

En Ministerio de Trabajo de la PBA, *Estudios de las Condiciones Laborales de la Provincia de Buenos Aires*. Provincia de Buenos Aires (Argentina): Ministerio de Trabajo de la PBA.

# El Estado y el Trabajo Docente: reflexiones en torno a la Administración Educativa y el Trabajo Docente.

Agustin Claus.

Cita:

Agustin Claus (2013). *El Estado y el Trabajo Docente: reflexiones en torno a la Administración Educativa y el Trabajo Docente*. En Ministerio de Trabajo de la PBA *Estudios de las Condiciones Laborales de la Provincia de Buenos Aires*. Provincia de Buenos Aires (Argentina): Ministerio de Trabajo de la PBA.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.claus/3>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p9td/vxx>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

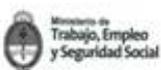


# Estudios sobre las condiciones laborales en la provincia de Buenos Aires

Monografías participantes en el Tercer Concurso Bialelet  
Massé | Septiembre 2013.

*Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires  
Andrea Suarez Maestre (Compiladora)*

## AUSPICIANTES



SRT

aset



BUENOS AIRES TRABAJO

BA

## PRESENTACIÓN:

*Desde el año 2009 el Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires viene llevando a cabo un certamen dirigido al público en general, interesado en conocer, interpretar y mejorar las condiciones laborales tanto en el ámbito estatal como privado. Los 32 estudios que aquí se presentan son el resultado de la convocatoria a la Tercer Edición del Concurso Bialeto Massé, y han sido evaluados por un jurado compuesto por notables representantes del mundo del trabajo en Argentina<sup>1</sup>. En las tres categorías en las cuales se agrupan estas investigaciones, se otorgan premios económicos y reconocimientos, los cuales serán anunciados en una Jornada de Exposición y premiación que tendrá lugar el día 10 de Septiembre de 2013, en la ciudad de La Plata.*

*La importancia de esta actividad radica en la posibilidad de difundir el conocimiento acerca del impacto del trabajo sobre la calidad de vida y salud de las personas que lo realizan, visibilizar las problemáticas asociadas a la organización del trabajo, fortalecer el diálogo social y sus instituciones, y contribuir a la construcción de políticas públicas tendientes a mejorar la calidad del empleo en la provincia de Buenos Aires.*

*Estos ambiciosos objetivos no podrían ser viables si no fuera por el apoyo de numerosas organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, así como de académicos, funcionarios, profesionales, y representantes de los trabajadores, que tenemos el honor de contar entre los participantes, auspiciantes y jurados. A todos ellos un agradecimiento especial, por mantener en vigencia este espacio para la investigación, la formación y la acción interdisciplinaria, participativa y plural.*

*Esperamos que este material sea de interés y de utilidad en el ámbito de decisiones de cada uno de sus lectores.*

*Un espacio de Investigación, Formación y Acción  
sobre los Conflictos Laborales de la Provincia de Buenos Aires*

**Andrea SUAREZ MAESTRE,**  
Coordinadora del Concurso Bialeto Massé  
La Plata, 3 de Septiembre de 2013

---

<sup>1</sup> Componen el jurado: Dr. Carlos TOMADA, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS); Mg. Marcelo CASTRO FOX, Director de la Oficina Internacional del Trabajo en Argentina (OIT); Dr. Juan GONZALEZ GAVIOLA, Superintendente de Riesgos del Trabajo (SRT); Dr. Julio C. NEFFA, Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); y Dr. Rodolfo CAPÓN FILAS, Director Equipo Federal del Trabajo (EFT) y ex Juez del Trabajo.

**PRIMERA PARTE**

Presentación .....	2
<b>Categoría A: Investigadores y Docentes Universitarios</b> .....	<b>6</b>
Capítulo 1: Condiciones de trabajo y calidad del empleo en la Provincia de Buenos Aires en el período 2003 – 2011. Análisis de los determinantes de los puestos de trabajo con bajas remuneraciones   Analía Calero y Isidoro Sorokin (UBA – UNLP).....	6
Capítulo 2: De Bialet Massé a los albores del siglo XXI: condiciones de trabajo y vida en el Conurbano Bonaerense   Paula Lucía Aguilar, M. Claudia Cabrera, Mariana Frega, Sandra Guimenez, Malena Hopp, Florencia Luci, Sebastián Trullás (Grupo de estudios sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA).....	39
Capítulo 3: Condiciones laborales de trabajadores jóvenes en el partido de Daireaux (Provincia de Buenos Aires). Un estudio sobre las relaciones institucionales, productivas y estatales que condicionan y constituyen el campo laboral   Marina Adamini (coord.), Cintia Hasicic y Eugenia Roberti (CEIL-CONICET – UNLP – CIC).....	85
Capítulo 4: Impacto de la organización, dirección y coordinación del trabajo en la salud de los trabajadores. Hacia una gestión responsable   Carlos David Simonetta (coordinador) y Daniel José Vinsennau (Faculta de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires) .....	129
Capítulo 5: Condiciones, Medio Ambiente y Organización del Trabajo: su impacto en la salud laboral en el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires. La experiencia de la Dirección General de Sanidad (DGS)   De Lena Susana María (Coord.), Claudia Verónica Salvi, Matías L. Tironi, Clara Natalia Digilio, Mónica Graciela Ruz, Juan José Mosca, Maria Ana Telleriarte, Graciela Folino, María Elena Graells, Monica Beatriz Perrotta, Julieta Masciotro, Mónica Liliana Capurelli, Diego David Roccatagliata Sledzinger, Marcelo E. Gonzalez, Santiago Luis Belderrain, Maricel Andrea Ramirez Modello (Dirección de Sanidad del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires).....	153
Capítulo 6: Comités Mixtos de Salud y Seguridad en el Trabajo en Hospitales de la Provincia de Buenos Aires   Beatriz Horrac, María Inés García, y María José Occhi. <i>Colaboradoras:</i> Sandra Vadurro, Iara Hourcouripe y Silvina Disipio. (Programa de Educación Permanente en Salud y Trabajo. Subsecretaría de Coordinación y Atención de la Salud. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires) .....	229
Capítulo 7: Movilidad cotidiana y trabajo. El caso de los trabajadores en urbanizaciones cerradas de la Región Metropolitana de Buenos Aires.   Blanco Jorge (coord), Luciana Bosoer, Florencia Gamba Bari, Darío San Cristóbal (Programa Transporte y Territorio. Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires).....	296
Capítulo 8: Acceso a la Salud para Trabajadores Rurales   Gustavo Horacio Marin (coord.) y Héctor Trebucq (Escuela Superior De Ciencias De La Salud, Universidad Nacional del Centro).....	333
Segunda Parte .....	356
Categoría B: Estudiantes y Graduados Universitarios o Terciarios .....	356

Capítulo 9: Ampliaciones de la Ecuación de Mincer: Una Alternativa Metodológica para la estimación del nivel de ingresos para Buenos Aires en el año 2005   Isabela Sánchez Vargas y Ernesto Jonathan Maciel (Universidad Nacional de Misiones).....	356
Capítulo 10: El Estado y el Trabajo Docente en la Provincia de Buenos Aires: reflexiones en torno a la Administración Educativa y la Precariedad Laboral Docente   Agustín Claus (Red Latinoamericana de Estudios sobre el Trabajo Docente y Dirección General de Cultura y Educación) .....	433
Capítulo 11: Estudio de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en el Jardín Maternal “ENSUEÑO”   Gallardo Estefanía y Beccaceci Sabrina (Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y Secretaria General de Gobernación) .....	477
Capítulo 12: “Enseñar y Aprender – Estudio sobre las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en una escuela del sur del conurbano bonaerense”. Gustavo Daniel Giménez .....	555
Capítulo 13: La docencia en la Argentina ¿vocación o salida laboral? Como la crisis socio-económica afecta la calidad de la Educación en la Argentina  Silvia Beatriz Cirone (Hospital Zonal de Lobos) .....	596
Capítulo 14: La precariedad del silencio: “condiciones laborales de los trabajadores de las policías de la provincia de Buenos Aires”   Jose Luis Bertini.....	639
Capítulo 15: La supervisión de arrestos domiciliarios en el Patronato de Liberados. Estudio de las condiciones y medio ambiente de trabajo del puesto Asistente Social   Adriana M. Blanco, Sonia G. Etchegoyen, Gustavo M. Mattia (Patronato de Liberados Bonaerense, Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires).....	699
Capítulo 16: “La salud laboral espacio lúdico”   Vanina Laura Campana; Mónica Fernández y Sergio Eduardo Prado .....	810
Capítulo 17: “Las condiciones de trabajo del puesto conductor ferroviario del GBA”. Marina Soledad Fiorellini (Coord.), Malena Lucía De Campos, Ma. Velia Videla. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales .....	842
Capítulo 18: “Medio ambiente de trabajo de los maquinistas navales en el buque BK1, Provincia de Buenos Aires, 2012” Fumagalli, Gabarro, Malagamba, Rosemblun, Tejerina .....	867
Capítulo 19: “Condiciones y medio ambiente de trabajo en la industria cárnica”. Fumagalli Silvana, Pico Alvaro Javier, Lozzia Andrés Alberto, Marey Sebastián Emanuel, Tarrio Tatiana. Cecilia, UDEM.....	909
Capítulo 20: “Seguridad e Higiene Laboral: Proceso de cambio cultural – Caso Bahía Blanca”, HEGUILEN, María Gabriella; Hipperdinger, Roberto A.; Campos, Miguel A; y Verna Etcheber, Roberto R. Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Bahía Blanca.....	958
Capítulo 21: “Las condiciones y medio ambiente de trabajo en una refinería de la provincia de Buenos Aires”. Fumagalli Silvana, Ávila Soledad Verónica, Beraldi Stella, Iannino Mariel. ....	996

Capítulo 22: “Cymat de los trabajadores de la Construcción y Mantenimiento de Rutas”. Fumagalli Silvana, Kiyozawa Jesica, Medina Gabriela y Saez Soledad .....	1033
Capítulo 23: Condiciones del Trabajo en la Actividad Turística de Gestión Comunitaria en la Provincia de Buenos Aires. Ignacio F. Suárez .....	1075
Capítulo 24: Cartoneros: el lado oscuro del reciclaje.   De Monte Dirce Paola (Coord.), De Monte Alexis José, De Monte Eladio Ulises y Ferreiro Gabriela Lorena .....	1098
Tercera Parte.....	1156
Categoría C: Trabajadores y Entidades sindicales .....	1156
Capítulo 25: “Disfonías y Actividad Docente, Experiencia desde una Organización Sindical” Lilian E. Capone. S.U.T.E.B.A. ....	1156
Capítulo 26: “Uniforme y sistemático: un caso de hostigamiento psicológico en el ámbito educativo de gestión privada” Mónica G. Arancibia .....	1211
Capítulo 27: “Las CyMAT en la Educación Técnica de la Provincia de Buenos Aires”. Elena Ortega. Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica. ....	1247
Capítulo 28: “Las condiciones de trabajo en la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires” - ARBA. Domínguez Laura Verónica. Asociación de Trabajadores del Estado. ....	1337
Capítulo 29: “Mujeres que teletrabajan en el hogar en la Prov. Buenos Aires, ¿Un nuevo problema familiar o una solución laboral?”. Alcides Aguirre, Mariana Moretti, Sonia Alejandra Boiarov. Asociación Civil Brisa Social.....	1399
Capítulo 30: “Personal del Servicio Doméstico: Consideraciones sobre el régimen legal actual y futuro”. Marta Susana Roncoroni, Unión Personal Auxiliar de Casas Particulares (UPACP).....	1445
Capítulo 31: Las CyMAT en el Sector de la Construcción. Provincia de Buenos Aires. Lic. Hernán M. Ruggirello, Lic. Pablo F. Dona. Fundación UOCRA para la Educación de los Trabajadores Constructores.....	1497
Capítulo 32: “Trabajo nocturno y por turnos en empresas eléctricas del conurbano bonaerense”. Marina A. Zunino Del Gesso, Marcelo G. Mazza .....	1521
<b>AUTORIDADES</b> .....	1563

# CAPÍTULO 10: EL ESTADO Y EL TRABAJO DOCENTE EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: REFLEXIONES EN TORNO A LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA Y LA PRECARIEDAD LABORAL DOCENTE | AGUSTÍN CLAUS (RED LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOBRE EL TRABAJO DOCENTE Y DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN)

## RESUMEN

La organización y administración del Estado en el siglo XXI enfrenta múltiples desafíos producto del crecimiento de las necesidades sociales crecientes. Es por ello, que se necesitará un Estado eficaz, y a la vez eficiente, para poder garantizar los derechos sociales de la sociedad moderna en un mundo en el cual la complejidad técnica, el conocimiento científico y el rol del trabajo aparecen como aspectos fundamentales que de manera articulada delimitan y conforman la división social del trabajo y la estructura clasista de la sociedad.

Como un aporte a esa construcción del Estado eficaz, mediante la presente investigación nos proponemos abordar el estudio de la administración educativa de la Dirección General de Cultura y Educación y su impacto respecto de las condiciones laborales de los docentes del sistema educativo bonaerenses con el propósito de conocer, analizar y describir su situación actual respecto de la últimas décadas.

Las múltiples interrelaciones y dimensiones que implica el análisis de uno de los aparatos estatales más grande del País, y de América Latina, supone una necesaria delimitación de las problemáticas que nos resultan claves y estructurales para la determinación de las lógicas implícitas en el funcionamiento y organización de la Dirección General de Cultura y Educación.

En conclusión, en la presente investigación, se abordaran los aspectos fundamentales referidos al Estado, su Aparato Estatal y la Administración Educativa, el Gobierno el sistema educativo y su vinculación territorial y las condiciones laborales contractuales del Trabajo Docente.

## 2. Introducción

El presente trabajo de investigación surge como la continuidad de la participación realizada en la segunda edición del Concurso Biale Massé, en la cual abordamos y complejizamos la situación del financiamiento educativo y de las condiciones laborales de los docentes. En efecto, en aquella, producto de la necesidad de profundizar la investigación de algunos aspectos y dimensiones específicas, se debió extraer aspectos que aquí se retoman. Desde ese mismo momento, se comenzó la profundización de las interrelaciones existentes entre el Estado y la situación laboral de los docentes.

Complementariamente, se retoma el estudio y análisis de algunos aspectos fundamentales del sistema educativo bonaerense, el Estado, la administración educativa y el trabajo docente, con una profundización del abordaje de cada uno de ellos con el propósito de aportar insumos para la toma de decisiones y definiciones de políticas públicas en materia educativa.

Las preguntas que guiaron nuestra investigación se refieren a la necesidad de problematizar sobre determinadas dimensiones específicas del sistema educativo bonaerense, y también a nivel nacional, debido a que en la literatura especializada de administración educativa, planeamiento, programación

educativa, etc. etc. no suelen ser tomadas como objeto de estudios con la profundidad y especificidad requerida.

Por consiguiente, partimos de preguntarnos, y a la vez, aspiramos, qué producto de la investigación delinear algunas pistas que permitan comprender sus causas, ¿Cuáles son las interrelaciones existentes (o no) entre la estructura del Estado Provincial, la Administración Educativa y el impacto respecto de la condición laboral de los docentes?, ¿Resulta factible identificar causas y efectos en ella?, ¿Por medio del análisis y estudio de la estructura del aparato del Estado, resulta posible vislumbrar la lógica del poder que tiene impresa?, ¿Cómo evolucionaron las condiciones laborales de los docentes durante las últimas décadas?, ¿Existen interrelaciones entre la configuración institucional del aparato estatal y la calidad del trabajo docente?, ¿Cuál es la situación de vulnerabilidad laboral en la que se encuentran los docentes bonaerenses?, ¿Se encuentra un proceso de precarización laboral docente? y, por último, ¿Se encuentra evidencia que permita caracterizar el impacto que tiene el rol del estado y la calidad del empleo docente?.

Mediante la presente investigación nos proponemos abordar las complejas interrelaciones existentes vinculadas a la administración educativa provincial, a través del estudio de la organización orgánico-funcional del aparato de gobierno, y el trabajo docente, a través de la aproximación respecto de la situación contractual de precariedad y/o flexibilidad del trabajo de los docentes del sistema educativo bonaerenses con el propósito de conocer, analizar y describir su situación en la actualidad respecto de la última década.

La vinculación de estas dimensiones tiene como propósito indagar las vinculaciones y las determinaciones mutuas que se podrían identificar, señalar y analizar, para poder impulsar mejoras de política educativa tendientes a la mejora de la administración y gobierno de la administración educativa del sistema educativo provincial.

Particularmente, la participación mediante la elaboración de estudios de investigación por parte del Estado Provincial, a través del Ministerio de Trabajo, proporciona un incentivo a la participación y desarrollo de investigaciones con el propósito de elaborar las herramientas técnicas de diagnóstico para la elaboración de políticas públicas en materia de mejoras del *trabajo* en el ámbito de la provincia, particularmente el trabajo de los docentes y su situación contractual vigente en la actualidad.

### **3. Objetivos del Estudio**

#### **3.1. Objetivo General**

Mediante el presente trabajo de investigación nos proponemos conocer, describir y analizar de manera articulada, el rol del Estado, el gobierno del sistema educativo y las condiciones laborales de los docentes del sistema educativo bonaerense.

#### **3.3. Objetivos Particulares**

El primer objetivo, consiste en caracterizar la estructura orgánico-funcional de la Dirección General de Cultura y Educación, instancia institucional del Estado Provincial, como máxima autoridad responsable de gestión, administración, organización y gobierno del sistema educativo bonaerense.

El segundo objetivo, se refiere a la problematización y conceptualización en torno al significativo rol de la *administración educativa* del sistema educativo bonaerense complejizando las diferentes lógicas de gobierno implícitas y/o explícitas y la construcción teórica de las lógicas de conducta del comportamiento y la estructura organizacional de la Dirección General de Cultura y Educación.

El tercer objetivo, consiste en analizar la situación histórica y reciente del *trabajo docente*, para problematizar respecto de la calidad del trabajo docente en el ámbito del empleo público provincial y, a la vez, identificar la existencia, o no, mediante la evidencia empírica relevada, de un proceso de proletarianización laboral y/o informalidad del trabajo de los docentes del sistema educativo bonaerense, en un contexto de sostenido incremento del financiamiento educativo.

Por último, el cuarto objetivo, implica presentar evidencia que permita la problematización interrelacionada de las dimensiones descriptas, para identificar las interdependencias, determinaciones y/o independencias del comportamiento de cada una de ellas, con el propósito que nos permita caracterizar el gobierno y la estructura de la *administración educativa* del sistema educativo bonaerense y el estado de la situación reciente de las condiciones del *trabajo docente*.

#### **4. Procedimientos metodológicos utilizados.**

La estrategia metodológica en la cual se basó el presente trabajo de investigación consideró, por un lado, aspectos de carácter exploratorio y, por el otro, aspectos de carácter descriptivos. Respecto del procedimiento lógico utilizado, sobresalen los métodos de análisis y síntesis como herramientas utilizadas en el proceso de investigación.

Desde una perspectiva macro y micro institucional, se contemplan las principales variables contextuales del Estado, la administración educativa y las condiciones laborales de los docentes. Las fuentes de la información estadística utilizadas fueron tanto primarias como secundarias y la principal vía de aproximación a los fenómenos consistió en el análisis y producción de indicadores e información estadística.

#### **5. Marco teórico.**

El enfoque teórico asumido en la presente investigación consistió en el análisis del Estado, desde una perspectiva social del derecho y de la teoría de la regulación, ambas teorías, constituyeron el marco teórico desde el cual, se problematizaran las diferentes dimensiones investigadas. Sostenemos, la perspectiva filosófica, económica y social del Estado y el Trabajo elaborada por el Marxismo.

#### **6. Desarrollo del estudio**

Pensar, definir y reflexionar acerca de la constitución histórica del *Estado* en la Argentina y, en particular, en la Provincia de Buenos Aires, implica plantear la interrelación de diferentes disciplinas que nos permitan conocer, comprender y complejizar respecto de su génesis y conformación histórica.

