

Las relaciones entre el Estado y los inspectores del sistema educativo desde los marcos normativos.

Gispert, Flavia.

Cita:

Gispert, Flavia (2009). *Las relaciones entre el Estado y los inspectores del sistema educativo desde los marcos normativos. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-089/296>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ezpV/kwu>

Instituto de Investigaciones Gino Germani
5º Jornadas de Jóvenes Investigadores
4, 5 y 6 de noviembre de 2009

Nombre y Apellido: Flavia Gispert

Afiliación institucional: Universidad de Buenos Aires- Facultad de Filosofía y Letras-
Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación

Correo electrónico: flaviagispert@yahoo.com.ar

Eje problemático propuesto: Estado. Instituciones. Actores

Título de la ponencia: Las relaciones entre el Estado y los inspectores del sistema educativo desde los marcos normativos.

Introducción

El propósito de esta presentación es conocer las interacciones entre el Estado y los inspectores de gestión pública de la Provincia de Buenos Aires de Nivel Medio, a partir del análisis del marco normativo (Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1994, ley de Educación Provincial, reglamentos, resoluciones, disposiciones), que regula el acceso a los cargos, describe sus funciones y su desempeño profesional. Este trabajo forma parte de los avances de un proyecto de investigación en curso denominado “El rol de los inspectores de la provincia de Buenos Aires en el gobierno territorial de la educación: una mirada político pedagógica de las continuidades y rupturas desde su práctica profesional”¹, el cual forma parte de mi plan de Beca de Maestría de la UBA, siendo directora de mi beca la Dra. Flora Hillert.

El cuerpo de inspectores en el sistema educativo, se encuentra ubicado en la estructura jerárquica intermedia², es decir, entre el nivel central o estructura “macro” (ámbito de la toma de decisiones que regulan el sistema educativo) y el nivel de conducción educativa o estructura “micro” (las escuelas). La posición de estos actores políticos, les permite actuar como “*enlace*” o “*punte*” entre aquellos que planifican y diseñan las políticas educativas y las instituciones que deben ponerlas en práctica. Se los suele denominar también como

¹ El mismo se enmarca dentro del Proyecto UBACyT, Programación Científica 2008-2010: “La construcción social del cambio educativo. Una mirada político pedagógica a las continuidades y rupturas en las formas de lo escolar” que dirige la Prof. Dora Gonzalez

² En el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires, los Consejos Escolares también forman parte del nivel intermedio. Sin embargo, en esta ocasión solamente nos referiremos a la figura del Inspector.

correos de transmisión”, en tanto transmiten las decisiones y contenidos de las políticas públicas y a la vez, elevan informes de lo que acontece en la base del sistema. Sin embargo, es sabido que el cambio educativo no es unidireccional, sino que se trata de una construcción social e histórica, mediada por las propias significaciones que le dan los actores institucionales, en dónde es posible identificar prácticas que respondan a tensiones históricas entre permanencia y cambio. En este sentido, destacamos que, si bien las reformas educativas llevadas a cabo en nuestro país en la década del noventa se sustentaron en estrategias según las cuales las decisiones "bajan" desde los estratos superiores hacia los intermedios y desde éstos a los inferiores (tipo “top down”), diversos estudios indican la importancia de considerar a los procesos de reforma como construcciones complejas y multideterminadas (González, (2007); Hillert, (2005); Suárez, (2003, 2004). Una de las hipótesis de este trabajo, es que los inspectores, a través de sus prácticas cotidianas, modifican, resignifican, recrean o resisten los cambios educativos que se proponen desde el nivel central.

Dado el recorte temático realizado para esta presentación, solamente expondremos algunas reflexiones en torno a la compleja relación entre el Estado, sus instituciones y actores (inspectores del sistema educativo provincial)) desde el análisis del marco normativo. Para ello, nos centraremos fundamentalmente en la ley de Educación Provincial N° 13.688/07 que se adecúa a la ley de Educación Nacional N° 26.206/06, el Decreto 473 de 2005 donde se definen las funciones de todo el cuerpo de inspectores; material de trabajo e informes emitidos por la Dirección General de Cultura y Educación con motivo de la implementación del Plan Educativo Provincial (PEP) 2004-2007.

Aclaraciones sobre el enfoque metodológico

Esta investigación tiene como objeto de estudio las continuidades y rupturas político-pedagógicas que el cuerpo de inspectores le dan a su práctica profesional entramada por continuos procesos de reforma. El objetivo general es avanzar en la producción de conocimiento crítico sobre los procesos de cambio educativo. La estrategia metodológica es fundamentalmente cualitativa; ya que busca recuperar las prácticas de significación de estos actores. En este estudio para la obtención de la información empírica se opta (hasta el momento) por las técnicas de entrevistas en profundidad; observaciones de reuniones, convocatorias, visitas a escuelas y análisis de documentos (registros de inspección, libros de actas).

Algunas de las hipótesis o anticipaciones de sentido que guían esta investigación son:

-las políticas educativas de la década del 90' basadas en la concepción de "gestión educativa", contribuyeron a alejar a los inspectores de su función de asesores pedagógicos, fortaleciendo los aspectos técnico – administrativos y de control.

