyE. La entrevistada recuerda una nota que los trabajadores del nivel central le presentaron al momento de enterarse que asumiría como “funcionaria de Cambiemos” con un petitorio de pautas “irrenunciables que no estaban dispuestos a negociar”. La gestión educativa de Cambiemos, representaba para algunos actores del sistema, la llegada de “la nueva derecha” a la educación bonaerense. Frente a este escenario, los funcionarios entrevistados dan cuenta de un clima tenso con el personal administrativo y estatal existente al manifestar que éstos expresaban distancia y lejanía con los “recién llegados” que requirió de un proceso de generación de lazos, confianza y adaptación mutua. Esta idea se replica también en las experiencias de los subsecretarios: “Y además, repito, después de 28 años de un mismo gobierno, ¿entendes?... donde todos abajo no nos querían; todos los equipos técnicos no eran nuestros (...) te miraban distinto; cómo le va a pasar el día de mañana en el ministerio a quien llegue en la Ciudad. Después de muchos años son toda gente que naturalmente... después uno genera vínculos y confianza, la gente no es obtusa, pero te cuesta” (Subsecretario de la DGCyE 2015-2019, 28/06/21)

A la complejidad que supone la regulación del personal, se suman las características de la cultura institucional e histórica del sistema educativo. Esta complejidad se plasma en las dinámicas que asume la interacción entre el nivel central y el territorio, y en las percepciones y prácticas de los actores. En este sentido, los entrevistados mencionan que la construcción de la identidad de los docentes y su sentido de pertenencia al sistema educativo, implica un desafío en la dirección de las políticas educativas. Dirigir y controlar al personal docente es uno de los grandes desafíos, ya que ante la mirada de los funcionarios entrevistados, el docente no se auto identifica como “trabajador estatal” con una “función pública”, sino como docente con un sentido de pertenencia e identidad sectorial en tanto trabajador/profesional, vinculado al ámbito educativo, pero con cierta autonomía de los lineamientos del nivel central. En este sentido, para los funcionarios el docente no se auto reconoce como *burócrata de calle* (Lipsky, 1980), lo cual dificulta la comunicación entre el nivel central y el personal educativo en el proceso de implementación de las políticas en las escuelas:

“Mira...si...Yo creo que la descentralización jugó un papel interesante, pero el docente nunca se identificó como un trabajador estatal...Eh, y eso me parece que es clave. El docente no es un trabajador del Estado como cualquier otro trabajador del Estado, no. En este sentido, no siente ser un funcionario público desde la identificación del funcionario público, en todas sus estructuras y en todas sus funciones y eso me parece que es súper raro, eh... Y tiene que ver también con algo más de historia del docente, desde Sarmiento te diría....Es como que el docente tiene una figura que es completamente distinta de lo está planteado hasta te diría weberianamente de lo que es un funcionario público" (Directora provincial de la Subsecretaría de Educación de la DGCyE 2015-2019, 18/10/21)

En este sentido, el papel de la ideología es clave en el análisis de las instituciones. La ideología puede comprenderse como “el mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan o deberían funcionar las relaciones sociales, lo cual incluye los modelos con los que piensa el actor, así como sus valores e identidades, y las normas que internalizó como pautas de comportamiento” (Acuña y Chudnovsky, 2014, p. 41)

A su vez, los funcionarios expresan que la heterogeneidad puede verse reflejada en la existencia de diversas formas de organización y tipos de gestión al interior sistema

educativo. La DGCyE se encarga de regular y administrar actores e instituciones educativas tanto de gestión estatal, como de gestión privada, religiosa y laica. Esto profundiza la complejidad de la composición de actores e instituciones que participan del sistema educativo e impone la necesidad de regular desde el Estado dos sistemas de gestión con lógicas diferentes, en donde la búsqueda de autonomía de cada sector se pone muchas veces en tensión con la centralización de la línea política del gobierno educativo jurisdiccional.