Las conceptualizaciones y discusiones en torno al Estado exceden los límites del objeto de estudio de la presente investigación, pero a la vez, resulta fundamental caracterizar y describir nuestra postura acerca de lo que entendemos por Estado, de tal forma que nos permita definir nuestro marco teórico desde el cual abordaremos las distintas problemáticas investigadas.

Eludiendo plantear una discusión alrededor de las diferentes teorías y conceptualizaciones respecto de lo que plantean los diferentes enfoques filosóficos, políticos, sociales y económicos, respecto de la

conformación y origen del Estado, se desarrolla el marco teórico asumido en el presente trabajo de investigación.

Resulta clave caracterizar la concepción en torno al Estado (y su rol) que se utiliza como marco teórico en la presente investigación. En consecuencia, se define el significado de las diferentes dimensiones implícitas en la caracterización del Estado, y luego, se abordan desde ésta perspectiva las diferentes dimensiones abordadas.

### 6.1. El Estado: ¿Aparato Burocrático, Democrático y/o Agente Estratégico?

Desde una crítica al Estado capitalista, Zhidkov y otros, sintetizan las dimensiones fundamentales que en todo análisis del Estado se requieren abordar para realizar un estudio significativo. En efecto, se encuentra, *la esencia, el contenido, el tipo histórico, las funciones, la forma, en términos de gobierno, estructura estatal y régimen estatal, y el mecanismo, como concepto específico y la estructuración del mecanismo estatal.*

En este sentido, Zhidkov y otros, afirman que la *Esencia del Estado*, se define como un “...fenómeno social<sup>1</sup> determinado, consiste en que constituye una organización singular del dominio político en la sociedad clasista...”. Asimismo, respecto del *Contenido*, los autores plantean que ambos conceptos – *esencia y contenido*- definen la naturaleza de clase del Estado, aunque no de la misma manera. Mientras la *esencia* abarca lo indispensable en cualquier Estado (su Tipo), el “...*contenido caracteriza la unidad de lo necesario y lo casual*...”. (Zhidkov y otros; págs. 47 y 51; 1987)

Respecto del *Tipo Histórico de Estado*, Zhidkov y otros, plantean que “...*es una abstracción científica, y no un simple conjunto de Estados de determinada formación socioeconómica*...”. (Zhidkov y otros; pág. 50; 1987)

Como hemos caracterizado, el Estado, desde esta perspectiva, la cual adherimos y promovemos, representa la síntesis de los intereses irreconciliables de clases en un momento histórico determinado. No obstante, el Estado siempre actúa, no de manera neutral, mediante su papel activo “...*halla la materialización práctica de sus funciones, las cuales, son las principales líneas de su actividad, que expresan en esencia de clase, en la solución de las tareas fundamentales que tiene planteadas*...”. (Zhidkov y otros; pág. 53; 1987)

En consecuencia las formas y los métodos de ejercicio de las funciones del Estado, implican un conjunto de dimensiones propias que resultan fundamentales de abordar. Es decir, la *esencia*, el *contenido* y las *funciones* del Estado expresan el carácter del poder estatal, mientras que la *forma*, en cambio, se refiere e indica cómo está organizado dicho poder. En efecto, Zhidkov y otros, afirman que se “...*manifiesta en la estructura y las interrelaciones de los órganos del Estado y las partes territoriales que lo integran, así como en los métodos de actividad del aparato estatal. La forma del*

---

<sup>1</sup> Zhidkov y otros, amplían la dimensión de la *Esencia del Estado* como fenómeno social y destacan los principales aspectos: “...i) constituye la organización de dominio político surgida en determinada etapa del desarrollo histórico y que desaparece en determinada etapa histórica; ii) está condicionada por la base económica de la sociedad y es la superestructura levantada sobre ella, actuando como Estado de determinado tipo histórico; iii) es la organización de la clase (o clases) dominante de los propietarios de los principales medios de producción para defender sus intereses clasistas y iv) es la organización política universal, dueña del poder público soberano y sus apéndices materiales y se caracteriza por la distribución de la población según una división administrativo-territorial, los impuestos y el Derecho...” (Zhidkov y otros; pág. 48; 1987)

*estado se examina desde el punto de vista de la forma de gobierno, la forma de estructura estatal y de régimen estatal... ”. (Zhidkov y otros; pág. 69; 1987)*

Respecto del *Mecanismo del Estado* se aduce a toda la diversa actividad del Estado, sus funciones y sus órganos estatales como principales instituciones de ejecución de las mismas. Zhidkov y otros, lo caracterizan mediante varios rasgos esenciales “...*El primero, representa un sistema integral de órganos estatales ligados por principios únicos de actividad en el ejercicio del poder estatal. El segundo, dichos órganos constan de una categoría especial de personas que se ocupan de gobernar y, el tercero, el mecanismo del Estado dispone de instrumentos de coacción directa para garantizar su actividad... ”. (Zhidkov y otros; pág. 69; 1987)*

Asimismo, mediante la sucesión de los tipos históricos de Estado se cambia no sólo la esencia de clase del mecanismo estatal, sino también su estructura. Zhidkov y otros, exclaman que “...*el aumento constante de la complejidad del aparato estatal es una ley objetiva del desarrollo histórico... ”. (Zhidkov y otros; pág. 76; 1987)*

En síntesis recuperamos la conceptualización acerca del origen del Estado elaborada por Engels, cómo producto social de un momento histórico determinado sintetizando que “...*el Estado no es de ningún modo un poder exteriormente impuesto a la sociedad; tampoco es la realización de la idea moral, “ni la imagen y la realización de la razón”, como pretende Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente de conjugar. Pero a fin de que las clases antagonistas, de opuestos intereses económicos, no se consuman a sí mismas y a la sociedad con luchas estériles, hácese necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto de mantenerlo dentro de los límites del “orden”. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado... ”. (Engels; pág. 160; 1970)*

## 6.2. La Administración Educativa

*Ensayos de Investigación, Formación y Acción*

En la literatura especializada existen múltiples conceptualizaciones en torno a la *administración educativa, administración de la educación, administración del sistema educativo y/o administración de las instituciones educativas*<sup>2</sup>, dentro de las cuales, cada una de ellas implica connotaciones, definiciones y significados particulares y, en muchos casos, encontramos que mediante denominaciones similares se definen conceptos y significados diferentes y, hasta en algunos casos, antagónicos.

Como ya había señalado Paviglianitti en su célebre “*Diagnostico de la Administración Censal de la Educación*” de los años ochenta declarando que “...*es notable y preocupante la ausencia de reflexión sobre el aparato administrativo de la educación. De hecho, esta estructura participa en el proceso de materialización de las políticas públicas y constituye un verdadero condicionante para la reproducción de modelos educativos considerados como deseables por los diferentes elencos gobernantes... ”. (Paviglianitti; pág. 111; 1988)*

---

<sup>2</sup> Paviglianitti agrega y clasifica el conjunto de las investigaciones elaboradas por la literatura especializada en grandes grupos: a) los trabajos del área de planificación educacional, b) los trabajos descriptivos, c) los trabajos que tienen como eje la regionalización y d) los trabajos cualitativos.

En el plano provincial, en la búsqueda de antecedentes provinciales, se destaca el estudio pionero realizado por Reyna Almandoz, en la década del veinte del siglo XX, denominado "La Administración Escolar de la Provincia de Buenos Aires". En el mismo se contemplaban los principales aspectos de la administración de la educación provincial y resulta oportuno señalar su contenido "...*El capítulo primero antecedentes sobre la organización de la administración escolar. El segundo, presupuesto de gastos. El tercero, Estadística Escolar, Escuelas, Inscripción y Alumnos. El cuarto, Escalafón y sueldos del personal docente. El quinto, legislación económica. El sexto, edificación escolar. El séptimo, higiene escolar. El octavo, Factores de progreso y el noveno, la escuela como exponente de civilización. Por último el autor, incorpora un listado de las personas que fueron Directores Generales de la DGE...*". (Reyna Almandoz; 1925)

Particularmente, creemos oportuno resaltar significativamente, el acertado análisis, profundo e integral y, a la vez, sintético que Salas Madriz nos presenta respecto de la definición y caracterización de la *administración Educativa* y su *fundamentación epistemológica*.

La comunión con dicho análisis radica en que nos permite "...*establecer criterios para orientarse dentro de la vasta y compleja red de disciplinas que entran en juego en el estudio del fenómeno educativo...*". (Salas Madriz; pág. 9; 2003)

Desde una perspectiva histórica, Salas Madriz, afirma, "...*desde que la educación se constituyó en el siglo XIX en un proyecto social, económico, político y cultural, como resultado de los procesos desencadenados en estos ámbitos por la Revolución Industrial y la caída de los gobiernos monárquicos, se convirtió en objeto de estudio filosófico y, posteriormente, de distintas disciplinas como la Sociología, la Psicología, y de las Ciencias Políticas, entre otras...*". (Salas Madriz; pág. 10; 2003)

Asimismo, en el siglo XX la educación registró un crecimiento significativo como demanda social y en la cual los Estados, con sus diferentes grados de responsabilidad la fue satisfaciendo, se fue conformando una "...*comunidad de investigadores, dedicados a dar cuenta de la compleja trama de elementos que entran en juego en el proceso de enseñanza-aprendizaje, no sólo a nivel pedagógico, sino también administrativo...*". En este sentido "...*en el campo específico de la Administración, se registró una importante revolución epistemológica, a partir de la puesta en escena del pensamiento sociológico alternativo al positivista de base comtiana...*". (Salas Madriz; pág. 10; 2003)

El objeto de estudio de la *administración educativa*<sup>3</sup>, siguiendo a la especialista Salas Madriz, nos permite señalar que "...*la organización educativa es un tipo específico de organización y, cómo tal, constituye su objeto de estudio. La teoría de esta disciplina se construye a partir de la confluencia de*

---

<sup>3</sup> En su artículo académico, Salas Madriz, realiza la fundamentación epistemológica de la *administración educativa* como disciplina científica, para evaluar si una disciplina ha alcanzado status científico mediante la justificación de los requisitos sistematizados por el epistemólogo Mario Bunge. A manera de síntesis, se detallan, *a)* Exista una comunidad de investigadores en la que se da flujo de información constante e inteligente sobre los objetos de estudio; *b)* El sistema social aprecia y valora el trabajo científico que en ella se realiza, al punto que facilita los medios necesarios para que esto ocurra; *c)* Los objetos que estudia son entes reales; *d)* Está ontológica y epistemológicamente definida; *e)* Sus teorías y métodos permiten explicar la realidad y actuar sobre ella; *f)* Dispone de un "cuerpo" de datos, hipótesis, métodos, instrumentos, entre otros, suficiente para operar, con medios para mantenerlo actualizado; *g)* La problemática que aborda se refiere a objetos que forman parte de su dominio, o a otros con los que estos objetos mantienen relaciones significativas; *h)* Cuenta con un fondo de conocimientos, cuya dimensión crece constantemente; *i)* Los objetivos que se persiguen hacen referencia a los objetos de su dominio: descubrimiento de leyes, formulación de teorías, diseño de métodos, entre otros y *j)* Los métodos que utiliza son escrutables y justificables.

*tres ejes disciplinares fundamentales: las Ciencias de la Educación, la teoría administrativa general y, otras disciplinas, como la Economía, la Psicología, la Sociología, las Ciencias Políticas y el Derecho, entre otras...". (Salas Madriz; pág. 11; 2003)*

Respecto de la identificación de los diferentes elementos de análisis que componen la organización educativa, Salas Madriz, señala al *i) Proyecto Educativo: tipo de sociedad y sistema económico-político y Política Educativa: Curriculum; ii) Paradigma o paradigmas educativos puestos en práctica; iii) Infraestructura General; iv) Educador; v) Educando; vi) Familia y vii) Otros actores sociales.* (Salas Madriz; pág. 15; 2003)

### **6.3. El Aparato Estatal: estructura organizacional**

La Provincia de Buenos Aires ha sido reiteradamente precursora de la organización del Sistema Educativo Nacional desde la sanción de la Constitución de 1873, la Ley de Educación Común en 1875 y el Reglamento Escolar de 1876, aprobado durante el mandato de Domingo Faustino Sarmiento en la Dirección General de Escuelas.

La responsabilidad del gobierno y la administración del Sistema Educativo Provincial se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo Provincial que ejerce su política educativa a través de la Dirección General de Cultura y Educación -DGCyE-.

La estructura interna de la Dirección General de Cultura y Educación no ha permanecido estática y ha sido modificada en cada etapa histórica acorde a la política educativa provincial, de manera tal que permita reorganizar el aparato estatal, de administración central, en correspondencia a la normativa vigente y a las definiciones de políticas educativas.

Un análisis riguroso y exhaustivo del *aparato estatal* excede los alcances de la presente investigación. No obstante, nos aparece oportuno proponer una esquematización de la estructura organizacional de la -DGCyE- con el propósito de conocer sus diseños en los diferentes años, y que nos permita indagar los tipos de vinculaciones institucionales y los grados de concentración y/o descentralización que promueven.

Tal como señala Malpica, “...en los Estados modernos la Administración Pública emana del poder público y lo representa. Ejerce ese poder en la determinación de objetivos, opciones y prioridades, en la formación de regulaciones, en la asignación de roles, atribuciones y recursos, en la imposición de limitaciones e incentivos, en la evaluación y control de los procesos sociales. Todo ello en aras del interés social, y arbitrando entre las empresas, las organizaciones y las personas, y con sujeción a normas fundamentales pre-establecidas...”. (Malpica; pág. 6; 1980)

Para abordar la administración educativa del sistema educativo bonaerense de manera tal de diferenciar las lógicas institucionales-administrativas-organizacionales en las cuales se gestiona el funcionamiento del sistema y los diferentes roles de los actores según las diferentes instancias jerárquicas, se propone una doble dimensión de análisis para cada nivel institucional.

Desde la perspectiva de la administración y su vinculación con la planificación educativa, se encuentra la clásica diferenciación entre la macro y micro planificación. Tal como señala, Malpica, la *macro-administración* de la educación “...se da a partir de los más altos niveles del gobierno y desciende hasta los niveles de la prestación de los servicios. En efecto, “...es la expresión de una función gubernamental, y tiene por lo tanto una naturaleza burocrática. Se organiza a partir de una

*superestructura, y se desconcentra y descentraliza horizontal y verticalmente (territorialmente) para cumplir mejor sus propósitos...”. (Malpica; pág. 13; 1980)*

De manera complementaria, siguiendo el camino inverso, la *micro-administración*, según Malpica, “...se eleva desde el nivel de base para integrarse y luego articularse con la administración gubernamental propiamente dicha. Consiste en el nivel operativo efectivo de los servicios educativos, que a la vez, podría conceptualizarse como la administración institucional<sup>4</sup>...”. (Malpica; pág. 15; 1980)

En este apartado, nos interesa conocer, describir y comprender la estructura orgánico-funcional de la Dirección General de Cultura y Educación -DGCyE-, durante los últimos veinte años, para problematizar respecto del grado de burocratización implícita en la estructura de gobierno del sistema educativo bonaerense y las lógicas que determinan la distribución del poder en el proceso de la toma de decisión mediante la caracterización de su diseño y estructura orgánico-funcional. En segundo lugar, luego de dicha problematización, nos interesa indagar los grados de atomización y/o democratización implícita en dichos diseños estructurales que se vislumbran a partir del análisis de las relaciones institucionales de jerarquización, centralización y descentralización vertical y/o horizontal.

### **6.3.1. Caracterización de la Estructura Orgánico-Funcional de la Dirección General de Cultura y Educación: ¿Democrática y/o conservadora?**

En todo análisis organizacional de cualquier tipo de institución, sea de carácter público, privada y/o sin fines de lucro, implica asumir una tarea analítica de una gran complejidad y requerimientos que exceden los límites que se plantean en la presente investigación.

No obstante, en el presente apartado, nos interesa caracterizar y describir, cómo, de qué manera y cuáles son las relaciones de jerarquía, tanto horizontales como verticales, en la estructura de la administración central de la Dirección General de Cultura y Educación

Tal cómo afirma Hintze, mediante su objeto de estudio respecto del comportamiento de las organizaciones, existen distintos modelos de gestión que implican modalidades distintas de cómo se estructuran y determinan las relaciones entre los objetivos de la organización y los recursos que se destinan para alcanzarlos. En efecto, agrega que “...la administración de las estructuras es el proceso mediante el cual se establecen y aplican las reglas de juego sobre el uso de recursos; reglas que toman en cuenta desde la filosofía organizativa, la división de la responsabilidad y la autoridad, la articulación y coordinación entre las diferentes áreas hasta la asignación de las responsabilidades cada uno de los puestos de trabajo...”. (Hintze; pág. 6; 1999).

Otra de las dimensiones que destaca Hintze en todo análisis de estructura organizacional remite a la diferenciación fundamental de la utilización de técnicas de descripción de estructura formales y reales. La primera, *formal*, la define, como aquella que “...surge del carácter jurídico que las organizaciones adquieren cuando son constituidas como instituciones privadas o públicas. Este carácter está dado por actos jurídicos que, en el caso de las instituciones públicas, son normas (tales como leyes de ministerios o leyes de creación de organismos). Estas normas de creación, que establecen los objetivos o finalidades institucionales, las fuentes de los recursos y la forma de gobierno interno...”.

---

<sup>4</sup> Resulta importante no confundir la concepción de la *administración institucional* con la *administración educativa* que implica un posicionamiento teórico científico diferente y, a la vez, más abarcativo de la unidad de análisis en cuestión.

Además, de la *formal*, existen estructuras *reales*, “...que pueden estar o no respaldadas y sustentadas por normas vigentes...”. Finalmente, “...La estructura real sustentada en normas vigentes es la estructura “formal-real”, mientras que aquella parte que sólo figura en las normas pero no se ha aplicado (o ha dejado de aplicarse)...”. (Hintze; pág. 6; 1999).

### 6.3.1.1. Estructura Orgánico-Funcional de la -DGCyE-

(Años 1990-2011)

El gobierno y administración del sistema educativo bonaerense se encuentra a cargo de la Dirección General de Cultura y Educación, tal como lo estipula la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Durante la década de los años noventa, la estructura del aparato estatal de la Dirección General de Cultura y Educación -DGCyE-, se configuró en base a un diseño de estructura burocrática-jerárquica en la cual, preponderaba la jerarquización verticalista en el proceso de toma de decisiones, la reducción de los canales de comunicación *hacia arriba* de manera de mecanizar los circuitos y las relaciones de las diferentes dependencias departamentales.

Cómo máxima autoridad de conducción de política educativa, se encuentra el Director General, del cual, dependían tres subsecretarías, Educación, Cultura<sup>5</sup> y Administrativa, y a la vez, otras instancias institucionales, con similar jerarquía formal, tales como el Consejo General de Cultura y Educación, la Asesoría General, la Unidad Ejecutora Provincial. Con menor rango de jerarquía institucional, se encontraban la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar, la Dirección de Ceremonial y la Auditoría General.

La Ley N° 11.612 de Educación de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en el año 1995 y vigente hasta el año 2007, comprende un conjunto de artículos que van desde el 29 al 43, mediante los cuales define, consigna y describe los requisitos, las responsabilidades, las facultades, los deberes y obligaciones que el Director General de la -DGCyE- tiene a su cargo.

En el siguiente gráfico, se presenta el diseño estructural-orgánico-funcional de la -DGCyE-. Resulta importante destacar, que si bien en términos generales, dicha estructura no ha sufrido grandes modificaciones respecto de las divisiones departamentales y sus relaciones jerárquicas-burocráticas durante todo el periodo en estudio, a partir del año 2007, los contenidos y roles fueron significativamente redefinidos en función de la nueva ley de educación provincial, que se abordarán en apartados posteriores.

La Subsecretaría de Educación, tiene a su cargo fundamentalmente la política pedagógica provincial, de manera tal de concentrar en ella las políticas educativas que se encuentra estructurada mediante quince (15) Direcciones Provinciales correspondientes a los diferentes niveles y modalidades de la educación. Las Direcciones Provinciales de Niveles Educativos, Inicial, Primaria, Secundaria y Superior No Universitaria. Otras, tales como las Direcciones Provinciales de Gestión Estatal, Gestión Privada, Política Socio-Educativa, Planeamiento y Educación Técnico-Profesional y las Direcciones de Modalidades, Adultos, Artística, Educación Física, Especial y Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

---

<sup>5</sup> En el año 2003, la subsecretaría de Cultura se convirtió, mediante la Ley N° 13.056, en el Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires que funciona como organismo descentralizado dependiente del poder ejecutivo provincial.

El conjunto de tareas de la contabilidad pública, gestión de cargos docentes y administrativos, pago de proveedores de la -DGCyE- y, fundamentalmente, la administración contable en la cual se base el funcionamiento del sistema educativo bonaerense, se encuentra a cargo de la Subsecretaría Administrativa, de la cual dependían, ocho (8) Direcciones. La Dirección Provincial de RR.HH y las Direcciones de Contabilidad y Finanzas, General de Administración, Propiedades, Compras y Contrataciones, Personal, Coordinación Administrativa y Servicios Generales.

Por medio de la representación gráfica de las relaciones institucionales entre las diferentes áreas departamentales de la estructura orgánico-funcional de la -DGCyE-, se desprende, la existencia de una significativa centralización jerárquica vertical, concentrándose en las dos subsecretarías como principales responsables instancias institucionales de la toma de decisión.

En este sentido, la misma impresión se desprende del análisis exhaustivo de la Ley de Educación, vigente en dicho periodo, en la cual se puede encontrar una significativa tendencia descentralizadora y privatista de la política educativa provincial. Promoviendo la jerarquización del rol del municipio, los consejos escolares y la gestión privada de la educación.

En el cuerpo de dicha Ley se observan dos apartados, que se relacionan de manera directa con esta tendencia hacia la descentralización, uno de la *Administración Distrital* y otro de los *Consejos Escolares*, con los artículos 47 a 49 y 50 a 101, respectivamente. (LEP; 1995)

Respecto del impulso explícito al aumento de la oferta educativa de gestión privada, en el cuerpo de dicha Ley, se encuentran los artículos 102 al 122, mediante los cuales se promueve, desde el propio Estado, la proliferación de la gestión privada y, en cambio, a la oferta de gestión estatal, se le otorga un segundo plano subsidiario de la privada.

Durante la década del noventa, en el marco de la política de descentralización, en términos de la administración central, se promovió la concentración del poder de la toma de decisiones a cargo del Director General en detrimento del Consejo General como órgano de decisión política. Además, debido a su reducción en términos de la cantidad de miembros, que pasaron de 12 a 10, como en las potestades formales de dicho órgano en materia de reducción de acuerdos y definición de políticas educativas provinciales. A nivel territorial, Duro afirmó, que “...se visualiza a la escuela como la unidad de cambio del sistema educativo. La institución escolar es responsable por el mejoramiento de la calidad del servicio educativo...”. (Duro; pág. 15; 2000)

Esta política educativa promovida esencialmente por la descentralización implicó múltiples dimensiones y se desarrolló bajo la denominada “*Transformación Educativa*”<sup>6</sup> que pretendió una reforma estructural del sistema educativo bonaerense. Mediante palabras textuales, de su implementadora, que la definió como un proceso en el cual “...con la convertibilidad, la apertura económica y la reforma del Estado, se inició una nueva etapa en la que los recursos humanos deben contar con competencias, capacidades y aptitudes específicas...”. (Ginnettasio; pág. 6; 1998)

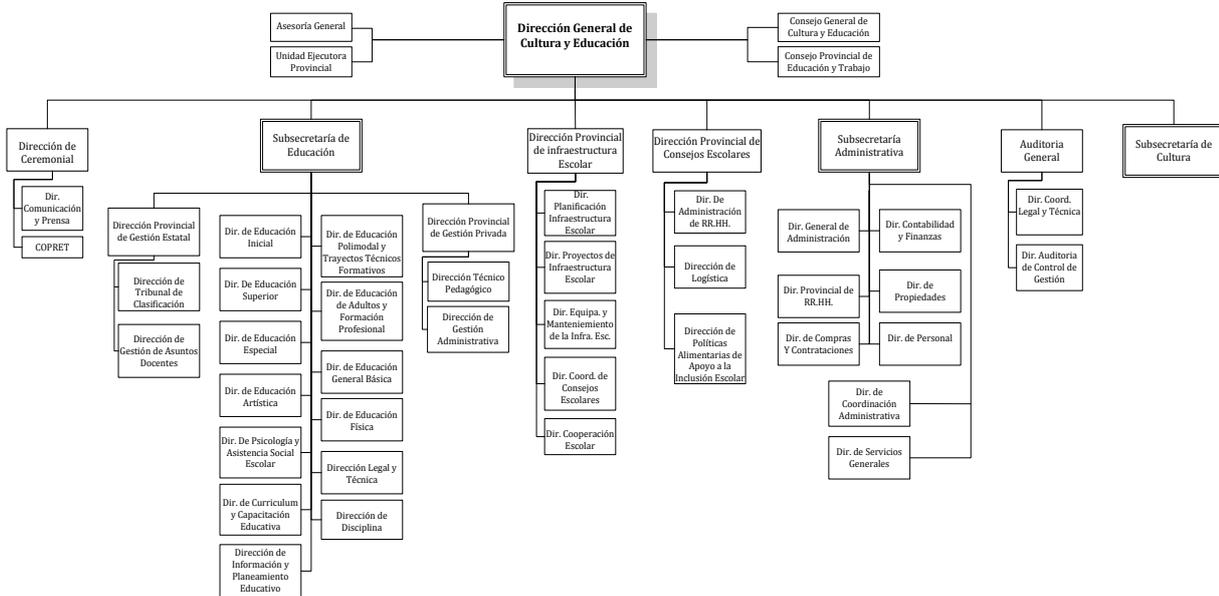
---

<sup>6</sup> Migliavacca, Saforcada, Jaimovic. entre otros, afirman que la “*Reforma Neoliberal del Estado impulsada por la Transformación Educativa*” se implementó mediante un conjunto sistematizado y estructurado de leyes tales como: i) *Ley de Transferencia de Servicios Educativos*, N° 24.049 (1991); ii) *Ley Federal de Educación* N° 24.195 (1993); iii) *Reforma Constitucional Nacional* (1994); iv) *Reforma Constitución Provincial* (1994); v) *Ley de Educación Superior* N° 24.521 (1995) y vi) *Ley de Educación Provincial* N° 11.612 (1995).

Naturalmente, esta reforma no implicó *neutralidad*, cómo ninguna reforma lo supone, debido a que como tal, se promueve en el marco de un proyecto político-educativo determinado. Albergucci, exponente de la implementación del Polimodal en el sistema educativo bonaerense, que supuso la desarticulación del anterior Nivel Medio y la debilitación de la Educación Técnica y Agraria, afirmó que “...*La Transformación de la educación se ha de realizar con las reglas de la descentralización, para dar respuesta a las necesidades de cada realidad: descentralización a nivel macro-sistema y a nivel micro-institución...*”. Asimismo, ante la no-neutralidad implícita de la misma, previó con anticipación algunas cuestiones críticas que implicaba el proceso de descentralización, en marcha y identificó tres grandes riesgos referidos a una “...*i) Virtual desarticulación del sistema educativo, ii) Eventual incapacidad para establecer orientaciones políticas básicas al sistema educativo y iii) Profundización de las desigualdades existentes en materia educativa entre jurisdicciones y grupos sociales...*”. (Albergucci; pág. 229; 2000)

En el marco de la crisis social y económica en la que se encontró el sistema educativo bonaerense durante la década del noventa, se registro un proceso en el cual “...*en la Dirección General de Escuelas y Cultura se observa debido a su debilitamiento como organismo estatal...*”. (Katz; pág. 244; 1996).

Mintzberg, mediante su análisis y diseño de las organizaciones, propone una clasificación, para dimensionar los grados de descentralización y las cuotas de poder que en las estructuras organizacionales, mediante cinco tipos hipotéticos que denomina: “...*a) Centralización vertical y horizontal: el poder de decisión aquí está concentrado en manos de un solo individuo, es decir, el Director General; b) Descentralización horizontal limitada (selectiva): en este tipo encontramos la organización burocrática con tareas no calificadas que confía para la coordinación en la estandarización de procesos de trabajo; c) Descentralización vertical limitada (paralela): aquí encontramos a la organización que está dividida en unidades o divisiones, en cuyos mandos medios está delegada (en paralelo) una gran cantidad de poder formar para tomar las decisiones; d) Descentralización vertical y horizontal selectiva: aquí se observa en conjunto la descentralización tanto vertical como horizontal de manera selectiva y en paralelo y e) Descentralización vertical y horizontal: aquí el poder de decisión se concentra en su mayor parte en los niveles inferiores de la organización...*”. (Mintzberg; pág. 139-141; 2004)



Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución N° 4.747/02 y N° 2.536/08 de la DGCyE.

Desde esta perspectiva de análisis, se desprende que durante la década del noventa la estructura orgánico funcional de la -DGCyE- se encontraría entre dos tipos de estructura de las organización según la tipología de Mintzberg, con mayor intensidad el tipo de *Centralización vertical y horizontal* concentrándose el poder de decisión sólo en el Director General y línea directa de dependencia, y en una menor medida, tanto en la *Descentralización vertical y horizontal selectivas* debido a la gran complejidad y tamaño de la estructura de la administración central de la -DGCyE- que imposibilita la monopolización total del poder de decisión.

En contraposición a la política educativa en el marco de la “*Transformación Educativa*” implementada durante la década del noventa en el marco de las políticas neoliberales, en el año 2007, en la Provincia de Buenos Aires, se sancionó la nueva Ley de Educación Provincial N° 13.688 que modifico sustancialmente el paradigma pedagógico de la política educativa provincial, acompañada de un nuevo marco legal que promueve el enfoque del derecho social a la educación universal<sup>7</sup>.

Respecto del análisis de la estructura orgánica-funcional de la Dirección General de Cultura y Educación, la nueva Ley, promovió la profundización de los grados de institucionalización de los diferentes actores responsables del sistema educativo bonaerense. En efecto, redefinió (y definió) los roles de los funcionarios responsables de la conducción político-pedagógico-administrativa de la

<sup>7</sup> El actual cambio de paradigma en el cual tanto el Estado, Nacional y Provincial, recuperan su papel preponderante, se generó una *legislación educativa* que promueve el derecho social a la educación, tiende a generar una educación más democrática para la construcción de una sociedad más justa y revierte y reemplaza a la normativa conservadora vigente en los años 90°. La moderna legislación educativa consiste en: i) *Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clases* N° 25.864 (2003); ii) *Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente* N° 25.919 (2004); iii) *Ley de Educación Técnico Profesional* N° 26.058 (2005); iv) *Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes* N° 26.061 (2006); v) *Ley de Financiamiento Educativo* N° 26.075 (2006); vi) *Ley Nacional de Educación Sexual Integral* N° 26.150 (2006); vii) *Ley de Educación Nacional* N° 26.206 (2006); viii) *Ley de Educación Provincial* N° 13.688 (2007) y la *Ley Provincial de Paritaria Docentes* N° 13.552 (2007).

administración central y de los diferentes actores territoriales que dependen de la -DGCyE- y, que a diferencia de la Ley anterior, N° 11.612/95, muchos de estos no se encontraban contemplados<sup>8</sup>.

En el marco de la nueva ley, se define que el Director General, es la máxima autoridad de conducción de la -DGCyE- y debe reunir los requisitos para ser Senador, es designado por el Poder Ejecutivo Provincial con acuerdo del Senado, debe ser idóneo para la gestión educativa y le corresponden un conjunto de competencias<sup>9</sup> que les son indelegables entre ellas las principales consisten en: “...a) *nombrar, promover y remover a todo el personal de la -DGCyE-, cualquiera fuera su régimen estatutario, b) Presidir el Consejo General de Cultura y Educación y el Consejo Provincial de Educación y Trabajo, c) Proyectar el presupuesto de la -DGCyE-, d) Autorizar con su firma y la del Subsecretario del área respectiva o la del Vicepresidente 1° del Consejo General de Cultura y Educación, las resoluciones de la -DGCyE-, e) Presentar informes y concurrir a ambas Cámaras de la Legislatura anualmente, f) Autorizar la creación y funcionamiento de las instituciones educativas que constituyen el Sistema Educativo de la Provincia, etc. etc....*”. (LEP; pág. 28; 2007).

Asimismo, el Director General, nombrará y será asistido por un Subsecretario de Educación, un Subsecretario Administrativo y un Auditor General, los cuales, deberán ser idóneos en el área de su competencia y se ajustarán a los principios doctrinario de la ley de educación provincial.

El Subsecretario de Educación “...*diseña las estrategias de aplicación de la política educativa en las regiones educativas, define los aspectos pedagógicos y didácticos con las Direcciones de Nivel y Modalidad y colabora en su difusión para su aplicación en las instituciones y los establecimientos escolares a través de los diferentes niveles de supervisión...*”. (LEP; pág. 30; 2007).

El Subsecretario Administrativo “...*asiste al Director General de Cultura y Educación en los aspectos del gobierno y administración del Sistema Educativo Provincial emanados de los principios de esta Ley y las disposiciones que a tal efecto se establezcan, garantizando la utilización eficiente y transparente de los recursos presupuestarios y financieros, edilicios, humanos y didácticos...*”. (LEP; pág. 30; 2007).

El Auditor General “...*tiene a su cargo auditar y evaluar acerca de la utilización eficiente y eficaz de los recursos humanos y materiales y el seguimiento y perfeccionamiento de los sistemas de control interno, tendiente a la optimización de las herramientas de gestión de la Dirección General de Cultura y Educación, tanto en el Nivel Central como en los organismos descentralizados de la administración territorial y las instituciones educativas...*”. (LEP; pág. 30; 2007).

Uno de los actores que han recobrado un significativo rol institucional en el ámbito de la -DGCyE- fue el Consejo General de Cultura y Educación<sup>10</sup>, debido a que mediante la nueva ley, se re-significó el

---

<sup>8</sup> Aquí se hace referencia a que en la anterior Ley de Educación Provincial, no se contemplaba de manera integral a los principales actores institucionales de -DGCyE-.

<sup>9</sup> En el cuerpo de la Ley de Educación Provincial se contempla el Capítulo N° IV dedicado plenamente al Director General de Cultura y Educación.

<sup>10</sup> En el cuerpo de la Ley de Educación Provincial se contempla en el Título V. Órganos y Políticas de la Educación el Capítulo N° I dedicado plenamente al Consejo General de Cultura y Educación. La activa actividad institucional del Consejo General de Cultura y Educación consistió, en términos generales, por un lado, en el apoyo a la revisión, elaboración y publicación de los Nuevos Diseños Curriculares de los Niveles y Modalidades Educativas acorde al paradigma pedagógico de la nueva Ley de Educación Provincial y, por el otro, en términos de administración educativa del sistema educativo bonaerense, la elaboración de Manuales de Procedimientos Administrativos para los Niveles de Educación Obligatoria, Inicial, Primaria y Secundaria, y del Nivel Superior No Universitario junto con el Nuevo Reglamento General de Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires sancionado a fines del año 2011.

protagonismo que implica el funcionamiento activo por parte de dicho órgano de política educativa provincial y su vinculación con el poder legislativo. En efecto, si bien cumple funciones de asesoramiento, la nueva ley estipula que su “...*consulta es obligatoria en los siguientes temas: planes y programas de estudio, diseños curriculares de todos los Niveles, Modalidades, y establecimientos educativos experimentales, ante proyectos de leyes, estatutos y reglamentos relacionados con el ordenamiento educativo, la administración escolar y la carrera docente, y en cuestiones de interpretación de la normativa educativa o casos no previstos...*”. (LEP; pág. 36; 2007).

En este mismo sentido, el Consejo Provincial de Educación y Trabajo -COPRET-, recobró una activa institucionalización mediante su constitución activa desde los años 2008/2009, mediante la generación de espacios de discusión que promuevan las políticas públicas que articulen la educación, el trabajo y la producción en el contexto del desarrollo estratégico nacional, provincial, regional y local. Tal es así que “...*el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires reconoce y propicia el valor del trabajo socialmente productivo en articulación con la cultura escolar, las prácticas educativas, los procesos de enseñanza y de aprendizaje y la integración social, en todos los Niveles y Modalidades. La incorporación del trabajo a las propuestas educativas tenderá a la formación de los alumnos como sujetos activos capaces de generar proyectos productivos, así como emprendimientos individuales y comunitarios que habiliten su autonomía económica y su participación como ciudadanos en el desarrollo provincial y nacional...*”. (LEP; pág. 38; 2007).

Otro elemento adicional significativo del proceso de recuperación de la articulación entre la educación y el trabajo a nivel territorial, constituyeron la conformación y constitución institucional del Consejo Consultivo del COPRET y los Consejos Consultivos Regionales y las Mesas Distritales de Educación<sup>11</sup>, Trabajo y Producción como herramientas fundamentales para instrumentar mecanismos para una participación cada vez más activa de todos los actores y sectores vinculados al mundo del trabajo y producción de la Provincia de Buenos Aires.

Respecto de la situación provincial y su adecuación legislativa a nivel Nacional en el marco de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la Provincia de Buenos Aires, se encuentra a la vanguardia en materia de generación de la nueva legislación educativa y de su reestructuración de su aparato estatal. Tal como se informa en un informe elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación, en el cual se analizan aquellas jurisdicciones provinciales que adecuaron su legislación provincial al marco nacional “...*sólo la Provincia de Buenos Aires, Salta y Santiago del Estero han adoptado nuevas leyes educativas en el año 2009. A pesar de que este cambio normativo, aún no se ha concretado en la mayoría de las provincias...*”. (MEN; pág. 31; 2009)

### **6.3.1.2. Estructura Orgánico-Funcional de la -DGCyE- (Años Fines 2011 y Principios 2012)**

En el marco de la nueva Ley de Educación Provincial N° 13.688/07, constituyó una necesidad redefinir la estructura orgánico-funcional de la -DGCyE- de tal manera, que permita a la administración central contar con las herramientas institucionales democráticas para incorporar en su diseño organizacional la esencia y el espíritu de la nueva ley, a la vez que, amerita la refuncionalización operativa de la estructura con el objetivo de promover una efectiva y eficiente administración central de los recursos que implica el funcionamiento sostenido y en crecimiento del Sistema Educativo Bonaerense.