El gobernar y administrar la educación, como mencionaba una de las funcionarias, supone algo del orden de “lo político”. Para algunos funcionarios, el sistema educativo posee una lógica organizativa “endogámica” (Lauria, 2017). Esta lógica tiende a dejar poco margen de legitimación, y en consecuencia, intervención para actores que no pertenecen al sistema educativo. En este sentido, el sistema educativo jurisdiccional tiende a funcionar como un “sistema dentro de un sistema” con cierta autonomía relativa del poder ejecutivo provincial y nacional. Este rasgo, se presenta para los funcionarios del período de Cambiemos como una dimensión característica del campo educativo, y expresa una tensión entre una doble lógica. Por un lado, en el ámbito educativo se manifiesta una fuerte conexión a la coyuntura política, pero a su vez posee cierta “distancia cultural” que tiene que ver con una lógica de funcionamiento propia más allá de los “vaivenes” de la política coyuntural nacional y provincial:

“Sí...y además hay algo de... esto ya más desde el orden de lo político. O sea, el sistema educativo se piensa y se identifica como un sistema por fuera del Ejecutivo digamos...Es como un sistema dentro de un sistema, que no pasa con las otras áreas del Estado y otros espacios estatales. Entonces tiene una conexión muy fuerte con lo político, pero a su vez tiene una como una distancia también totalmente cultural casi te diría porque no lo veo como una cuestión institucional, sino más bien como una cuestión cultural. Y eso también tiene como una fricción rara, porque a la vez de que está subsumido a la política y en los vaivenes de la política tanto a nivel provincial como nacional, tiene sus lógica, su funcionamiento, muy distintos del resto de la estructura del poder ejecutivo.” (Directora provincial de la Subsecretaría de Educación de la DGCyE 2015-2019, 18/10/21)

En el período de Cambiemos, este rasgo se vuelve aun más relevante, ya que parte de las lógicas culturales y endogámicas propias del sistema educativo son percibidas por varios funcionarios como aspectos que atentan contra la posibilidad de realizar transformaciones estructurales. Estas lógicas tienden a otorgar cierta autonomía relativa y legitimidad a actores históricos del sistema (personal de carrera, sector docente, gremios docentes). A su vez, debemos entender que estas percepciones retratan escenarios y contextos específicos, en donde Cambiemos se enfrentó a una sociedad civil activada en donde en las carteras estatales vinculadas al ámbito social y educativo, se hizo notoria la presencia de organizaciones territoriales y actores de la comunidad con cierta afinidad histórica al peronismo nacional-popular en un contexto de cuestionamiento de lo estatal y conflictividad social (Perelmiter y Marcalle, 2020). En el ámbito educativo, los gremios docentes han ocupado un rol histórico central en la dirección del sistema educativo. A su vez, es necesario comprender el peso histórico de estos últimos actores en el marco del desarrollo de una “doble alianza” entre el kirchnerismo con los gremios más grandes de las centrales sindicales nacionales, CGT y CTA, y con el sindicato mayoritario de esta última central, la federación de trabajadores docentes, CTERA a nivel nacional y SUTEBA en la Provincia de Buenos Aires (Etchemendy, 2014)

Por otra parte, las formas de regulación y los dispositivos construidos por cada gestión para efectivizar el lazo con el territorio, se encuentran en intrínseca vinculación con las características del territorio educativo bonaerense. A su vez, las características del territorio bonaerense también se vinculan a las representaciones que los funcionarios construyen sobre lo que implica gobernar el sistema educativo en Buenos Aires, las responsabilidades que involucran respecto a su función pública y las prácticas necesarias para sostenerlo.

Los funcionarios de Cambiemos identifican que para gobernar el complejo y heterogéneo sistema educativo bonaerense, son necesarios dispositivos de regulación que asuman una dinámica organizativa de carácter piramidal y jerárquica, debido a que, de lo contrario, sería imposible abarcar y tener conocimiento y control sobre lo que ocurre en las diferentes instancias y regiones del sistema educativo bonaerense. Si bien la estructura clásica burocrática-estatal es una forma organizacional “necesaria”, es al mismo tiempo visualizada como obturadora de la comunicación entre el nivel central y territorial. Para los funcionarios, las diferentes instancias de la burocracia muchas veces

imposibilitan la llegada de información debido a los diferentes “filtros” y actores que intervienen entre el nivel central y los receptores de las políticas. En este sentido, la lógica burocrática estatal se presenta como problema y solución al mismo tiempo:

“Es un sistema que necesita esa estructura piramidal sí o sí, porque si no, no tenés...no hay manera. O sea, el conocimiento desde el nivel central de lo que es la capacidad del control de lo que sucede en el aula...es mínima. Entonces, la única forma de tener algo que más o menos se parezca a que te vas a aproximar a saber lo que pasa en el aula es tener una cosa piramidal férrea. Y eso al mismo tiempo, le quita... un montón de cosas. Tenés un director que es una luz y quiere cambiar todo el sistema de enseñanza y se lo carga el inspector" (Directora provincial de la Subsecretaría de Políticas Docentes y Gestión Territorial de la DGCyE, 2015-2019, 9/12/21)

En relación a esto, el subsecretario de educación de este período y funcionario clave de Cambiemos en la provincia, menciona que para la gobernabilidad del sistema, el control y el “mando” en los procesos de gestión son imprescindibles para impartir las políticas en el territorio bonaerense. Se necesita “saber lo que pasa” en territorio, disponer de información, para lo cuál es fundamental mantener una capacidad de conducción verticalista y disponer de habilidades necesarias para alinear las regiones y establecer un “orden de mando”. El subsecretario recuerda una de sus primeras conversaciones con un reconocido ex Director General de la cartera al asumir en la DGCyE en 2015, quien le advirtió sobre las características del territorio educativo bonaerense y su relación con la tradición del justicialismo en Buenos Aires:

“(...) Una de las primeras personas que fui a ver cuándo me nombraron, me enteré antes de asumir...Conseguí una entrevista con Mario Oporto, que había sido un ex ministro. Y fui a tomar un café con él, tomé uno o dos café y... [silencio prolongado] y él me dijo algo muy importante, varias cosas, pero me dice: ‘el sistema de la provincia de Buenos Aires es un sistema peronista’. Me dice: ‘El que conduce, conduce. Vos tenes que tener conducción. Te va a sorprender como vos, desde La Plata das una orden, y se cumple en todo el territorio’, me dice. Porque son alineados, hay un orden jerárquico. Vos en Ciudad de Buenos Aires haces eso y no pasa. En Ciudad vos discutís la política pública hasta con el portero de la escuela (...) Pero en provincia vos decís algo y son alineados, se alinea, siempre y cuando se

den cuenta que vos tenes el poder” (Subsecretario de la DGCyE 2015-2019, 28/05/21)

Al mismo tiempo, el funcionario identifica la capacidad de mando con la legitimidad en territorio, la cual depende de la percepción que los actores territoriales tengan en determinadas coyunturas. En este sentido, la estabilidad institucional y la gobernabilidad dependen del respaldo y legitimidad territorial y contextual. En períodos de crisis de legitimidad, las gestiones y sus representantes comienzan a perder peso y capacidad de control y direccionamiento sobre los actores e instancias territoriales, aumentando la distancia y el control sobre las mismas:

“Si, que el que manda sos vos, viste en esto bien peronista vertical el que manda, manda. Él me dice también (Mario Oporto) `Pero mirá que el sistema tiene una capacidad enorme de *oler la cala*`. Porque son las flores de los velorios, ¿viste? Entonces eso quiere decir cuando ya estás de salida, que te están por rajar, el sistema se lo pasa por las bolas. Y es así eh (...) cuando perdimos, de agosto a diciembre, ya era muy difícil gobernar” (Subsecretario de la DGCyE 2015-2019, 28/05/21)

También, otra de las funcionarias entrevistadas, destaca que la capacidad de control y regulación territorial es mucho más compleja en Buenos Aires en términos territoriales de lo que había sido su experiencia previa en la gestión pública en CABA. Según su visión, en Buenos Aires a diferencia de otras jurisdicciones, se pone en juego la necesidad de un intercambio de negociaciones constantes, en parte, consecuencia de la existencia de un sentido y poder de pertenencia detentado en los intendentes, quienes juegan como “puerta de entrada al territorio”, que pueden ser parte del propio partido político o no, y con los cuales se debe continuamente negociar y consensuar. En este sentido, no solamente se trata de un control vertical directo, sino también de un juego de negociaciones y consensos:

“Yo había tenido en paso en la Provincia de Buenos Aires en el Ministerio de Salud en donde había aprendido muchísimo (...) de lo que es la provincia. Porque vos en la Ciudad de Buenos Aires la decisión que tomás acá se cumple en cualquier barrio de la Ciudad. En la Provincia de Buenos Aires, vos todo el tiempo tenes que estar negociando y consensuando con 130 municipios (...) Porque el territorio no te pertenece. El territorio le pertenece a cada uno de los

intendentes a diferencia de la Ciudad, ¿entendes? Entonces eso es algo que yo lo tenía más o menos aprendido. La puerta de entrada al territorio es a través del intendente” (Directora provincial de la Subsecretaría de Políticas Docentes y Gestión Territorial de la DGCyE, 2015-2019, 31/05/22)

En este sentido, los entrevistados expresan puntos contrapuestos. Por un lado, tanto las lógicas verticalistas de orden y mando se expresan como formas de regulación necesarias para mantener el control y legitimidad del sistema. Por otra parte, estas estrategias de control “desde arriba”, parecen no ser suficientes ante la necesidad del nivel central de generar consensos y negociaciones con los actores territoriales de una jurisdicción de gran extensión y envergadura como lo es Buenos Aires.

Reflexiones finales

En esta ponencia analizamos la estructura y la organización institucional de la Dirección General de Cultura y Educación durante el período de la Alianza Cambiemos en Buenos Aires. Asimismo, también analizamos las percepciones de sus miembros sobre los desafíos de su gobierno.

En los años precedentes durante la gestión de Oporto, con la salida de la crisis del 2001, las políticas habían estado enfocadas en la reconstrucción de la gobernabilidad del sistema, lo cual llevó no solamente a reforzar la capacidad y regulación del sistema, sino a la creación de nuevos agentes descentralizados.

Durante el período de Cambiemos se desarrolló un proceso de “tecnocratización” de las estructuras y actores institucionales de la DGCyE, despolitizando las funciones de ciertas áreas que históricamente habían tenido un peso en la política territorial. Esto se puede evidenciar tanto en las narrativas que sustentan los funcionarios, como en las normativas que orientaron los principales cambios en las dinámicas y formas organizativas de gestión a nivel institucional y directivo durante este período. Estas modificaciones tuvieron por objetivo disminuir el peso y poder territorial político de actores históricos del sistema, a través del recambio de los mismos, como es por ejemplo, el caso del cuadro de jefes de inspectores. De esta forma, se cuestionaba el rol político como causa de la distorsión de las funciones pedagógicas/técnicas en las tareas de los funcionarios intermedios como los inspectores, y de las terceras líneas del nivel central como los directores provinciales.

Se intentó de esta manera, re-direccionar la tarea de los directores provinciales de la Subsecretaría de Educación hacia un rol mayormente técnico-pedagógico, donde su función estuviera vinculada a la asesoría en materia pedagógica y no a las dinámicas e intercambios coyunturales que suponían las destrezas de carácter “político” en las instancias territoriales. Siguiendo a Diyarian y Rodríguez Moyano (2022) para ciertos actores territoriales, como los inspectores, este cambio de rol en el nivel central se experimentó como una “desjerarquización” de los directores provinciales, sobre todo teniendo en cuenta que, desde su creación, estas direcciones han sido centrales en la conducción del sistema educativo y tuvieron gran vinculación histórica con el territorio. A su vez, la desjerarquización de los directores provinciales fue acompañada de una disminución una centralización del poder político en los altos cargos (Subsecretario y Director General). Durante la gestión de Sánchez Zinny a partir de 2017, estos cambios fueron profundizados desde el plano normativo a través de la modificación del organigrama, con el traspaso de las direcciones provinciales de nivel y modalidad correspondientes a la Subsecretaria de Educación a direcciones de línea. Aunque a inicios de la gestión de Finocchiaro se creó la Subsecretaría de Políticas Docentes y Gestión Territorial con la intención de volcar a este área las tareas coyunturales y políticas de negociación con el territorio, desconcentrando de esta función a la Subsecretaría de Educación.