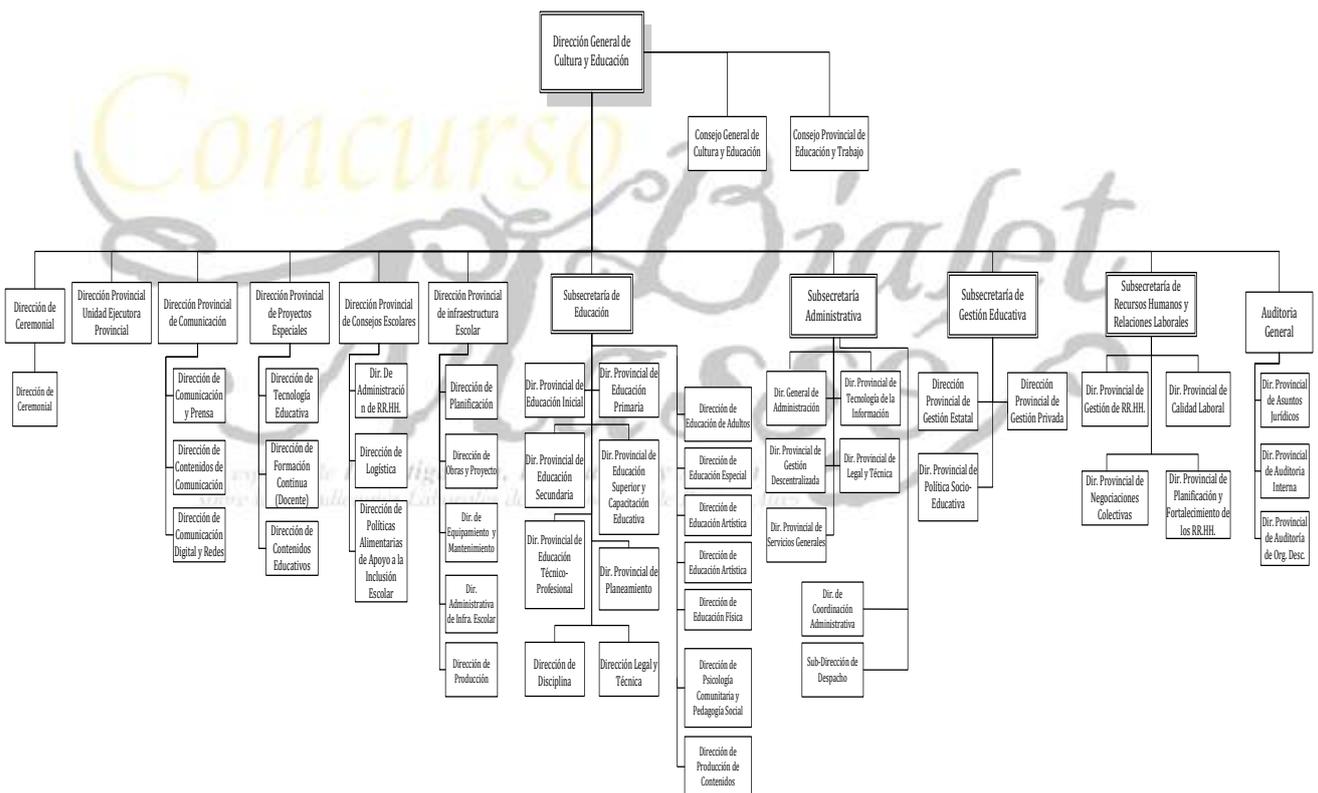
---

<sup>11</sup> Mediante la Resolución N° 4.202/2009 de la -DGCyE- se instrumenta la conformación de los CCR y MDE.

Durante los últimos años se estableció una nueva configuración orgánico-funcional de la estructura interna de la -DGCyE- que implica, a primera vista, un proceso de democratización y apertura de sus lógicas internas de funcionamiento con el objeto de mejorar el funcionamiento interno y su vinculación territorial

No obstante, esto implicó sentar las bases para el comienzo de un proceso de mediano y largo plazo que permita materializar y proveer de contenido real a esta democratización del aparato estatal. Una estructura organizacional más democrática no implica que en su práctica cotidiana lo sea. Es decir, ello implica, al menos en el comienzo, un proceso de apoderamiento de los mismos agentes técnicos y administrativos, de los dirigentes políticos, los representantes sindicales y los trabajadores docentes y auxiliares territoriales para plantearse y darse la discusión de cuáles son las responsabilidades y obligaciones que a cada uno de estos actores le corresponde y deben apoderarse.

Esta iniciativa por democratizar el aparato estatal de la -DGCyE- implicó un proceso que promueve la mayor participación de diferentes actores en el proceso de toma de decisiones, distribuyendo cuotas de poder en una cantidad mayor de instancias institucionales.



Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución Nº 10/12 de la DGCyE y Relevamiento de campo.

Con el propósito de generar las instancias institucionales que permitan jerarquizar el rol de la administración central, en diciembre del año 2011 se sancionó la Ley Provincial N° 14.362, mediante la cual se crearon dos nuevas subsecretarías, una de *Gestión Educativa*, que en apartados posteriores se abordará de manera exhaustiva, y otra, de *Recursos Humanos y Relaciones Laborales* y se redefinió el rol, competencias y responsabilidad del *Subsecretario Administrativo* preexistente.

El Subsecretario de Gestión Educativa “...asiste al Director General de Cultura y Educación en la implementación de la política educativa definida para las Regiones Educativas y su aplicación en los

*establecimientos escolares a través de los diferentes niveles de supervisión...*". (LP; Art. 71 bis; 2011).

Asimismo, respecto del rol de la nueva Subsecretaría, se establece "*...que través del organismo mencionado en el artículo inmediato precedente tiene a su cargo la coordinación, conducción y articulación de las regiones educativas, sobre la base de los objetivos formulados en esta Ley, a través de los Inspectores Jefes Regionales, de quienes dependerán, a su vez, los Inspectores Jefes Distritales y de Enseñanza...*". (LP; Art. 77; 2011).

El Subsecretario de Recursos Humanos y Relaciones Laborales "*...asiste al Director General de Cultura y Educación en los aspectos de gobierno y administración del personal del Sistema Educativo Provincial conforme los principios de esta Ley, sus modificatorias y las Disposiciones que a tal efecto se establezcan, los Estatutos del Personal del Organismo y de las Leyes 13453 y 13552...*". (LP; Art. 72 bis; 2011).

Dicha Subsecretaría, "*...verifica el cumplimiento de todos los aspectos administrativos, contables y laborales. Así como cumple con la misión de supervisión general a través del órgano establecido en el artículo 76 de esta Ley...*". (LP; Art. 134; 2011).

Dentro de la misma, se crearon dos Direcciones Provinciales de significativa importancia para el *trabajo* comprendido en términos genérico al interior de la -DGCyE-. La Dirección Provincial de Calidad Laboral y la Dirección Provincial de Negociaciones Colectivas, mediante las cuales, se revaloriza el rol que implica contar con una instancia institucional que se dedique específicamente a la temática, se promueva el dialogo activo con los representantes sindicales, se promueva el diseño de políticas de salud y seguridad en el empleo, la prevención de riesgos y accidentes en el ámbito laboral y la creación de los comités mixtos de salud y seguridad.

Respecto del Subsecretario Administrativo, se rescribió su definición, "*...asiste al Director General de Cultura y Educación en los aspectos del gobierno y administración del Sistema Educativo Provincial emanados de los principios de esta Ley, sus modificatorias y las disposiciones que a tal efecto se establezcan, garantizando la utilización eficiente y transparente de los recursos presupuestarios y financieros, edilicios y didácticos...*" reemplazándolo en su mismo artículo número setenta y dos.

De manera complementaria, el Director General de la -DGCyE- mediante la firma de la resolución número diez del año 2012, incorporó las modificaciones en la estructura orgánico-funcional de la Dirección General de Cultura y Educación. En la misma, se establecieron las misiones, funciones y responsabilidades de cada una de las nuevas Subsecretarías y se constituyeron nuevas direcciones provinciales, de determinadas actividades específicas que requerían un nivel de jerarquización institucional acorde a los tiempos modernos en términos de comunicación, tecnologías e información que demanda una efectiva gestión de una organización compleja cómo es la -DGCyE-.

Resulta importante destacar que las nuevas subsecretarías implican un significativo avance en el proceso de democratización y jerarquización de determinadas actividades que hasta ese momento permanecían bajo la sombra de otras áreas dentro de la compleja estructura interna de la -DGCyE- fundamentalmente, la puesta en valor de la Gestión Educativa, a cargo de la administración central, como una política educativa de la política de la recentralización de gobierno del sistema educativo por parte del Estado Provincial.

En este mismo sentido, el rol del *trabajo* en sus múltiples expresiones en el interior de la -DGCyE-, expresa una preocupación y la reasunción de la responsabilidad de conducir al colectivo de trabajadores de la educación en sus diferentes ámbitos de dependencia y la generación de espacios institucionales para discusión de las condiciones laborales. En este marco, el impulso promovido por la Ley de Paritarias Docentes y la creación de los Comités Mixtos de Salud y Seguridad en el Empleo Público, años previos, han sido fundamentales para alcanzar este grado de institucionalidad en la materia.

En términos de la tipología del diseño de las organizaciones propuesto por Mintzberg, se desprende que en esta nueva estructura orgánico-funcional, se tiende, por un lado, a un tipo de *Descentralización vertical paralela*, en la cual los mandos medios y las subsecretarías asumen un rol protagónico, que los diferencia de la anterior estructura, en conjunto con el Director General como máxima autoridad responsable y, por otro lado, hacia la *descentralización vertical y horizontal*, jerarquizando el rol de los diferentes actores institucionales en cada uno de los distintos niveles de la estructura y una significativa puesta en valor del rol del cuerpo de supervisión e inspección como actores de política educativa provincial a nivel institucional.

Mediante la misma normativa, se crearon dos nuevas Direcciones Provinciales, la de Comunicación y la de Proyectos Especiales con dependencia directa del Director General, y a la vez, se estructuraron nuevas direcciones provinciales que dependen de las Subsecretarías recientemente creadas.

Entre las principales misiones y funciones, la Dirección Provincial de Comunicación tiene a su cargo “*proponer las estrategias de comunicación de gobierno e implementarlas en materia de i) Comunicación y prensa, ii) Contenidos de Comunicación y iii) Comunicación Digital y Redes, iv) Planificar la producción de programas, radios, televisión y campañas gráficas y v) Planificar, programar, coordinar y ejecutar las acciones de comunicación externa e internas...*” . (Res. N° 10; pág. 16; 2012)

La Dirección Provincial de Proyectos Especiales tiene a su cargo la implementación de políticas educativas y sus proyectos en materia de tres dimensiones y espacios de acción transversales del sistema educativo bonaerense, tales como “*...i) Inclusión tecnológica para los distintos actores del sistema educativo, ii) Formación continua de docentes, equipos directivos y de inspección en todos los campos del conocimiento y la iii) Producción de contenidos educativos...*” . (Res. N° 26; pág. 16; 2012)

Luego de analizar la estructura orgánico-funcional de la Dirección General de Cultura y Educación y su evolución durante los últimos veinte años, diferenciando claramente, las diferentes posturas de política educativa, y por ende, del diseño estructural de su aparato estatal acorde, hemos podido identificar algunas cuestiones relevantes para destacar.

En primer lugar, mediante la nueva estructura impulsada por la nueva Ley de Educación Provincial N° 13.688, se pudo observar el inicio de un proceso de democratización y apertura, respecto del poder en la toma de decisiones, tendientes a mejorar la efectiva gestión del funcionamiento de la administración central de la -DGCyE-. En segundo lugar, se jerarquizaron distintas actividades que son requeridas para la moderna *administración educativa* por parte de la administración central promoviendo la especificidad que implican las diferentes dimensiones tales como el *trabajo*, la *información*, la *comunicación* y la *articulación institucional*.

En tercer lugar, producto de la interacción con diferentes actores institucionales de la administración central que adhieren a la esencia y contenido de la nueva legislación educativa se puede identificar el comienzo de un proceso tendiente a la eliminación de *barreras invisibles* implícita entre las diferentes dependencias y que impedían la comunicación horizontal entre cada uno de ellos, comprendiendo la pertenencia, independientemente del lugar y puesto laboral individual, a un único sistema educativo bonaerense en sus múltiples dimensiones, niveles institucionales y responsabilidades.

Por último, en el siguiente apartado, se aborda la temática del Gobierno de la Educación, con el objetivo de caracterizar, esquematizar, identificar y describir los actores políticos-institucionales-administrativos que en la administración central y cómo es su vinculación territorial con las instituciones educativas del sistema educativo bonaerense.

#### **6.4. El Gobierno del Sistema Educativo**

En toda organización producto de las prácticas y costumbres laborales, mediante las cuales se conforman de manera implícita, y algunas otras explícita mediante formalización de relaciones, diferentes lógicas institucionales mediante las cuales se determinan las pautas de comportamiento y gobierno que permiten la coordinación y articulación de los diferentes actores vinculantes. En nuestro objeto de estudio, el sistema educativo bonaerense, no escapa a la existencia de determinadas pautas de comportamiento que permiten gestionar y garantizar la continuidad del funcionamiento de manera ininterrumpida.

Por medio de diferentes dimensiones de análisis podemos destacar los actores fundamentales e institucionales respecto del gobierno del sistema educativo bonaerense. En primer lugar, desde una perspectiva macro-administrativa, las máximas autoridades de gestión política del sistema educativo bonaerense se encuentra, el Director General de la Dirección General de Cultura y Educación, que concentra la mayor responsabilidad institucional de garantizar y promover el correcto funcionamiento de los diferentes niveles institucionales. Asimismo, lo acompañan, el gabinete ministerial, constituido por el personal de carácter político con diferentes rangos de jerarquía, los subsecretarios, directores provinciales de niveles y modalidades educativas, auditor y otros directores provinciales que asumen la responsabilidad de acciones y funcionales de carácter transversal.

Históricamente, en el gobierno del sistema educativo bonaerense existieron, y de las cuales algunas continúan vigentes, tensiones, disputas de poder y contradicciones entre los diferentes niveles de gobierno, producto de pertenecer a una de las estructuras organizacionales más grandes del país, no sólo en términos educativos, sino en términos de comparación del aparato público estatal, como demuestra ser la Dirección General de Cultura y Educación.

Durante la primera década del siglo XXI la política educativa provincial se encontró frente a diversas situaciones conflictivas económicas, políticas, sindicales y de gobierno del sistema educativo bonaerense. En medio de la mayor crisis institucional, política, económica, social y cultural que se evidenció en el año 2002, como salida del régimen de acumulación basado en la convertibilidad, el país, y particularmente la Provincia, debido a su grave situación fiscal y su imposibilidad de pagar los salarios docentes, y del resto de la administración pública provincial, se sancionó la Ley N° 12.867, comúnmente denominada "ley del ajuste" mediante la cual se aspiraba a generar un recorte, y por ende un ahorro, que permitiera sortear la grave situación de conflictividad social y laboral en la coyuntura provincial.

En el marco de la grave crisis Nacional, el sistema educativo bonaerense, fue profundamente afectado y sus docentes y las escuelas debieron rescindir del tiempo y el trabajo pedagógico para dedicarse a tareas asistenciales, en detrimento del desarrollo del aprendizaje con calidad de los alumnos/as.

Posteriormente, en vías de la recuperación, la estrategia delineada por la Provincia de Buenos Aires, con un fuerte contexto de restricción de recursos y crisis social, económica y de representación política, consistió en la elaboración de Planes Educativo, mediante los se proponía la construcción del dialogo social, la construcción de políticas públicas y educativas de manera colectiva como mecanismo que permita la reconstrucción del tejido social y permita a las instituciones del Estado la reconstrucción de su legitimidad como garante de los derechos a la educación, salud, seguridad y trabajo para cada uno de los bonaerenses de la provincia.

En correspondencia con lo planteado, entre los años 2004/2007, se elaboró el Plan Educativo 2004/2007, que consistía en nueve grandes ejes estructurales para la recuperación del gobierno del sistema educativo bonaerense: i) La Escuela del Proyecto Nacional: *desde un sistema único de educación pública con gestión estatal y gestión privada, que garantice articulación entre ciclos y niveles, planifique con las universidades y trabaje con las instituciones científicas y tecnológicas. Reafirmar desde la provincia la unidad del Proyecto Educativo Federal. Para una educación al servicio de un modelo de Nación integrada al Mercosur.* ii) Cultura, Ciencia y Tecnología para un Nuevo Modelo de País: *Para enriquecer la cultura de la población. Ayudar a los alumnos a comprender la realidad y los nuevos temas del mundo contemporáneo con sus consecuencias éticas y sociales. Para afirmar la nacionalidad, la democracia y la tradición cultural.* iii) Educar para el Trabajo y la Producción: *La cultura del trabajo como concepto central de la educación. Para enseñar a emprender y a producir. Vinculando la propuesta educativa regional con el desarrollo local.* iv) Todos en la Escuela Aprendiendo: *Para garantizar el derecho a la educación de niños, jóvenes y adultos. Con participación de las familias y la comunidad. Donde se integren las diferencias y se respete a la infancia.* v) Escuela Exigente: *Centrada en la actividad educativa. Donde se enseñe mejor y se aprenda más. Y se valore el estudio, el esfuerzo y la responsabilidad de todos.* vi) Mejores Maestros y Profesores: *Elevar el nivel de la formación docente y el desempeño profesional. Para aumentar los logros de los alumnos. Y ampliar y actualizar los conocimientos de la sociedad.* vii) Programas para Adolescentes: *Para que encuentren sentido a su educación. Que sientan a la escuela como espacio de producción, expresión, defensa de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones. Y aprendan a ser solidarios, valorar la vida y proteger su salud.* viii) Administración Eficiente del Sistema Educativo Provincial: *Con una descentralización de la gestión que distribuya poder de decisión en los distritos. Para desburocratizar en beneficio de la escuela y de las necesidades educativas de la población. Que realice una austera y eficaz utilización de los recursos.* ix) Educación Ambiental para un Desarrollo Sustentable: *Uno de los grandes desafíos de la sustentabilidad radica en incorporarse progresivamente como lógica y contenido en las políticas públicas: un valor transversalizado que tiene expresión particular en cada área de gestión.* (Plan Educativo 2004/2007)

Resulta importante destacar que esta base se utilizó como insumo para delinear la política educativa provincial, implicó el comienzo del cambio de paradigma pedagógico y de administración educativa de manera integral hacia la concepción democrática de la gestión educativa. En este sentido, Giordano, afirmó “...lo cierto es que el Plan Educativo 2004/2007, había programado modificaciones integrales tanto en las concepciones pedagógicas y curriculares, como en las estructuras formales del sistema,

lo cual incluía una reforma administrativa<sup>12</sup> que las acompañara, las hiciera posibles, viables y las implementara y constituyera al mismo tiempo... ”. (Giordano; pág. 250; 2007)

La máxima preocupación de los responsables del Gobierno Educativo, eran los niveles inéditos de fragmentación en el cual se encontraba el funcionamiento inerte del sistema educativo bonaerense, quizás, cumpliendo la profecía prevista por Albergucci durante los años de la *transformación educativa*.

En este periodo, se generó una consulta a todos los actores del sistema educativo, con el objetivo de construir colectivamente los insumos para la generación de una nueva Ley de Educación Provincial, de tal forma que haya sido apropiada y discutida previamente por cada uno de los responsables institucionales de los diferentes niveles de gobierno de la educación. Puiggros, comentó que durante su “...gestión determinó un Plan Provincial de Consulta sobre las nuevas que era necesario proponer al Congreso Nacional y a la Legislatura Provincial. Este desarrolló acciones que nos permitieron convocar la opinión de aproximadamente tres millones de habitantes de la Provincia de Buenos Aires en 2006, y de un universo similar en 2007, respecto de los lineamientos para la reforma del cuerpo legal del sistema educativo argentino...” . (Puiggros; pág. 78; 2007)

Complementariamente, luego de la sanción de dicha ley, se delineó el Plan Educativo 2008/2011 y éste fue percibido por los actores institucionales del sistema educativo como la implementación de la nueva Ley de Educación Provincial. En ella se sistematizaron y plasmaron las consultas realizadas previamente y los acuerdos alcanzados también fueron plasmados en el cuerpo de la normativa moderna. Éste Plan constituyó la materialización de plan de gobierno durante ese periodo, de cara al Bicentenario del País, y bajo el paradigma de *Democracia Pedagógica*.

En el marco del nuevo paradigma de *Democracia Pedagógica* se sostiene un conjunto de definiciones filosóficas, políticas y educativas mediante las cuales el Estado debe garantizar el derecho y la calidad social a la educación, qué el sentido de la escuela es el aprendizaje, priorizando la educación y no la contención y asistencialismo social, qué la calidad educativa es comprendida desde la calidad social de la educación<sup>13</sup>, qué resulta imprescindible la articulación y vinculación entre la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación productiva y qué, es fundamental, la reconstrucción y el fortalecimiento del sistema educativo con descentralización de recursos.

Los principales lineamientos del Plan Educativo 2008/2011, consistieron en, i) La escuela del bicentenario en el proyecto nacional: *Educación pública, gratuita y obligatoria desde los cuatro años y hasta completar la escuela secundaria. Educación democrática, participativa y plural para toda la población;* ii) Educación inclusiva para todos los bonaerenses: *Políticas públicas para garantizar el derecho universal a la educación. Integración de las diferencias y respeto de los derechos de todos los habitantes del territorio provincial. Vinculación del sistema con las familias y la comunidad;* iii) Calidad social de la educación en una escuela exigente: *Revalorizar el estudio, el esfuerzo y la*

---

<sup>12</sup> Resulta interesante destacar el antecedente del Programa de Reforma de la Administración y Gestión de la Educación (PRAGE). El mismo, “...partió de un trabajo de campo en el que se relevaron los principales circuitos administrativos, se entrevistó a funcionarios y empleados de prácticamente todas las reparticiones del nivel central y se detectaron los problemas más importantes a abordar desde la perspectiva de la administración de la educación...” . (Giordano; pág. 254; 2007)

<sup>13</sup> Para ampliar dicha concepción se recomienda la lectura de la Calidad Social de la Educación: una revisión del concepto de calidad educativa desde una perspectiva de derechos. Dirección Provincial de Planeamiento/Dirección General de Cultura y Educación. Año 2011.

responsabilidad de todos los actores del sistema educativo. Dignificar y profesionalizar la tarea de maestros y profesores; iv) Acuerdo estratégico para una mejor formación de los docentes: *Establecer una alianza estratégica con los docentes de la Provincia que impacte sobre los aprendizajes de los alumnos, poniendo a su disposición conocimientos social y científicamente pertinentes*; v) La escuela secundaria en el mundo contemporáneo: *Para la continuidad en los estudios superiores con un mejor rendimiento académico. Para aumentar el capital cultural del conjunto de la sociedad. Conformación de escuelas secundarias con estructuras organizacionales y curriculares de seis años cuyos formatos escolares atiendan la diversidad territorial*; vi) Formación para el trabajo y la producción: *Para fomentar la cultura del trabajo. Para vincular la propuesta educativa con el desarrollo local y el Mercosur*; vii) Investigación, ciencia y tecnología para un modelo de desarrollo sustentable: *Para contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población mediante la producción y circulación del conocimiento*; viii) Cultura en las escuelas. Una educación integral: *Para construir una educación integral y enriquecer las culturas locales*; ix) Democracia y participación en el gobierno del sistema educativo: *Para un sistema educativo integrado, en el que todos participen en distintos niveles de decisiones pedagógicas y de gestión*; y x) Gobierno local y presencia en el territorio: *Para tomar las decisiones adecuadas a las características del contexto regional y local. Para comprometer a todos los integrantes del sistema en la prevención de conflictos y para asistir a supervisores, directores y docentes.* (Plan Educativo 2008/2011)

Los actores fundamentales que articulan, elaboran y construyen el diálogo y la vinculación entre la administración central y el territorio (caracterizado como el conjunto de actores locales que instrumentan in situ las políticas educativas de carácter provincial en cada una de las localidades), se podrían sintetizar como el *Cuerpo de Inspección y Supervisión* que la Dirección General de Cultura y Educación cuenta.

Mediante la Ley de Educación Provincial, se resignificaron los roles y las funciones encomendadas, con el propósito de por un lado, unificar y estructurar en una única matriz el rol de inspección y supervisión escolar, tanto de gestión estatal y privada, y por el otro lado, se institucionalizó el puesto de trabajo conformando diferentes niveles de responsabilidad para cada uno de ellos.

Desde el punto de vista de la gestión del sistema educativo bonaerense, se comparte con Ruiz y otros, la caracterización realizada respecto de la estructura del nivel *meso de gestión educativa*, de forma tal que “...en el sistema educativo bonaerense se pueden considerar tres niveles de gestión: a) el nivel macro o central con sede en la ciudad de La Plata, b) el nivel meso o intermedio cuyas unidades de gestión son las regiones y los distritos y c) el nivel micro cuyas unidades de gestión son las instituciones educativas...”. (Ruiz y otros; pág. 9; 2010)

La estructura de referentes y responsables políticos se organiza en base a la conformación de las *Jefaturas Regionales*, se constituyen en cada región para formular y conducir un proyecto educativo de acuerdo a las políticas determinadas por el Director General, las *Jefaturas Distritales*, sedes técnico-docente de la Dirección General de Cultura y Educación en cada distrito., *Tribunales de Descentralización*, sedes de los inspectores areales de la Dirección General de Cultura y Educación en cada uno de los distritos, *Consejeros Escolares*, sede administrativa de la Dirección General de Cultura y Educación en cada distrito, *Secretarías de Inspección*, sede técnico-docente de la Dirección General de Cultura y Educación en cada distrito y los *Centros de Investigación Educativa*, son centros, dependientes de la dirección de Curriculum y Capacitación Docente, que constituyen espacios para capacitación de los docentes que la requieran.

Durante los últimos años, y profundizándose por el impulso que la nueva legislación educativa nacional y provincial sancionada, se promovieron políticas educativas tendientes a la recentralización y la jerarquización de cada uno de los actores intervinientes de tal manera que producto de la construcción colectiva, se permita la implementación efectiva de las políticas educativas provinciales en cada uno de los distritos de la provincia.

Esta profundización de la vinculación institucional entre los diferentes actores, por un lado, permitió una re-vinculación del dialogo entre las máximas autoridades políticas y los agentes territoriales, que según sus deberes y obligaciones responden a éstas definiciones, y por otro lado, exigió a la administración central, una mayor y mejor organización interna que permita dar respuesta a la demanda territorial en una escala propia del sistema educativo bonaerense.

La Ley de Educación Provincial, contempla un capítulo específico referido a la *administración del sistema y gobierno escolar*, en el cual según las disposiciones generales, en su artículo número 56º, se refiere a que “...*el Gobierno y Administración del Sistema Educativo Provincial es una responsabilidad del Poder Ejecutivo Provincial, que la ejerce a través de la Dirección General de Cultura y Educación....*”. (LEP; 2007; pág. 27)

De manera complementaria, en sus artículos, número 57º, afirma que la “...*Dirección General de Cultura y educación implementa la Organización, Administración y Ejecución de la Política Educativa...*” y, en el número 58º, respecto de la estructura y gobierno, define que “...*el Sistema Educativo Provincial se organiza sobre la base de Regiones educativas, concebidas como al instancia de conducción, planeamiento y administración de la política educativa. Cada Región Educativa comprende a uno o más de un distrito conforme a los componentes comunes que los agrupan y que son determinados por la propia Dirección General de Cultura y Educación....*”. (LEP; 2007; Pág. 27)

Simplemente a los efectos, de esquematizar los niveles institucionales en los cuales operan los distintos actores del gobierno del sistema educativo bonaerense, en el gráfico siguiente, se presenta una visión de conjunto. Es importante destacar que dicha representación no apunta a identificar a todos los actores que directa o indirectamente uno encuentra en la realidad empírica, solamente aspira a ser un modelo mediante el cual se permita dimensionar a cada actor en su nivel institucional y su vinculación con las instituciones educativas ubicadas en el territorio provincial.

En este sentido, resulta factible caracterizar e identificar tres niveles institucionales de articulación y relaciones jerárquicas. El primero, entre la *administración central*, entendida como la administración educativa a cargo de la -DGCyE-, en la cual, se encuentran las dependencias de administración y gestión de los Niveles y Modalidades Educativas, el Cuerpo de Supervisión e Inspección, la conducción central de los Conejos Escolares y, la Mesa de Cogestión, espacio de articulación, discusión y trabajo conjunto con las asociaciones sindicales representativas de los trabajadores provinciales.

En segundo lugar, el nivel en el cual se encuentran las *instituciones educativas*, en cada uno de los distritos bonaerenses. El rol fundamental que se encuentra aquí corresponde al Equipo Directivo de cada institución, con su personal docente, administrativo y de apoyo. En esta instancia, resulta importante destacar el nuevo marco normativo que regula todos los aspectos administrativos-

organizacionales para la conducción y funcionamiento de las mismas, mediante el Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires<sup>14</sup>.

Tal como analizara Claus, “...este acontecimiento constituye un hito histórico dentro de las políticas públicas destinadas a mejorar el funcionamiento general de las instituciones educativas ya que actualiza el marco jurídico que rigió (y aún hoy) el funcionamiento de las escuelas en el marco de las nuevas Leyes de Educación Nacional y Provincial, con el firme propósito de profundizar la construcción de una educación más democrática y con mayor participación de los diferentes actores docentes, no docentes, padres y organizaciones civiles que se incorporan a la ampliación de la concepción de comunidad educativa...”. (Claus; pág. 19; 2011)

Asimismo, la *comunidad educativa* es importante en este nivel institucional, debido a que en conjunto con padres, madres y/o tutores, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores, personal administrativo y auxiliar de la docente, garantizan el carácter integral de la educación y construyen colectivamente la intervención de la política educativa a nivel local. Asimismo, los Consejos Escolares y las Cooperadoras también realizan tareas claves para sostener y mejorar las condiciones generales de cada institución y su vinculación directa con la administración central de la -DGCyE-.



Fuente: Elaboración propia de la representación de los actores institucionales.

Por último, y no por eso menos importante, se encuentra el nivel más micro de la superestructura de la administración educativa, el *aula*. Es aquí donde se desarrolla la materialización de Curriculum mediante el proceso de enseñanza-aprendizaje conjunto. Naturalmente, existen lógicas particulares dependiendo del Nivel Educativo, pero lo que nos interesa destacar es la importancia clave y fundamental que *el aula* implica para la educación. En efecto, la interacción entre el docente frente a alumnos junto a éstos, con su respectiva supervisión pedagógica, es donde se genera la transmisión de saberes y la construcción de conocimiento conjunto.

En síntesis, aún quedan muchas dimensiones, unidades de análisis, factores y complejidades por investigar para la generación de insumos que nos permitan promover políticas públicas integrales que permitan mejorar la calidad educativa entendida desde la perspectiva de la administración educativa.

<sup>14</sup> En Diciembre del 2011 mediante la firma del Decreto N° 2.299 del Poder Ejecutivo Provincial se sancionó y puso en vigencia el nuevo Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires.

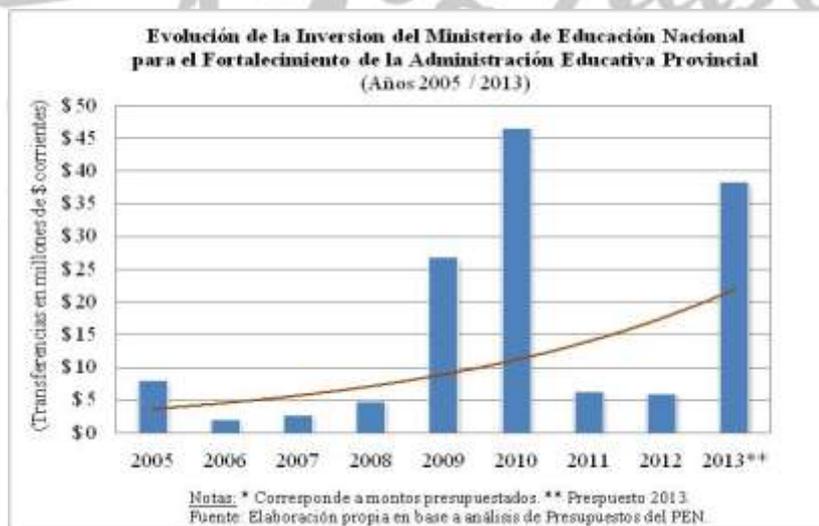
La recuperación del rol del Estado como agente de gestión del sistema educativo provincial, a través, de la organización y administración a cargo de la Dirección General de Cultura y Educación, también se vio acompañada por el Ministerio de Educación de la Nación. En este sentido, se acompañó técnicamente y con recursos financieros para la formación de equipos técnicos provinciales que permitan fortalecer la capacidad institucional instalada del aparato estatal de gobierno del sistema educativo bonaerense.

#### 6.4.1. El Estado Nacional: fortalece la capacidad de administración provincial

El Estado Nacional durante los últimos años se constituyó en un actor fundamental reasumiendo su rol estratégico en materia de política educativa, mediante la sanción de un nuevo marco legislativo educativo de alcance nacional, el desarrollo de múltiples propuestas de políticas-pedagógicas, inversión creciente en materia de financiamiento educativo e y creación, ampliación y mejora de la infraestructura escolar y principalmente, la recentralización de la conducción de la política educativa a nivel nacional<sup>15</sup>.

No resulta objeto de estudio de la presente investigación el análisis de las políticas educativas desarrolladas a nivel nacional, pero nos resulta oportuno señalar, que el proceso, incipiente, de recuperación de la capacidad de acción, gestión y administración del gobierno del sistema educativo bonaerense, contó, con el apoyo específico del Ministerio de Educación Nacional.

Las vías de colaboración y financiamiento de acciones tendientes al fortalecimiento de la administración educativa provincial se puede observar a través de diferentes tipos de acciones específicas que a continuación se detallan debajo del gráfico siguiente.



En primer lugar, el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Servicios Educativos - PREGASE- promueve un conjunto de acciones de reforma del sistema de gestión administrativa provincial que se dirigen al planeamiento educativo y a la modernización de los modelos de gestión de los organismos provinciales. Por medio de ellas, se trabaja en la reingeniería del sistema administrativo provincial.

<sup>15</sup> Para conocer información más detallada de la política educativa del Estado Nacional, se recomienda la lectura del informe de gestión “La Educación en el Proyecto Nacional 2003/2011” elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación.

La segunda vía de financiamiento para el fortalecimiento de la administración educativa provincial, proviene del Programa de Formación -ProFOR-, destinado a satisfacer la demanda provincial respecto de las necesidades de formación y capacitación de funcionarios y técnicos del sector educativo provincial.

Por último, en tercer lugar, bajo las acciones de Gestión Educativa, se destinan recursos tendientes a la generación de capacidad instalada en la administración educativa de la Dirección General de Cultura y Educación.

En síntesis, a partir del gráfico presentado, se pudo observar la creciente asignación de recursos destinados a la administración central de la -DGCE-, con una inversión acumulada de más de \$ 102 millones de pesos entre los años 2005 y 2012.

## 6.5. El Trabajo

### 6.5.1 Características de la Fuerza Laboral Docente

El consenso respecto de las definiciones en torno a qué es, cuándo, dónde, para qué, cómo y lo que debería ser el trabajo docente, es una problemática que existe desde la propia génesis y conformación de la carrera de magisterio. Especificar las múltiples disputas de los disímiles campos disciplinares implican una discusión que excede los límites del objeto de estudio de la presente investigación.

Sin embargo, frente a la inquietud de los interesados, se recomienda la lectura de nuestra investigación presentada en la segunda edición del Concurso Bialeto Massé desarrollada por el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, en la cual, se realizó una breve síntesis y reflexión en torno a las discusiones (inconclusas), respecto del significado, sentido y definición teórico-conceptual de las implicancias que surgen a raíz de caracterizar el *trabajo docente* específicamente.

En este apartado nos interesa dimensionar cuantitativamente la fuerza laboral docente del sistema educativo bonaerense durante los últimos años. Para ello, se utilizaron diferentes fuentes de información de manera tal de complementar y realizar un estado de situación acabado respecto de las características particulares de la misma. Encarar un estudio analítico y estadístico significativo que nos permita caracterizar la evolución de las condiciones laborales de los docentes, implica sortear fuertes limitaciones propias debido a la falta de información sistematizada, comparable y metodológicamente válida.

Para superar dichas limitaciones, para ello, en primer lugar, se analiza el comportamiento observado entre los años 1994 y 2004, utilizando como fuente secundaria los resultados de los Censos Nacionales de Docentes. En segundo lugar, se analiza la evolución y el comportamiento observado durante los últimos diez años, con el propósito de conocer y describir la situación actual de la calidad del trabajo docente. Luego, en tercer lugar, se problematiza respecto de la presencia, o no, de un proceso de precarización y/o informalidad laboral docente en los últimos años. Por último, en cuarto lugar<sup>16</sup>, se presenta la propuesta para la elaboración de un conjunto de indicadores que permiten evaluar y monitorear la calidad laboral del trabajo docente y, fundamentalmente, que sirvan como insumos para

---

<sup>16</sup> Debido a cuestiones de plazo de entrega, se excluyeron de la presente investigación y se aspira a presentarlos en otras instancias. Ante la necesidad y/o la inquietud comunicarse con el autor para su acceso. En efecto, se complementa la elaboración de indicadores laborales docentes elaborados por Hernández Vázquez en "*Inseguridad laboral en el mercado de trabajo docente. Un análisis comparado de los mercados público y privado del nivel Primaria en México*". Año 2005

su institucionalización en materia de indicadores educativos laborales, fundamentales para la promoción de políticas públicas laborales tendentes a mejorar y jerarquizar las condiciones laborales de los docentes del sistema educativo bonaerense.

### 6.5.2. Estructura Etaria

¿Cuántos y Cómo son los Docentes del SEB?. La respuesta a nuestra pregunta implica una tarea por lo menos, compleja. En efecto, aquí se presenta una primera aproximación para realizar una caracterización que nos permita dimensionar y abordar las dimensiones estructurales de los docentes el sistema educativo bonaerense.

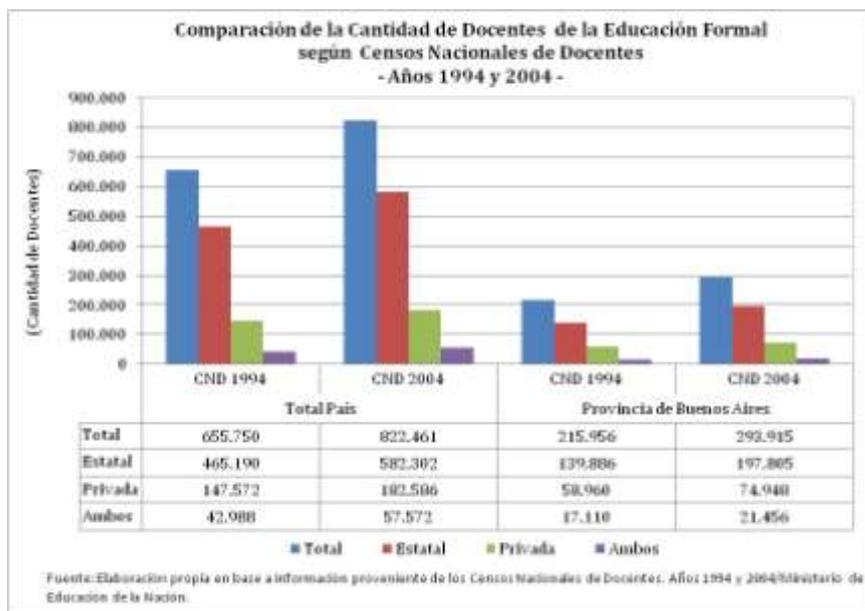
Hemos optado por utilizar la información censal proveniente de los Censos Nacionales de Docentes realizados en los años 1994 y 2004, a los efectos de contar con una herramienta que nos permita de manera estructural caracterizar a la fuerza laboral docente. De manera complementaria se elaboró un análisis del estado de su situación durante los últimos años.

El sistema educativo bonaerense -SEB- posee una significativa importancia en el concierto nacional debido, tanto a su estructura y tamaño, como así, a su historia como sistema educativo pionero en el país. Asimismo, en el año 1994, la participación del total del docentes del -SEB- representó el 32,9%, cifra que según el Censo Nacional de Docentes del año 2004, se elevó al 35,7%.

Respecto de la evolución durante los diez años comprendidos entre 1994 y 2004, en el siguiente gráfico, se presenta la cantidad de docentes clasificados por el tipo de gestión, estatal, privada y/o ambas. A nivel nacional, el incremento total registrado entre los diferentes censos fue de más de 166.000 docentes, dentro del cual, el 46,8% de ese aumento, corresponde al aumento de la oferta educativa observado en la Provincia de Buenos Aires.

En efecto, mientras que a nivel nacional se amplió la fuerza laboral en un 25%, pasando de 655.750 docentes, en el año 1994, a 822.461 docentes en el año 2004, en la Provincia de Buenos de Aires, se registró un significativo aumento superior en el orden del 36%, incrementándose en más de 77.000 nuevo docentes, pasando de 215.956 en el año 1994, a 293.915 docentes en el año 2004.