Sin embargo, para los directores provinciales de Cambiemos afectados por estas modificaciones, los cambios de funciones significaron un rasgo “positivo” en las dinámicas de gestión durante este período, no experimentando por esto una disminución de su participación o poder de intervención en la gestión. Por una parte, para los directores provinciales de la Subsecretaria de Educación, el haberles quitado las responsabilidades coyunturales del territorio en la gestión cotidiana, les permitió abocarse con mayor eficiencia en los asuntos técnico-pedagógicos. Por otra parte, consideran que las transformaciones en su función no implicaron necesariamente una disminución de su poder en la dinámica cotidiana de gestión. Los directores provinciales experimentaron una “integración periférica” en los procesos de gestión que, lejos de ser experimentada como una disminución de su dominio en el proceso de toma de decisiones, implicó una participación en carácter “colaborativo” y de forma activa a partir de la demanda técnica de sus funciones por parte de sus superiores.

Es preciso mencionar vinculando el análisis de este ponencia a los resultados preliminares de la tesis aunque excede a este trabajo, es en esta gestión particular se observa un mayor reclutamiento de cuadros de funcionarios “ajenos al sistema educativo” pero con fuerte vinculación en sus trayectorias profesionales al campo técnico pedagógico dentro del complejo entramado de las ONG’s y el sector privado. Incluso, los mismos funcionarios, manifiestan una diferencia entre el estilo de gestión de Finocchiaro y Sánchez Zinny diferenciando sus perfiles entre la impronta “política” del estilo de Finocchiaro y la transición hacia otro estilo mayormente “técnico” y externo al sistema educativo de Sánchez Zinny. Es durante este período donde se evidencian mayores transformaciones en el organigrama de la DGCyE, creándose nuevas áreas con el objetivo de reorganizar la regulación del personal, y redefiniendo la dependencia y jerarquización de otras. En este sentido, algunas áreas del organismo como la Dirección de Educación Técnico-profesional junto al Consejo de Educación y Trabajo, la Dirección Provincial de Planeamiento, la Dirección Provincial de Tecnología Educativa y de Comunicación, adquirieron mayor relevancia debido a la orientación de la agenda política, pasando a depender de forma directa de la órbita de la unidad ministro. Durante este período la política de comunicación, la introducción de las tecnologías en los procesos de gestión y en el ámbito educativo, como las políticas educativas vinculadas al mundo del trabajo han acaparado la agenda política.

Asimismo, la gobernabilidad del sistema desde la óptica de los funcionarios de Cambiemos se encuentra vinculada a las características históricas, culturales y políticas que configuran al territorio educativo en Buenos Aires. El gobierno de la educación se encuentra atravesado también por las representaciones que los funcionarios de Cambiemos construyen en torno a las implicancias que supone el “gobernar la educación en Buenos Aires”. Al hablar sobre las condiciones de control y regulación, los funcionarios mencionaban continuamente el desafío que implicó gobernar un sistema altamente complejo respecto a la cantidad de actores en términos cuantitativos que conforman al sistema de la educación tanto en el nivel micro-territorial como del nivel central, y a las heterogéneas situaciones que atraviesan a las diferentes regiones de Buenos Aires. Esto supone el desafío de gestionar una cantidad de actores diversos, ubicados en diferentes niveles y escalas del sistema, con tareas, prácticas y sentidos de pertenencia diversos.

Los funcionarios consideran que para gobernar el sistema educativo en Buenos Aires los dispositivos de regulación de carácter burocrático son imprescindibles. Aunque a su vez, tienden a generar como consecuencia una lejanía entre el nivel central decisorio y los receptores de las políticas que obstaculiza por un lado la agilidad e interacción entre Estado y ciudadanía, y al mismo tiempo, dificulta el seguimiento y regulación de la implementación de las decisiones en un sistema de tan magnitud.