Por medio del análisis por tipos de gestión, se pudo observar que en la gestión estatal se puede señalar un impacto mayor a cargo del sistema educativo bonaerense, explicando el 49,5% del incremento total en dicho tipo de gestión. Como síntesis, se podría afirmar que de cada dos nuevos docentes que a nivel nacional se incorporaron al trabajo docente, uno se incorporó en la Provincia de Buenos Aires.



La evolución de la distribución por tipo de gestión de la oferta educativa en la Provincia de Buenos Aires registró un comportamiento diferente al observado a nivel nacional. A nivel nacional, no se registraron variaciones significativas durante esos diez años, manteniéndose las participaciones relativas en cada tipo de gestión, 70,8%-70,9% en Estatal, 22,5%-22,2% en Privada y 6,6%-7,0% en ambos tipo de gestión. En cambio, en el sistema educativo bonaerense se idéntica una evolución con variaciones significativas, fundamentalmente en la gestión estatal, incrementándose de 64,8% en el año 1994 al 67,3% en el año 2004. En la gestión privada, se registró una disminución de casi dos puntos porcentuales, pasando del 27,3% en el año 1994 al 25,5% en el año 2004.

Otro elemento clave que nos permite conocer las características docentes se refiere a la cantidad de años de edad de las personas que se incorporan al trabajo docente en cada etapa histórica. Esta información, expresada en la tabla siguiente, nos permite dimensionar y conocer cómo se modificó la fuerza laboral docente durante los diez años en estudio y aproximarnos a la idea de la existencia, o no, de un proceso de envejecimiento laboral docente.

En términos generales, a nivel nacional y provincial, se observó un crecimiento en el total de la cantidad de docentes que cuenta el sistema educativo. En el año 1994, a nivel nacional se contaba con 591.806 docentes y para el año 2004, se elevó a 732.819. Las variaciones según sexo, las mujeres mantuvieron su participación relativa en torno al 79%-80% y los varones en torno al 20%-21% respectivamente.

En la Provincia de Buenos Aires, respecto del sexo, en dicho periodo, se registró un incremento de cerca de 66.000 nuevos/as docentes, dentro del cual, las mujeres representaron más de 50.000 docentes, equivalente el 77% de ese aumento y en el caso de los varones, se incorporaron cerca 16.000 docentes.

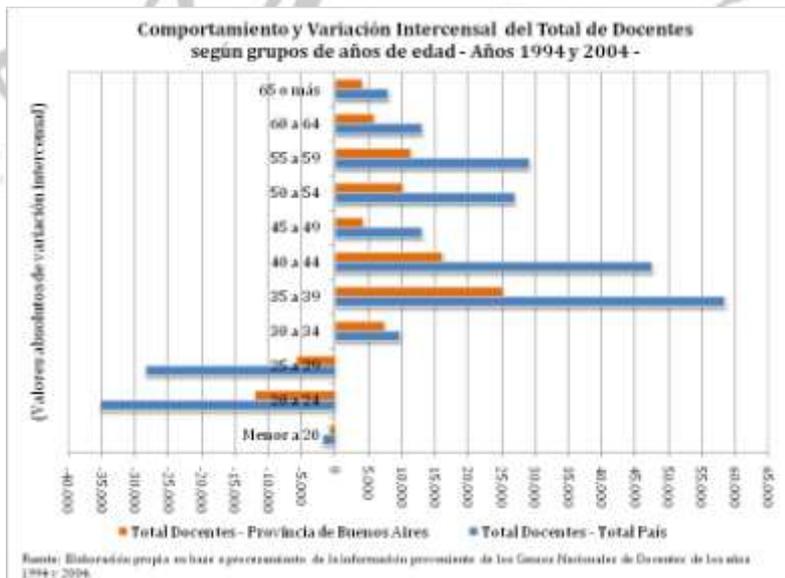
Total de Docentes de la Educación Formal En Actividad según cantidad años de edad. Años 1994 y 2004

Antigüedad Laboral Docente	Total Docentes				Mujeres				Varones			
	Total País		Provincia de Buenos Aires		Total País		Provincia de Buenos Aires		Total País		Provincia de Buenos Aires	
	CND 1994	CND 2004	CND 1994	CND 2004	CND 1994	CND 2004	CND 1994	CND 2004	CND 1994	CND 2004	CND 1994	CND 2004
Menor a 20	2.617	733	1.124	262	1.993	582	876	213	624	151	248	49
20 a 24	56.513	21.252	21.198	9.162	43.386	16.864	17.780	7.673	13.127	4.237	3.418	1.556
25 a 29	110.526	82.076	36.686	30.889	88.250	65.130	30.527	25.151	22.276	16.946	6.159	5.690
30 a 34	111.097	120.915	33.920	41.360	87.368	96.531	27.622	33.890	23.729	24.360	6.298	7.392
35 a 39	83.538	142.167	25.554	50.784	65.474	112.614	20.432	41.563	18.064	29.050	5.122	9.094
40 a 44	80.531	128.243	26.452	42.669	66.391	101.765	22.401	34.742	14.140	26.327	4.051	7.878
45 a 49	75.543	88.671	26.389	30.627	63.464	70.363	22.769	24.512	12.079	18.610	3.620	5.981
50 a 54	43.348	70.351	14.986	25.130	35.004	57.570	12.457	20.888	8.344	13.315	2.529	4.231
55 a 59	18.469	47.633	6.401	17.801	13.790	38.380	4.940	14.707	4.679	8.927	1.461	3.015
60 a 64	6.669	19.786	2.581	8.377	4.187	14.538	1.746	6.394	2.482	5.144	835	1.848
65 o más	2.955	10.992	1.200	5.235	1.751	6.397	750	3.197	1.204	4.085	450	1.897
<b>Total</b>	<b>591.806</b>	<b>732.819</b>	<b>196.491</b>	<b>262.297</b>	<b>471.058</b>	<b>580.933</b>	<b>162.300</b>	<b>212.931</b>	<b>120.748</b>	<b>151.153</b>	<b>34.191</b>	<b>48.629</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los Censos Nacionales de Docentes de los años 1994 y 2004.

Complementariamente, a las variaciones y la evolución del total de docentes, resulta significativo, analizar la estructura según grupos etarios de la fuerza laboral docente, con el propósito de identificar su comportamiento poblacional y laboral. En los siguientes gráficos, se muestran las variaciones absolutas por grupos etarios para el total, y según sexo, de docentes a nivel nacional y provincial.

En primer lugar, a nivel total de los docentes, a nivel nacional y provincia, independientemente de su sexo, se observa una significativa reducción en la cantidad de docentes menores a 29 años de edad y, particularmente, no se encontró evidencia que permita identificar un proceso de incorporación "joven" de docentes, debido a que en el grupo etario de 20 a 24 años de edad, es donde se observó la mayor variación negativa.



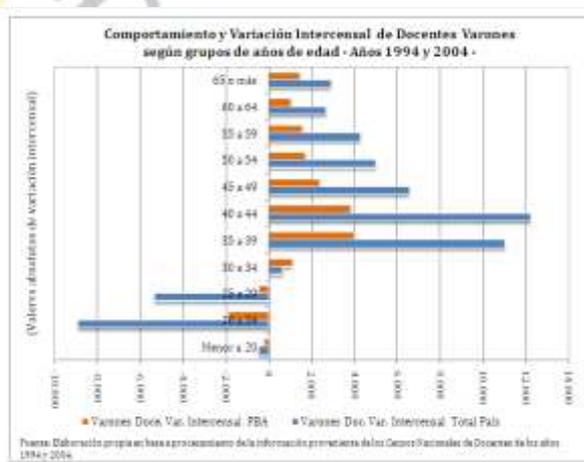
Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la información proveniente de los Censos Nacionales de Docentes de los años 1994 y 2004.

En el año 2004, a nivel nacional, el 66% del total de docentes, contaba entre 30 y 49 años de edad. En la Provincia de Buenos Aires, dicho grupo etario, en el año 1994, representaba el 57% del total de docentes (112.315 docentes) y, para el año 2004, se elevó al 63% del total de docentes (165.441) que en el sistema educativo bonaerense se desempeñaba.

Históricamente el *trabajo docente* ha sido caracterizado como un trabajo *feminizado* debido a que en su mayoría son las mujeres las que se han dedicado a dicha actividad laboral, aunque existen números estudios que indican que al interior del trabajo docente, persiste una fuerte discriminación respecto de los "puestos laborales" que ellas ocupan. Lamentablemente, este análisis excede el alcance de la presente investigación, pese a esto, nos interesa analizar cómo es la estructura etaria por sexo de la fuerza laboral que se desempeña en el sistema educativo bonaerense.

En los siguientes gráficos, se expone la variación intercensal, entre los años 1994 y 2004, de la cantidad de docentes según su sexo. Un elemento que surge a primera vista de la comparación de ambos gráficos se refiere a la significativa reducción de docentes "jóvenes" de sexo masculino respecto de la variación en el caso de las mujeres, aunque en éstas también se registró una disminución, resulta significativamente menos pronunciada que la de los varones.

En la Provincia de Buenos Aires, las mujeres que tenían entre 30 y 49 años de edad en el año 1994, representaron el 57,4% del total de los docentes, dicha cantidad, para el año 2004, se elevó al 63,3% del total de docentes, equivalente a un total de 134.707 mujeres docentes. En el caso de los varones, se observó una variación mayor en términos relativos pero menor en valores absolutos. En efecto, en el año 1994, este grupo etario representó el 55,8% del total (19.091), mientras que para el año 2004, su participación se incrementó en casi siete puntos porcentuales, alcanzando el 62,4% del total de docentes (30.344).



En síntesis, para dicho periodo resulta factible destacar, en primer lugar, la existencia de un proceso de crecimiento relativo y absoluto de la fuerza laboral docente, tanto a nivel nacional y provincial, destacándose el rol que posee el sistema educativo bonaerense como tracción del aumento del *trabajo docente* a nivel nacional. En segundo lugar, la persistencia de la *feminización* de la fuerza laboral docente aún continúa en plena vigencia y parece no modificar su tendencia a futuro. Por último, en tercer lugar, se evidencia un incipiente proceso de *envejecimiento* de la fuerza laboral docente, tanto a nivel nacional como provincial, debido a la significativa reducción intercensal de docentes "jóvenes" que se refieren a los grupos etarios de menor edad.

### 6.5.3. Precarización Laboral

Para abordar la problemática de la precarización y flexibilización laboral en el sector educativo, nos parece fundamental describir, aunque de manera sintética, algunos conceptos claves que nos

proporcionarán las herramientas teóricas de análisis para abordar la situación actual del empleo laboral de los docentes en la Provincia de Buenos Aires.

Como afirma Neffa, “...las transformaciones que se han operado en el mercado de trabajo como consecuencia de la crisis del régimen de acumulación han modificado las anteriores “formas típicas” de la relación salarial, es decir de las instituciones y las reglas que establecen las condiciones de uso y reproducción de la fuerza de trabajo...”, por lo cual han proliferado diferentes modalidades laborales tales como la informalidad, empleo precario y el trabajo no registrado que evidencian el deterioro de la relación salarial clásica denominada “fordista” y su institución “sociedad salarial”. (Neffa; pág. 18; 2010)

Asimismo, para el mundo académico y científico el estudio del *empleo precario* resulta relativamente novedoso. Suarez Maestre, Alvarez Hayes y Battistuzzi, aportan una definición sintética y lo definen “...como aquel que se aparta de las formas típicas del empleo asalariado, de tiempo completo con un vínculo contractual por tiempo indefinido y realizado en el establecimiento o el domicilio del empleador...”. (Suarez Maestre, Alvarez Hayes y Battistuzzi; pág. 183; 2008)

La perspectiva teórica desde la cual abordaremos los conceptos tales como informalidad, precarización y trabajo no registrado, parte de la Teoría de la Regulación -TR- propuesta por Boyer, cómo uno de los máximos referentes junto a Michel Aglietta, y que el término regulación se conceptualiza como “...la conjunción de mecanismos que concurren a la reproducción del sistema en su conjunto, teniendo en cuenta el estado de las estructuras económicas y formas sociales. Esta regulación está en el origen de la dinámica de corto y mediano plazo...”. (Boyer; pág. 156; 1989)

Neffa nos proporciona una síntesis de la -TR- definida como “...las formas institucionales que componen el modo de regulación condicionan, impulsan y orientan el régimen de acumulación. Entre las formas institucionales predominantes en ese periodo (sociedad salarial), la relación salarial se constituye como variable macroeconómica definida como las condiciones jurídicas e institucionales que regulan el uso y la reproducción de la fuerza de trabajo, cuyos componentes son: la organización del proceso de trabajo, la jerarquía de las calificaciones, la movilidad de los trabajadores dentro y fuera de la firma, los principios que determinan la formación del salario directo e indirecto y la utilización del ingreso por parte de los asalariados...”. (Neffa; pág. 18; 2010)

Fundamentalmente, desde esta perspectiva, se asume que el propósito de la precarización laboral, consiste en la flexibilización del uso de la fuerza laboral vía la reducción de costos laborales, procurando el aumento de la productividad laboral. Las estrategias empleadas por los empleadores, tanto de carácter privado como estatal, suelen ser variables y en función de las posibilidades. Como síntesis, encontramos a los contratos de duración del tiempo de trabajo determinado, se tiende a la naturalización del tiempo de trabajo en los días no hábiles, como sábados, domingos y/o feriados, trabajos de tiempos estacionales, relacionados a cosechas, producciones regionales, etc., la proliferación de empresas de servicios laborales eventuales y temporarios, mediante las cuales, funcionan como agentes institucionales de contratación y colocación de trabajadores, evitando así la generación de relaciones de dependencias contractuales “triangulando” la relación salarial, jornadas laborales a tiempo parciales y la distorsión de la figura de “pasantías” laborales mediante su extensión y prolongación de su duración evitando la generación de empleos típicos.

La precarización laboral esconde una relación de poder, implícita del dominio del capital sobre la fuerza de trabajo. Mediante su problematización, nos referimos a una relación del mundo laboral y

social que trasciende a la relación exclusivamente contractual, impacta en la salud laboral e induce la proliferación de los riesgos psicosociales para el trabajador. En efecto, Salvia y Tissera, afirman que “...no sólo constituye un efecto impuesto por las nuevas reglas de producción -sobre las condiciones laborales y de vida de los trabajadores-, sino también una expresión objetivada del cambio de las relaciones de fuerza entre capital-trabajo...”. (Salvia y Tissera; pág. 2; 2000)

Las discusiones y reflexiones en torno a la conceptualización de lo que se denomina y comprende por *precariedad laboral*, aún no ha alcanzado consensos y definiciones aceptadas por los diferentes actores del mundo del trabajo e investigadores abocados a la temática. Aquí, lejos de aportar una reflexión exhaustiva, nos parecía oportuno, definir de manera sintética la definición que nos parece más genérica.

#### 6.5.4. Precarización Laboral Docente

En los últimos años, muchos investigadores y científicos sociales comenzaron a conceptualizar la problemática de la precarización laboral dentro del sector docente principalmente en cuestiones referidas a las condiciones contractuales en el empleo público de los docentes. Birgin, en este sentido afirma que “...La flexibilidad y la precarización son la contracara de los rasgos tradicionales del empleo docente, que se caracterizaba por ser un empleo público estable...”. (Birgin; pág. 87; 1999)

Donaire, elaboró una conceptualización “...en términos de una inserción laboral endeble...conlleva características que impulsan, o al menos facilitan, la exclusión del trabajador del marco de su ocupación y se expresa en su participación intermitente en la actividad laboral y en la disolución del modelo de asalariado socialmente vigente...”. (Donaire; pág.134; 2012)

También, Andrade Oliveira, desde la perspectiva de la nueva regulación del trabajo docente, plantea que en la región de América Latina “...en general ha sufrido una relativa precarización en los aspectos concernientes a las relaciones de empleo. El aumento de los contratos temporarios en las redes públicas de enseñanza, el ajuste salarial, la ausencia de piso salarial, la inadecuación o aun la ausencia de planes de cargos y salarios, las pérdidas de garantías laborales y provisionales, originada en los procesos de reforma del Estado, han tornado cada vez más agudo el cuadro de inestabilidad y precariedad en el magisterio público...”. (Andrade Oliveira; pág. 23; 2008)

El Empleo Público, en general y en particular en el sector educativo, asume transformaciones significativamente vinculadas con los cambios en la *economía* y la *dinámica social* en cada etapa histórica. Un análisis de la evolución del mercado de trabajo en la Provincia de Buenos Aires<sup>17</sup>, durante la década del noventa, excede el propósito de la presente investigación, no implica el desconocimiento de su evolución durante ese periodo y las relaciones y determinaciones respecto del empleo en el sector educativo.

Durante la década del noventa, resulta factible identificar a distintos actores políticos e ideológicos, inclusive al propio Estado, que promovían la introducción de políticas de precarización y flexibilidad laboral docente. En términos generales, este conjunto de políticas laborales se encontraban destinadas a generar nuevos “incentivos” en la organización del trabajo docente, procurando aumentar su “rentabilidad” basada en la reducción, y muchos casos eliminación, de determinadas condiciones

---

<sup>17</sup> Para conocer esta evolución, se recomienda la lectura de “El mercado de Trabajo en la Provincia de Buenos Aires” de Pablo Peréz, Mariano Feliz y Demian Panigo. CEIL-PIETTE-CONICET. Año 2003.

laborales. Desde el Estado, mediante el denominado Proyecto de Pacto Federal Educativo II impulsado por el Ministerio de Educación de la Nación, se sostenía la estricta limitación de la comisión de servicio docente, la definición de metas específicas para el aula, incorporación de presentismo en determinadas establecimientos educativos en función del retorno salarial para el equipo de conducción directiva.

En la misma línea, se identificó la propuesta de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamérica (FIEL) cuyo origen proviene de las cámaras empresariales, industriales y de comercio, promovían la eliminación absoluta de la estabilidad laboral docente, el fin de la remuneración basada en la antigüedad y salarios mínimos colectivos, etc. etc. De forma complementaria, la Fundación Grupo Sophia, auspiciada por grandes capitales nacionales y extranjeros, promovía la derogación de los Estatutos de docentes, autonomía escolar, fundamentalmente sosteniendo que eran una limitación clave para dinamización del trabajo docente.

Lamentablemente, la información proveniente de los Censos Nacionales de Docentes de los años 1994 y 2004, nos permite realizar una comparación de los Niveles de Educación Primaria y Secundaria bajo la estructura de un modelo pedagógico-institucional distinto en cada periodo.

Esto se debe, a que en el momento de realizar el Censo Nacional en 1994, la escuela primaria se organizaba en siete años de escolarización y, producto de la reforma educativa denominada *Transformación Educativa*, se elevó a nueve años de escolarización, reemplazándose por la Educación General Básica, constituida en tres ciclos, EGB 1, EGB 2 y EGB 3. En cambio, en el año 2004, el Censo Nacional, relevó la información de dichos niveles en base a esa estructura vigente durante ese año.

Pese a las dificultades señaladas, en el presente apartado, se aborda la situación de las condiciones laborales contractuales de la fuerza laboral docente, durante el periodo intercensal, según los niveles de educación Inicial, Primaria y Secundaria de gestión estatal y privada, independientemente de las denominaciones adoptadas en cada año censal. Posteriormente, se analiza el comportamiento de la evolución durante los años 2007 y 2011, de manera tal de conocer la situación actual de las condiciones contractuales docentes.

Los docentes del sistema educativo bonaerense, pueden ocupar distintos tipos de puestos de trabajo definidos como cargos, horas cátedras y/o módulos, en una planta orgánica funcional establecida y en distintas condiciones contractuales comúnmente denominada *situación de revista*.

En efecto, se define a *cargo* como el puesto de trabajo definido en función de una determinada carga horaria (organizada de acuerdo a horas reloj), y de determinadas tareas a desarrollar, según la planta orgánica funcional del establecimiento. Los cargos se clasifican en docentes y no docentes. Los docentes son de carácter pedagógico y los no docentes abarcan funciones tales como médico, administrativas, mantenimiento, etc.