La autoridad y legitimidad en el control territorial se representan como dos caras de una misma moneda, siendo fundamentales para sostener la gobernabilidad del sistema y llevar adelante políticas en el territorio. Para los entrevistados, las expectativas territoriales sobre las capacidades de gestión de un gobierno, y en consecuencia el “respaldo” que detentan (o no) los representantes, son centrales al momento de generar un orden de mando y alinear a las diversas regiones y actores. A su vez, esta dinámica es asociada por los funcionarios a las características de la historia política de Buenos Aires, vinculando la capacidad de conducción, el verticalismo y alineamiento como condiciones del ejercicio de poder y autoridad. Sin embargo, otros funcionarios expresan en base a sus experiencias previas, que la particular dificultad de Buenos Aires, a diferencia de otras jurisdicciones de menor envergadura como CABA, radica en la complejidad de controlar y regular el cumplimiento de las políticas en las instancias territoriales. En este caso, Buenos Aires se presenta como una jurisdicción donde no basta con impartir lineamientos sino que es necesario establecer un continuo juego de negociaciones con intendentes y actores políticos locales. En este sentido, la gobernabilidad del sistema educativo bonaerense supone de un equilibrio entre la construcción de una autoridad central capaz de impartir y hacer cumplir ordenamientos, y de negociaciones y consensos entre los actores de la comunidad. En este escenario, los dispositivos burocráticos clásicos “heredados” se presentaron como una necesidad para la regulación del sistema y el sostenimiento de su gobernabilidad.

Tanto las transformaciones en la estructura de la DGCyE como las percepciones de los funcionarios sobre los desafíos que implicó gobernar la educación en Buenos Aires, manifiestan las complejas tensiones entre las estructuras y actores preexistentes. Las instituciones deben comprenderse de forma articulada a los actores que las conforman y diversos intereses, recursos e ideas: mapas cognitivos, valores e identidades que los encarnan. La capacidad organizacional (habilidad de coordinar acciones para la definición de roles y funciones), la capacidad de representación y gobierno (habilidad

de sostener y ejercer autoridad) y de negociación (habilidad para llevar adelante intercambios en el ejercicio de autoridad) son aspectos centrales en las estrategias que articulan a los actores e instituciones (Acuña y Chudnovsky, 2014)

Gobernar de educación en la Provincia para Cambiemos implicó un proceso de adaptación de la nueva gestión a las dinámicas culturales e históricas de la DGCyE, en un contexto en donde la llegada de un nuevo gobierno sin fuertes tradiciones ni vinculación al territorio bonaerense, al mismo tiempo manifestaba un clima de desconfianza por parte de los actores del sistema.

Bibliografía

Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2014) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña (Coord.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

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

Arcidiácono, P. y Luci, F. (2019) “Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado”. Artículo enviado para su publicación. http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/152/2019/09/2019_Arcidiacono-Luci-vocación-social-y-alta-función-pública.pdf

Becerra, M. (2017) Entre la “agencia de evaluación” y la “gerencia de recursos humanos”. El perfil del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación durante la gestión de Esteban Bullrich (2015-2017). Informe de Investigación N° 4, UNSAM-IDAES, pp. 1-57.

Canelo, P., y Castellani A., (2016) Informe de investigación N° 1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri, Observatorio de las elites argentinas (IDAES), UNSAM.

Canelo, P. y Lascurain, M. C. (2017) Informe de investigación N° 3. ¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal. Observatorio de las elites argentinas (IDAES), UNSAM, pp. 1-28.

Canelo, P., Castellani, A. y Gentile, J. (2018) Articulación entre elites económicas y élites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018) en (coord.) García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. Elites y capturas del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío. FLACSO. CABA, pp. 117-136.

Castellani, A. (2019) “Informe de investigación N ° 6: ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la

educación. Argentina (2015- 2018)”. Observatorio de las Elites. CITRA UMET- CONICET, 1-38.

Diyarian, M. y Rodríguez Moyano, I. (2021) “Resistir el Estado. La construcción de estrategias ‘desde abajo’ frente a los modos de gestión de las políticas hacia la escuela secundaria obligatoria de Cambiemos”. Revista de la escuela de Ciencias de la Educación. Año, 2017, Nro. 16, Vol. 2, pp.57-67. ISSN 2362-3349.

Dirección General de Cultura y Educación (2019). Informe de gestión 2018-2019. Subsecretaría de Recursos Humanos. Disponible en: https://abc2.abc.gob.ar/sites/default/files/subsecretaria_de_recursos_humanos.pdf

Etchemendy, S. (2014) “La “doble alianza” gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectivas”. En Acuña (Coord.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

Feldferg, M., Puiggrós, A., Robertson, S. y Duhalde, M. (2018) *La privatización educativa en Argentina*. Instituto de Investigaciones pedagógicas Marina Vilte. CABA: CTERA.