La *hora cátedra* se define como la unidad mínima de tiempo para desarrollar actividades de enseñanza-aprendizaje en un establecimiento educativo. Las horas-cátedra se destinan principalmente al dictado de clases, pero también pueden ser dedicadas a capacitación, actividades de extensión, investigación u otras con una duración de cuarenta y cinco minutos. En cambio, los *módulos*, se refiere a la unidad de tiempo, de sesenta minutos, para desarrollar actividades de enseñanza-aprendizaje.

Respecto de la situación de revista docente, se puede encontrar a *titular, titular interino, provisional y suplente*. Se considera *Titular* a aquel docente que consiguió la estabilidad del cargo, el mismo no cesará ni podrá ser desplazado y, debido a que, en circunstancias extremas como cierres de cursos pasará a una reubicación. El *Titular Interino* es el primer paso de la titularidad, debe pasar el acto psicofísico y luego tomar Destino Definitivo, sólo puede ser desplazado por otro Titular, Art. 21° del Estatuto. El *Provisional* perdurará hasta que un titular tome ese lugar o se produzca un cierre de sección (curso) y el *suplente* perdurará hasta que el titular o provisional a quien reemplaza retome su puesto de trabajo.

Para permitir elaborar una clara exposición de la información censal procesada, se elaboraron cuatro unidades de análisis para abordar la problemática de la precarización laboral de los docentes de los niveles educativos obligatorios, Inicial, Primaria y Secundaria de la Educación Común, entre ambos censos nacionales, y según el tipo de gestión educativa sea estatal o privada.

En primer lugar, se encuentran aquellos docentes que declaran ubicarse en una situación contractual de *Estabilidad Plena* correspondiendo sólo a los docentes en situación de revista titular. En segundo lugar, la *Estabilidad Moderada*, se refiere a los que poseen al menos en un cargo, su estabilidad asegurada, comprende a los docentes titulares y suplentes, titulares y provisionales y titulares y otra condición. En el tercer grupo, se ubican aquellos docentes que se encuentran con una *Estabilidad Reducida*, contemplando a provisionales y provisionales y suplentes. Por último, en el cuarto grupo, *Sin Estabilidad*, se ubican sólo a los suplentes y otra condición laboral de tipo contratados.

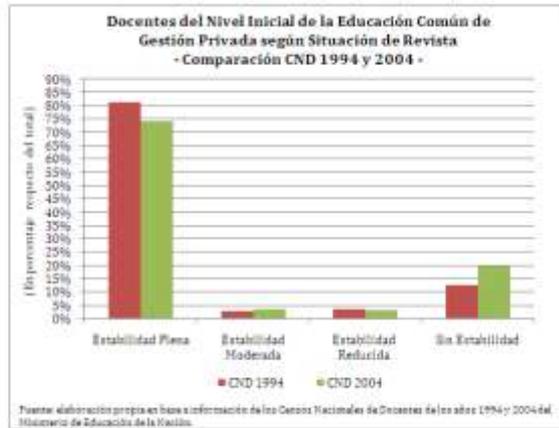
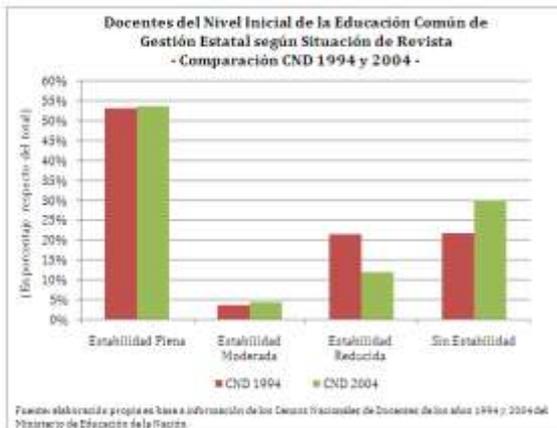
Luego de nuestra construcción de categorías de análisis se destaca la posibilidad y existencia de múltiples perspectivas posibles de implementar. Tal como elaborará Draghi y otros, con el propósito de realizar una caracterización de los docentes del nivel primario, elaboraron tres categorías, *ingresante, intermedio y saliente, basadas en la antigüedad laboral*, desde la perspectiva de la *trayectoria laboral* del perfil docente. (Draghi y otros; pág. 11; 2007)

En este sentido, desde la perspectiva de la trayectoria laboral docente, definida como “...*los esquemas de movilidad en los que entra un individuo, conociendo su punto de partida y pensando en los diferentes momentos significativos a través de los cuales la trayectoria se construye. No podría explicarse una biografía a partir de sí misma, sino que es necesario incorporar otra serie de momentos a las que llamamos temporalidades sociales...*”. (Cordero y Señorino; pág. 11; 2005)

#### **6.5.4.1. Nivel de Educación Inicial de la Educación Común**

Para el año 2004 los docentes censados que se desempeñaban en el Nivel Inicial, superaron los 37.400 casos, concentrándose en su mayoría en instituciones de gestión estatal con el 61% y el 39% restante en la gestión privada. Respecto del año 1994, se registró un incremento de cerca de 7.600 nuevos docentes, ampliándose en el orden del 25,4% la fuerza laboral docente del nivel.

Respecto de la calidad del empleo de la fuerza laboral docente, mediante la comparación intercensal surge que, entre los años 1994 y 2004, a primera vista, que los docentes que se desempeñaban en instituciones educativas de gestión estatal, mantuvieron los niveles de *Estabilidad Relativa* en el orden del 53%-54% en cada año. En contraposición, se registró un incremento de 8,2 puntos porcentuales la participación de los docentes *Sin Estabilidad* en dicho periodo intercensal, elevándose al 30% en el año 2004.



Respecto de los docentes que se desempeñan en instituciones de gestión privada, resulta importante destacar que tanto para el Nivel Inicial, como en Primaria y Secundaria, los niveles contractuales en situación de *provisionales* se encuentra fuertemente fuera de uso por la propia gestión y organización de las instituciones, debido a que en éstas la situación frecuente del contrato de trabajo se encuentra concentrada bajo las figuras de *titulares* y/o *suplentes*.

No obstante, y en contraposición a lo registrado en la gestión estatal, la participación relativa de los docentes que se desempeñan con *Estabilidad Plena* se vio reducida en 18 puntos porcentuales, pasando del 81%, en 1994, al 74% en el año 2004. Pesé a esto, dicha situación supera a la registrada en la gestión estatal.

De manera indirecta, como consecuencia, se registró un aumento en la cantidad de docentes que se encontraban en situación laboral *Sin Estabilidad*, elevándose su participación relativa del 12%, en 1994, al 20% en el año 2004.

En síntesis, se pudo demostrar que una de las consecuencias generadas durante la década del noventa radica en un aumento de la precarización laboral docente del nivel mediante un significativo aumento de la participación de los docentes ubicados en la categoría de *Sin Estabilidad* en ambos tipos de gestión.

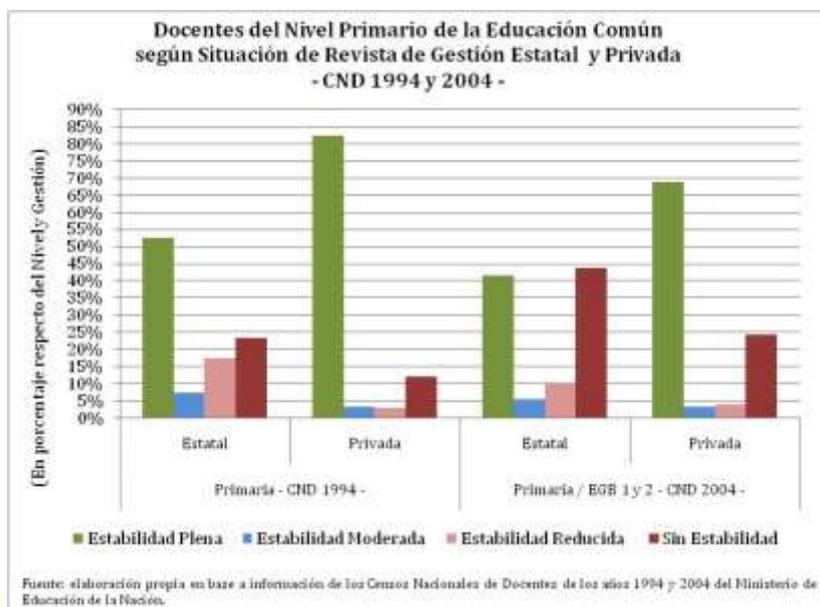
#### 6.5.4.2. Nivel de Educación Primaria de la Educación Común

Como hemos destacado, la información proveniente de los Censos Nacionales de Educación, en el Nivel Primario se relevó la información de acuerdo al modelo institucional vigente en cada año. No obstante, esa limitación metodológica<sup>18</sup>, nos parece oportuno analizar las características de la calidad laboral de los docentes. Resulta importante resaltar, que la lectura de los valores, en clave de comparación intercensal de los valores se caería en las limitaciones previamente comentadas.

Independientemente de esta situación, de la comparación de la información correspondiente al Nivel Primario, proveniente del CND 1994, se desprende que en la gestión privada, el 82% de los docentes se encontraban con *Estabilidad Plena*, a diferencia de la gestión estatal, cuya participación fue del

<sup>18</sup> En el CND del año 1994, la Educación Primaria se organizaba en una estructura de siete años de escolarización, en cambio, en el año 2004, la misma, se organizó en base a la Educación General Básica, estructurada en tres ciclos EGB 1, 2 y 3, con tres años cada uno.

52%. Para el mismo año, en éste tipo de gestión, el 23% se ubico bajo la figura contractual de *Sin Estabilidad*, en cambio, dicha cifra para la gestión privada fue del 12%.



Respecto de la información del CND del año 2004, se desprende que para en la EGB 1 y 2, de gestión estatal, el 41% de los docentes se encontraba en condiciones de *Plena Estabilidad*. En cambio, de manera contrapuesta, el 44% se declaro *Sin Estabilidad*, superando por 3 puntos porcentuales la seguridad laboral de los docentes.

En el caso de los docentes de gestión privada, estaríamos encontrando una relación inversa respecto de la distribución de los docentes por tipo de categoría de precariedad laboral. Es decir, el 69% de los docentes se desempeñaban con *Estabilidad Plena* y un 24% en la situación de *Sin Estabilidad*.

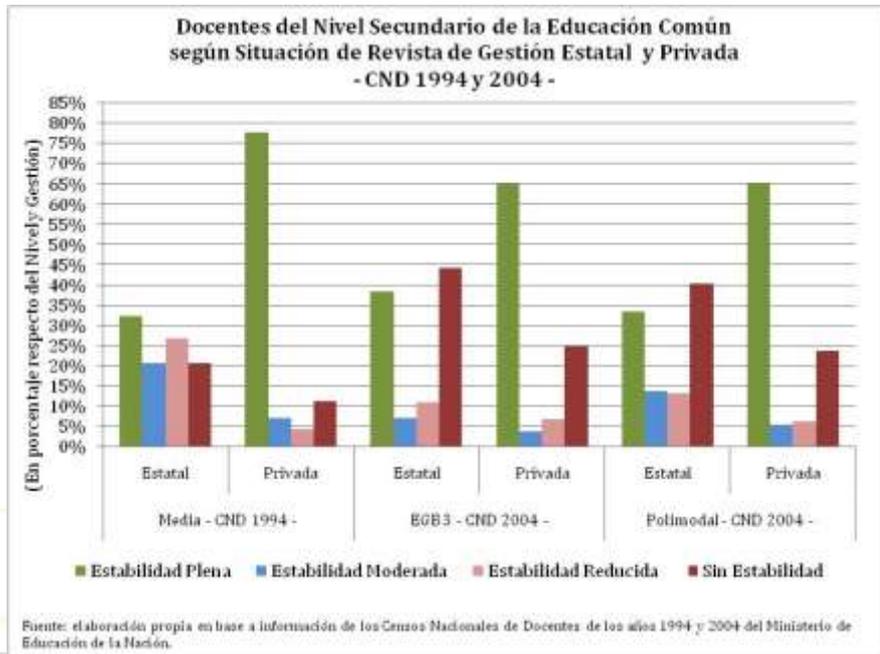
Por medio del análisis aproximado de ambas estructuras institucionales, se podría concluir que al igual que en el Nivel Inicial, los docentes del Nivel Primario, también vieron deteriorada la calidad de su empleo laboral con una significativa precarización laboral en aquellas instituciones educativas de gestión estatal. Por último, además, resulta importante recordad, como describimos en apartados previos, que uno de los propósitos de la *transformación educativa* consistía en la expansión de la fuerza laboral docente vía la gestión privada en detrimento de la escuela pública de gestión estatal.

#### 6.5.4.3. Nivel de Educación Secundaria de la Educación Común

La organización del trabajo de los docentes que se desempeñan en el nivel Medio y/o Secundario, poseen una significativa característica distintiva de los Niveles de Educación Inicial y Primaria que resulta importante de señalar.

Ante la inexistencia de una *jornada laboral* de los docentes que se desempeñan frente a alumnos, la organización de su trabajo se encuentra organizada fundamentalmente en base a la estructuración de *horas cátedra* que ya hemos definido anteriormente. Esta particular diferencia posee un proceso histórico de construcción que se vincula directamente con la percepción de los propios docentes como trabajadores y/o educadores.

En el siguiente gráfico, se expone la situación censal del anterior Nivel Medio, el tercer ciclo de la EGB, denominado EGB 3, y el Polimodal vigentes hasta el año 2007 según la legislación educativa provincial. Al igual que en Primaria, la comparabilidad intercensal se encuentra limitada sólo al análisis por tipo de gestión de cada estructura institucional del nivel.



A través del análisis del Nivel Medio en el año 1994, resulta factible señalar diferencias significativas por tipo de gestión, estatal y privada. En la gestión estatal, sólo el 32% de los docentes se encontraba con *Estabilidad Plena*, siguiéndole con el 27% en condiciones de *Estabilidad Reducida*. En condición de *Sin Estabilidad* se observa una participación relativa en el orden del 27%. En contraposición, en la gestión privada, la gran mayoría, el 78% de los docentes se encontró con *Estabilidad Plena* y, en su opuesto, el 11% en *Sin Estabilidad*.

El mayor grado de precarización laboral se observó en el EGB 3 de la gestión estatal, en el cual, el 44% del total de los docentes de dicha gestión, se encontraba en una situación de *Sin Estabilidad*. Si bien en la gestión privada, dicha cifra resulta ser menor, se registró que el 25% de los docentes se encontraba en la misma categoría de precariedad laboral. En efecto, Pini, desde la investigación en territorio permitió relevar que para “...la mayoría de los entrevistados hablar de reforma significa pensar casi en exclusividad en el tercer ciclo...” (Pini; pág. 46; 2008)

Respecto del Polimodal, que procuró reemplazar al anterior Nivel Medio, se observan niveles de precariedad laboral similares a los registrados en el EGB 3. En las instituciones de gestión estatal, el 44% de los docentes se encontraba en situación contractual de *Sin Estabilidad* y sólo el 33% con *Estabilidad Plena*, cifra más baja de todos los niveles educativos. En cambio, en la gestión privada, el 65% de los docentes se desempeñó con *Estabilidad Plena* y sólo el 24% se encontraba *Sin Estabilidad* en su puesto de trabajo.

En síntesis, tal como señalara Cordero, desde la perspectiva de la trayectoria laboral docente, se registró un quiebre (en ella) impuesto por la reforma educativa de la década del noventa, afirmando que “...a pesar del imaginario generado en torno a la estabilidad, la situación de provisionales y suplentes, es cada vez más vulnerable, y se observa un deterioro de las condiciones de trabajo aún de

*los titulares. Paradójicamente, esta situación ha sumido en una forma de paralización al sector, que despliega diferentes estrategias para sostenerse en sus cargos, pero reconoce haber limitado su participación en reclamos y aceptar casi con resignación la imposición de nuevas reglas...”.* (Cordero; pág. 21; 2001)

### **6.5.5. Panorama de las Condiciones Contractuales: años 2007 y 2011**

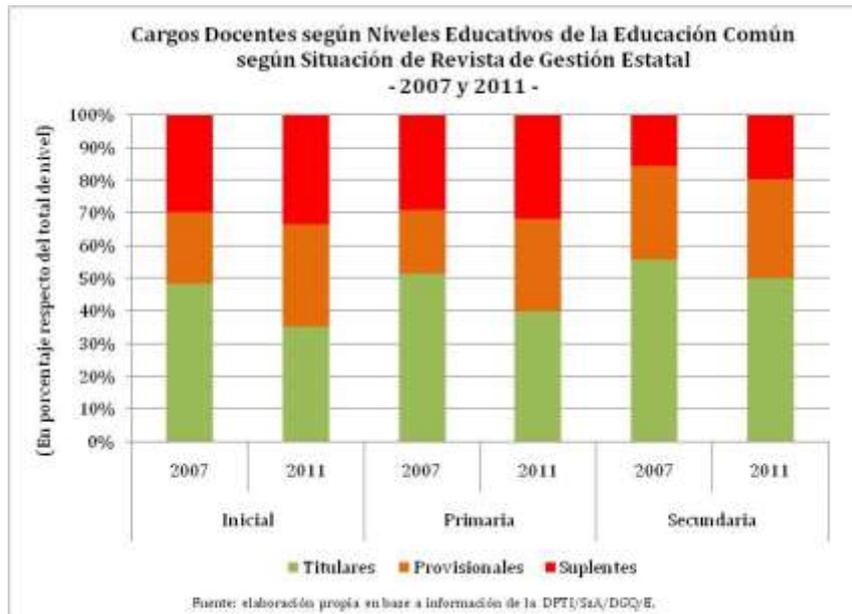
Luego de haber analizado la información proveniente de los Censos Nacionales de Docentes realizados por el Ministerio de Educación de la Nación en los años 1994 y 2004, nos parece oportuno analizar la situación de las condiciones laborales de los docentes de los últimos años. Debido a las limitaciones de acceso a la información, sólo podremos aproximarnos mediante las distintas modalidades contractuales de la fuerza laboral del sistema educativo bonaerense.

El objetivo del presente apartado consiste en realizar un análisis de las características de la fuerza laboral docente por situación de revista, en el marco de un contexto sostenido e incremental de la inversión educativa provincial, para delinear si existe alguna interrelación significativa entre ambas dimensiones de tal forma que nos permita problematizar acerca del incremento inercial del financiamiento educativo como condición directa de mejora de las condiciones laborales de los docentes.

Por último, valga una aclaración interpretativa de la siguiente información analizada. En este apartado nos interesa conocer, describir y comprender la distribución de los docentes, exclusivamente de gestión estatal según su situación de revista, en términos relativos, de tal forma, que nos permita visualizar la situación actual contractual de la fuerza laboral docente. Por tal motivo, las cantidades absolutas fueron excluidas del análisis.

#### **6.5.5.1. Cargos Docentes**

Desde una perspectiva de conjunto observamos que en los niveles educativos, Inicial, Primaria y Secundaria, una leve reducción de la cantidad de docentes en situación de *Titulares*. Asimismo, en todos los casos, los docentes en situación de *Provisionales* registraron un significativo incremento en términos de su participación relativa en cada uno de los niveles. Asimismo, sobresale el incremento entre puntas de la cantidad de *Suplentes* que se han registrado en cada nivel.