Feldferg, M. y Gluz, N. (2011) “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de ‘Nuevo siglo’”. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011.

Giovine, R. (2005) “La heterogeneidad del mapa educativo argentino. Un análisis por provincias”. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, núm. 15, junio, 2005, pp. 15-24 Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires Buenos Aires, Argentina.

Giovine, R. (2012) *El arte de gobernar el sistema educativo. Discurso de Estado y redes de integración socioeducativas*. Quilmes editorial. Buenos Aires.

Lauria, D. (2017) *La política educativa en la Provincia de Buenos Aires 2001-2005. De la crisis a la gobernabilidad*. UNIPE Editorial Universitaria. ISBN: 978-987-3805-23-3.

Martínez, D. G. y Morabes, P. (2022) “La comunicación de políticas educativas de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), provincia de Buenos Aires, Argentina. Significaciones, desplazamientos y articulaciones hegemónicas (2018-2019)”. *Comunicación*. Num. 46, pp. 8-30.

Morduchowicz, A. (2009). Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias. *Revista Aportes*, 26, 39-55.

Oszlak, O. (1984). “Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal”. En: Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Ed. Paidós, Ver en: www.oscaroszlak.org.ar

Perelmiter, L. y Marcalle, M. (2020) “Élites estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos”. *Revista Mexicana de Sociología* 83, núm. 1, pp. 185-21. ISSN: 0188-2503 (versión impresa). Universidad Autónoma de México.

Rivas, A. (2010) “La política educativa ante el abismo del federalismo”. FLACSO. Dossier. Propuesta educativa Número 33. Vol1, pp. 53-60.

Rivas, A. Coria, J. y Scasso, M. (2012) “Balance de la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires (2007-2011)”. CIPPEC. Programa de Educación, Área de Desarrollo. Buenos Aires.

Salerno, A. (2019). Una nueva derecha embarrada: perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015). *Sociohistórica* (44), e083. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11023/pr.11023.pdf

Salerno, A. (2020) El vínculo entre lo socioasistencial y la estrategia electoral de Cambiemos: de la campaña de María Eugenia Vidal a los perfiles y discursos ponderados en el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires (2015- 2019) (pp. 269-296). *PolHis* Año 13 - número 25 Enero-Junio de 2020 ISSN 1853-7723.

Spiridonov, M., L. (2012) “Los inspectores de enseñanza: tensiones entre el deber y la posibilidad de hacer. Estudio de caso de un Distrito de la provincia de Buenos Aires”. Tesis de posgrado. Universidad de San Andrés, Argentina. Agosto de 2012.

Stoppami, N., Baichman, A., y Santos, J.A. (2017). Política educativa y neoliberalismo: el rol del Estado, la lógica mercantil y la construcción de subjetividades durante el macrismo en la Argentina. *Revista Pedagógica*, 19(42), 8-33

Suasnábar, C., Orellano, V., Iglesias A., Miño Chiappino, J., Vuksinic, N. y Koc Muñoz, S. (2017) “La gestión educativa de la Alianza Cambiemos en la provincia de Buenos Aires: una exploración de las trayectorias profesionales, identidades políticas y la agenda de política”. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

Suasnábar, C. y Rovelli, L. (2010) “Gobierno y reformas de la educación en la Argentina reciente. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*. Sèvres: Centre international d'études pédagogiques.

Tiramonti, G. (2005) “La educación argentina en el contexto de las transformaciones de los años '90”. *Pro-Posiciones*, v. 16, n. 3 (48) - set./dez. 2005.

Normativas

Dirección General de Cultura y educación. Resolución N° 2397-2017

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Resolución Firma Conjunta 2017-2412-E-GEDEBA-DGCYE. La Plata, 29 de Diciembre de 2017. Disponible en: <https://normas.gba.gov.ar/documentos/BjbojATy.html>

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Resolución N° 450/2016. La Plata, 12 septiembre de 2016. Disponible en: <https://normas.gba.gov.ar/documentos/OZAENqFq.pdf>

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Resolución Firma Conjunta N° 247/2018. La Plata, 1 de Febrero de 2018.