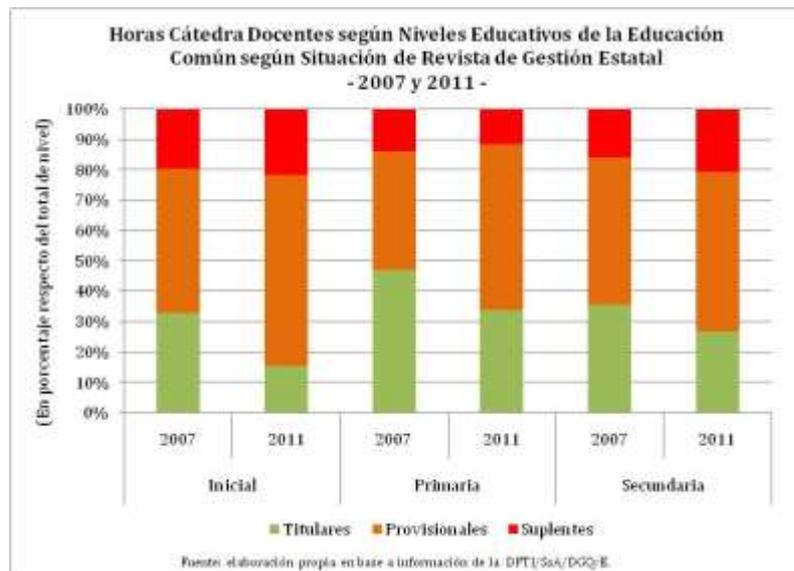


Siguiendo la clasificación previamente desarrollada, se observa un sostenido crecimiento de la *Estabilidad Moderada* en todos los niveles educativos de los cargos de gestión estatal. Si bien la información presentada, no permite identificar una reversión tendencial de los niveles de precariedad laboral, nos brinda información clave que nos permite indagar respecto de una reducción significativa de este proceso en las condiciones contractuales de los docentes vía la sostenida ampliación de la modalidad de *Provisionales*.

### 6.5.5.2. Horas Cátedra Docentes

De la lectura preliminar del siguiente gráfico, se desprende el crecimiento sostenido, entre los años punta del periodo, de la figura contractual de *Provisionales*, procurando promover la *Estabilidad Moderada*, de los docentes en cada uno de los niveles educativos.

En el Nivel Inicial, se observa significativamente el aumento relativo de la *Estabilidad Moderada* de los docentes. A su vez, en Primaria, también se observó un incremento relativo que se incrementó del 39,1%, en el año 2007, al 58,5% en el año 2011. En el Nivel Secundario, se observó un incremento menor, elevándose del 48% en el año 2007, al 53% en el año 2011.

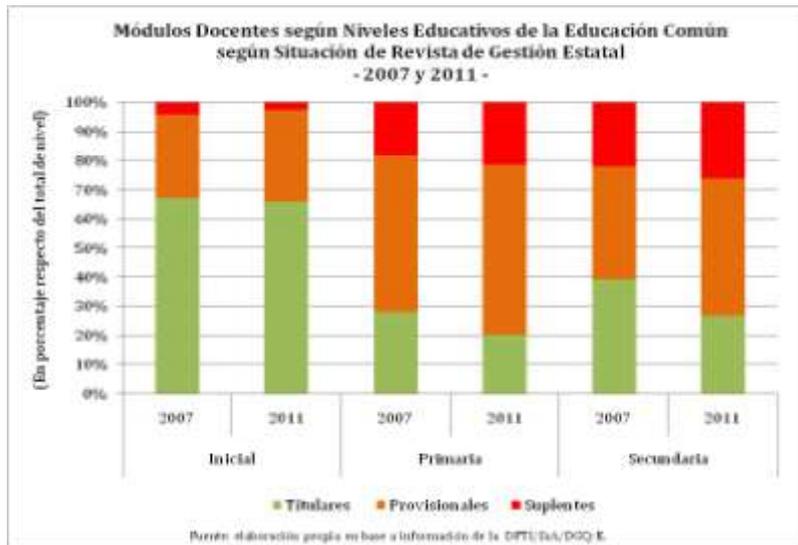


Por último, producto del pleno cambio institucional que en los Niveles Primaria y Secundaria se están registrando en la actualidad, producto de la nueva Ley de Educación Provincial N° 13.688, que conforma a cada nivel con seis años de escolaridad, resulta oportuno señalar, que aún podrían encontrarse situaciones de antiguos modelos institucionales, que dificultarían el análisis global de las condiciones laborales de la fuerza laboral docente. En efecto, habría que retomar dicho análisis en los próximos años para medir, de manera aproximación, la situación laboral promovida por la nueva legislación provincial.

### 6.5.5.3. Módulos Docentes

Respecto de la distribución de la condición laboral según los niveles educativos, en términos globales, se encuentra una situación, en la cual, la mayoría de los módulos se encuentran entre una *Estabilidad Plena y Estabilidad Moderada*.

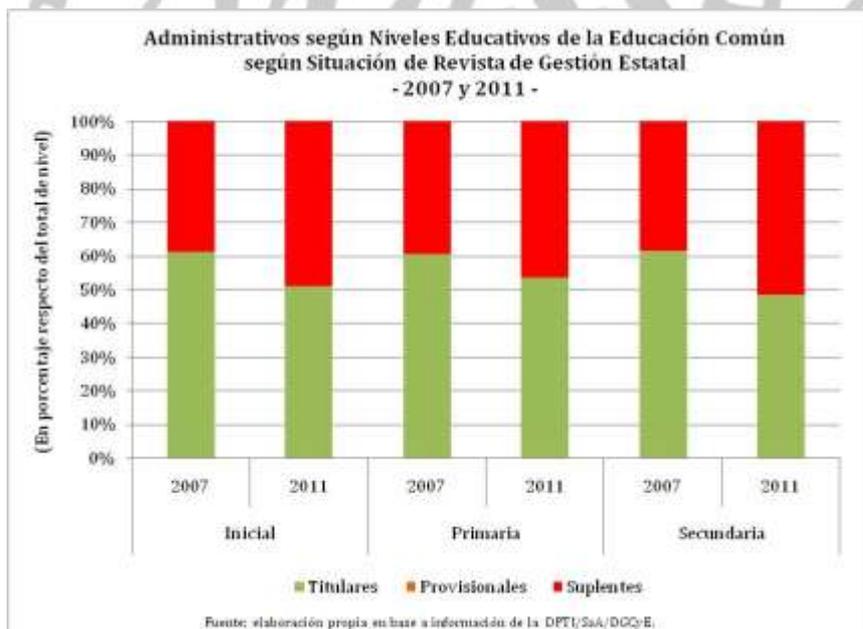
El Nivel Inicial sobresale significativamente que en su mayoría se encuentra en condiciones de *Titulares*, registrándose el 67% en el año 2007 y 66% en el año 2011. En el Nivel Primaria, la figura de *Provisionales* se destaca sobre las demás y se registró un variación en la participación relativa del 53% en el año 2007, al 59% en el año 2011. Por último, en el Nivel Secundario, no se observaron variaciones relativas pronunciadas, en el caso de los *Provisionales* se elevó su participación del 39% en el año 2007 al 47% en el año 2011, mientras que en los *Titulares* se registró una disminución del 39% en el año 2007 al 37% en el año 2011.



#### 6.5.5.4. Administrativos

El personal administrativo y/o auxiliar, a diferencia del conjunto de los docentes, expresa una distribución más homogénea respecto de la situación contractual en cada nivel educativo, las condiciones laborales se encuentran reguladas por la Ley N° 10.430 de la Provincia de Buenos Aires y, particularmente no contemplan la modalidad contractual de *Provisionales*

En el Nivel Inicial, se observó una leve reducción del personal en situación de *Titulares*, reduciéndose del 61% en el año 2007 al 51% en el año 2011. En Primaria, la situación no registró variaciones significativas, en cambio, en el Nivel Secundario, se observó un incremento del personal en condición de *Suplentes* elevándose del 39% en el año 2007 al 51% en el año 2011.



Como conclusión, por medio del análisis de la información de los últimos años, resulta importante destacar, en primer lugar, el incipiente pero, comienzo, de la reversión del proceso de precarización laboral docente que se heredó como consecuencia de las políticas neoliberales en materia de trabajo

docente. En segundo lugar, resulta urgente la generación de concursos docentes, fundamentalmente de los niveles educativos obligatorios establecidos por la nueva legislación educativa, particularmente en el Nivel Secundario, como garantía de promover la jerarquización de la fuerza laboral docente desde la perspectiva del derecho social a la educación. Por último, se observó una significativa ampliación de la fuerza laboral, en consonancia con el crecimiento del sistema educativo bonaerense, pero aún se observa la persistencia de una inseguridad laboral para el conjunto de los trabajadores docentes y/o administrativos.

## 6. Conclusiones

Como hemos planteado en nuestra investigación distintos campos problemáticos, nos parece oportuno diferencias algunas conclusiones a las que hemos arribado en cada uno de ellos.

En primer lugar, el rol estratégico que cumple el Estado como garante del derecho social a la educación, resulta incuestionable. Si bien es cierto, que con el cambio de paradigma educativo, se han revertido las principales tendencias que tienen que ver con la cobertura e inclusión educativa en el marco de ampliación de la oferta laboral docente, se observa la temporalidad de los grados de institucionalización por parte de la estructura y administración de la administración central.

En este sentido, resulta oportuno y necesario, impulsar un proceso de profundización de la institucionalidad de la administración educativa en la -DGCyE- con el propósito de mejorar la calidad del empleo público en esta instancia y que promovería la mejora de la vinculación a nivel territorial.

Las modificaciones de la estructura orgánico-funcional, impulso el principio de la democratización del aparato estatal, aunque esto no implica un cambio inmediato, se necesitará un horizonte temporal más amplio para observar el impacto democrático de estas modificaciones.

En segundo lugar, respecto del Gobierno del sistema educativo, se han identificado avances significativos en lo que respecta a la definición y conceptualización de los distintos roles de los actores institucionales, tanto en la administración central, como de los actores a nivel territorial. No obstante, a su vez, aún se observan signos de inestabilidad institucional y lógicas costumbristas en lo que se refiere a los métodos en el cual se gobierna el sistema.

Respecto del trabajo docente, en tercer lugar, se destaca el crecimiento sostenido alcanzado durante los últimos años y que representa la garantía de la ampliación del sistema educativo bonaerense a sectores históricamente excluidos.

Si bien durante la década dejó una herencia de precarización laboral de la fuerza de trabajo docente, en los últimos años, hemos observado una retracción de ese proceso con vías a mejorar la calidad y la seguridad de los docentes del sistema educativo. Para consolidar este cambio de tendencia, resulta imprescindible la promoción de los *concursos docentes* para proveer de estabilidad laboral en base al mérito, oposición y antecedentes.

Los procesos de *feminización* y *envejecimiento* de la fuerza laboral docente del sistema educativo bonaerense parece haberse instalado durante los últimos treinta años y, esto implica, un crecimiento vegetativo de la fuerza laboral, que necesariamente se deberá intentar revertir para contar en el futuro con nuevos docentes que permitan seguir garantizando el derecho social a la educación con calidad para todos.

## 7. Propuestas de Políticas Públicas

- a. Desarrollar estrategias para fortalecer la vinculación institucional de la administración central de la -DGCyE- con los actores institucionales del territorio bonaerense, Cuerpo de supervisión, consejos escolares y equipos directivos docentes de las instituciones educativas.
- b. Constituir un área específica destinada al planeamiento estratégico que permita desarrollar estudios sobre la organización, administración y gobierno de la -DGCyE- que fomente la vinculación institucional con centros de estudios, investigación y/o universitarios.
- c. Profundizar e institucionalizar la recentralización de la política de administración educativa y desburocratización y digitalización de los procesos de organización y administración laboral docente. Mayor centralización de la política educativo provincial acompañada de una mejora sustantiva en los procesos institucionales de vinculación con el territorio y las instituciones educativas.
- d. Elaborar manuales de procedimiento que permitan formalizar los procesos internos fundamentales de la organización y administración de la -DGCyE- en la administración central.
- e. Promover la vinculación institucional con la UNIPE para generar un plan de estudios, especialización, maestría y/o seminario de formación destinado a la capacitación, de los empleados públicos internos, y de formación de posgrado de profesionales y equipos técnicos y profesionales en el ámbito de la -DGCyE- respecto de la perspectiva de la Administración Educativa.
- f. Promover que la Dirección de -CyMAT- perteneciente a la -DGCyE- diseñe, desarrolle y elabore los recursos técnicos para la elaboración de un plan de estudio de las -CyMAT- del personal docente y administrativo que sirva como herramienta para la discusión de políticas de mejora en el marco de la CoMiSaSEP.
- g. Incorporar el análisis del impacto de los riesgos psicosociales -RPSS- generado en el medio ámbito laboral docente.
- h. Impulsar la implementación *Concursos Docentes* para generar procesos de institucionalización de la relación contractual laboral de los docentes, fundamentalmente, en los niveles obligatorios por la nueva legislación educativa, provincial y nacional, de educación Inicial, Primaria y Secundaria.
- i. Investigar, elaborar y diseñar una política de revisión de la jornada laboral docente del Nivel Secundario que promueva la concentración de las horas cátedra en las instituciones educativas.
- j. Diseñar, planificar y constituir un Instituto Provincial de Administración y Financiamiento Educativo (IPAFE), organismo descentralizado dependiente de la -DGCyE-, que tenga como funciones principales el estudio de la política de inversión educativa provincial, nuevas vías alternativas de financiamiento educativo y la promoción de nuevas lógicas emergentes de análisis de administración y gobierno del sistema educativo bonaerense.

## 7. Referencias Bibliográficas

- Albergucci, Roberto. “*Educación y Estado*”. Editorial Docente/Fundación Universidad a Distancia “Hernandarias”. Argentina. Año 2000.
- Andrade Oliveira, Dalila. “*El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina*”. Cap. 1 En “*Políticas educativas y trabajo docente. Nuevas Regulaciones. ¿Nuevos Sujetos?*”. Coord. Myriam Feldfeber y Dalila Andrade Oliveira. Noveduc. Año 2008.
- Birgin, Alejandra. “*El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas de juego*”. Editorial Troquel. Argentina. Año 1999.
- Boyer, Robert. “*La Teoría de la Regulación: un análisis crítico*”. Editorial Hvmantitas/SECYT-CONICET-CREDAL-CNRS. Argentina. Año 1989.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Producciones Mawis. Año 2006.
- Cordero, Susana Mabel. “*Trayectorias laborales docentes: un quiebre impuesto por la reforma educativa*”. 5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Argentina. Año 2001.
- Cordero, Susana Mabel y Señorino, Orlanda Angélica. “*Reforma educativa en Argentina: una mirada sobre las trayectorias laborales y las condiciones de trabajo docente*”. REDIE año/vol. 7, número 002. Universidad Autónoma de Baja California. Ensenada. México. Año 2005.
- Dirección General de Cultura y Educación. Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires. Año 2011.
- Dirección General de Cultura y Educación. Resolución N° 10. Año 2012.
- Dirección Provincial de Planeamiento/ Calidad Social de la Educación: una revisión del concepto de calidad educativa desde una perspectiva de derechos. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires. Año 2011.
- Donaire, Ricardo. “*Los Docentes en el Siglo XXI. ¿Empobrecidos o Proletarizados?*”. Siglo XXI. Año 2012.
- Duro, Luisa. “*El Sistema Educativo Bonaerense*”. IIPE/UNESCO. Año 2000.
- Draghi, Maria José, De Petris, Analía, Vazquez, Mariana, Finamore, Julieta y Volonté, Fernanda. “*El trabajo docente en perspectiva*”. Centro Provincial de Investigación y Prospectiva Educativa. Año 1 / N° 2. Dirección Provincial de Información y Planeamiento Educativo/Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires. Año 2007.
- Engels, Federico. “*El origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado*”. Colección Claridad. Buenos Aires. Argentina. Año 1970.
- Giannettasio, Graciela. “*Educación es construir el futuro: Informe de lo actuado*”. DGCyE. Provincia de Buenos Aires. Año 1998.
- Giordano, Carlos y otros. “*Hacia la Concepción Democrática de la Gestión Educativa*”. En “*Cartas a los educadores del Siglo XXI*”. Adriana Puiggrós. Galerna. Buenos Aires. Argentina. Año 2007.
- Hintze, Jorge. “*Administración de estructuras organizativas*”. Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires, Argentina. Año 1999.
- Hernández Vázquez, Juan Manuel. “*Inseguridad laboral en el mercado de trabajo docente. Un análisis comparado de los mercados público y privado del nivel Primaria en México*”. Universidad Autónoma Metropolitana. México. Año 2005.
- Katz, Ricardo Santiago. “*Historia de la Educación en la Provincia de Buenos Aires*”. Biblioteca Educativa. Weben. Provincia de Buenos Aires. Año 1996.
- Lenin, Vladimir Ilich. “*El Estado y la Revolución Proletaria*”. Biblioteca Nueva Madrid. Buenos Aires. Argentina. Año 1917 (Aprox.).
- Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 11.612. Provincia de Buenos Aires. Año 1995.
- Ley de Educación Nacional N° 26.206. Argentina. Año 2006.
- Ley de Educación Provincial N° 13.688. Provincia de Buenos Aires. Año 2007.
- Ley Provincial N° 14.362. Provincia de Buenos Aires. Año 2011.
- Malpica, Carlos N. “*La Administración de la Educación y sus relaciones con la Planificación y con la Investigación*”. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-UNESCO. París. Francia. Año 1980.
- Ministerio de Educación de la Nación. “*Análisis de los órganos de gobierno y administración de la educación del sistema educativo: estructuras organizativas de las distintas jurisdicciones y funcionamiento de las áreas de planeamiento educativo*”. FOPIE. Buenos Aires. Argentina. Año 2009.
- Ministerio de Educación de la Nación. “*La Educación en el Proyecto Nacional 2003/2011*”. Buenos Aires. Argentina. Año 2011.
- Mintzberg, Henry. “*Diseño de organizaciones eficientes*”. Editorial El Ateneo. Buenos Aires. Argentina. Año 2004.

Neffa, Julio Cesar (Coord.). *“La Informalidad, la precariedad y el empleo no registrado en la Provincia de Buenos Aires”*. CEIL-PIETTE y Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina. Año 2008.

Neffa, Julio Cesar. *“Naturaleza y significación del trabajo/empleo precario”*. Cap. I En *“La Corrosión del Trabajo: Estudios sobre informalidad y precariedad laboral”*. Busso, Mariana y Pérez, Pablo. CEIL-PIETTE y Miño y Davila. Argentina. Año 2010.

Paviglianitti, Norma. *“Diagnostico de la Administración Central de la Educación”*. Dirección Nacional de Información. Ministerio de Educación y Justicia. Argentina. Año 1988.

Plan Educativo 2004/2007. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires. Año 2003.

Plan Educativo 2008/2008. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires. Año 2007.

Pini, Mónica. Cesar. *“La Escuela Pública que nos Dejaron los Noventa”*. UNSAM EDITA. Año 2008.

Reyna Almandoz, Alberto. *“La Administración Escolar en la Provincia de Buenos Aires”*. Año 1925.

Ruiz, Cristina, Feldman, Daniel, Ferreyro, Juana, Manzo, Ana y Mórtola, Gustavo. *“Parámetros, regulaciones y estrategias para la mejora del trabajo escolar: entre la tarea institucional y la integración del sistema”*. Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires. Año 2010.

Salas Madriz, Flora Eugenia. *“La Administración Educativa y su Fundamentación Epistemológica”*. Educación, año/vol. 27. Numero 001. Universidad de Costa Rica. Año 2003.

Salvia, Agustín y Tissera, Silvana. *“Heterogeneidad y precarización de los hogares asalariados en Argentina durante la década del ‘90\*”*. En Cuaderno del CEPED N° 4. Javier Lindenboim (Comp.) *“Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo”*. Facultad de Ciencias Económicas / Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina. Año 2000.

Suarez Maestre, A., Alvarez Hayes, S. y Battistuzzi, A. *“Una Aproximación Estadística al Empleo Informal, Trabajo Precario y Empleo No Registrado en la Provincia de Buenos Aires”*. Cap. II En *“La Informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la Provincia de Buenos Aires. Neffa, Julio Cesar (Coord.). CEIL-PIETTE y Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires”*. Año 2008.

Zhidkov, O. Chirkin, V. y Yudin, Y. *“Fundamentos de la teoría socialista del Estado y el Derecho”*. Progreso. Rusia. Año 1987.