-algunos inspectores que han atravesado los procesos de reforma iniciados en la mencionada década, se han posicionado como fuertes demandantes del Estado en relación a las necesidades del territorio que conducen, más que en agentes de transmisión de las políticas que se elaboran en el nivel central, lo cual podría estar dando cuenta de una fractura entre los estratos intermedios y el cuerpo central.

Teniendo en cuenta los ejes en los que se inscribe este trabajo (Estado, instituciones y actores), mencionamos como aspectos que resultan objeto de indagación en esta investigación que se desarrolla:

- El marco Legal y Normativo: análisis de fuentes secundarias como:, la ley de Educación Nacional, la ley de Educación Provincial, Constitución de la Provincia de Buenos Aires, Estatuto del docente, reglamentos, resoluciones, disposiciones, que regulen el acceso a los cargos y el desempeño profesional.
- Los propios Sujetos (Inspectores): concepciones que los inspectores tienen sobre el Estado y la educación, sus saberes y actitudes para encarar el trabajo en las escuelas de zonas céntricas y periféricas, sus necesidades de actualización y formación continua, el planeamiento integral en la región, su vinculación con las políticas públicas impulsadas desde la administración central. Además, se pedirán datos de base: sexo, edad, formación inicial y continua, experiencia laboral docente y no docente, antigüedad en la docencia, vías de ascenso, antigüedad en el nivel, pertenencia al territorio, etc.; y representaciones o atributos simbólicos: autoimagen, imagen sobre los actores con los que interactúan (directores y docentes, funcionarios del gobierno central, de la DIG); concepciones acerca de su rol y funciones, acerca de la autoridad, del Estado, de la educación y del sistema escolar, de las propuestas de reforma educativa; del conocimiento, de la formación profesional, etc.

Es decir, se prevé relevar los atributos materiales y simbólicos de los inspectores de la Provincia de Buenos Aires del Nivel Secundario. Para el conocimiento de las representaciones de los sujetos, se requiere de abordajes hermenéuticos que permitan reconstruir el universo de significados de los Inspectores que actúan en la realidad. Esto supone centrar la mirada en las relaciones entre los diferentes actores, sus intereses, sus

actuaciones en distintos espacios, sus prácticas cotidianas. Es por ello que la indagación de las prácticas requiere aproximaciones por medio de la observación directa de los espacios de interacción entre Inspectores e instituciones educativas y entre Inspectores y administración central. Al mismo tiempo, esto implica considerar la “cotidianeidad de la dinámica de relaciones” como así también los productos objetivados de la misma (políticas; normativas; etc.) a fin de conjugar los aspectos objetivos y subjetivos en la reconstrucción del entramado de los datos elaborados sobre el objeto de estudio. La información empírica obtenida se vuelca en un registro a tres columnas —observables, impresiones y análisis— para luego realizar su análisis a través del Método Comparativo Constante (Glasser y Straus, 1967) con el objetivo de construir la evidencia empírica necesaria, que represente observables empíricos de la naturaleza teórica del objeto y de las categorías que lo describen e interpretan. En el próximo mes se realizarán las entrevistas en profundidad a aquellos inspectores de nivel medio (polimodal, secundaria básica, 3º ciclo EGB o secundaria) que ocuparon cargos de inspectores, inspectores Jefes regionales y/o distritales durante los períodos: 1996- 2001, 2002-2007 y 2008 en adelante. Esta decisión se fundamenta en la necesidad de conocer en profundidad las voces de inspectores con antigüedad en el ejercicio del cargo.

El abordaje metodológico adoptado, implica que la información empírica obtenida sea objeto de un análisis interpretativo y espiralado que sigue las pautas del Método Comparativo Constante para la generación de teoría de base (Strauss y Corbin, 2000). Este proceso se traduce en la alternancia de momentos de obtención de material empírico con momentos de análisis, estableciendo un ida y vuelta de la empiria a la teoría.

El marco normativo en la Provincia de Buenos Aires

1. Algunos antecedentes legales

El sistema educativo de la provincia de Buenos Aires se rige actualmente por la Constitución Provincial de 1994 y por la Ley de Educación Provincial N° 13.688/07. Históricamente, esta provincia posee una larga tradición normativa en materia educativa, siendo su sistema educativo el más antiguo del país. Brevemente mencionaremos que en 1873 sancionó su primera Constitución (instala la gratuidad y obligatoriedad de la educación), en 1875 se aprueba la Ley de Educación Común³ que estableció la organización del territorio en distritos

³ La Ley de 1875 fue el antecedente directo de la Ley nacional 1420/1884 de Educación Común

educativos, cada uno con un Consejo Escolar que respondía al Consejo General de Educación, organismo colegiado dirigido por D. F. Sarmiento desde su creación, en 1905 se sanciona la Ley de Reformas a la Educación Común, presentando dos esferas bien diferenciadas de la educación: la técnica, a cargo del Director General de Escuelas y la administrativa, en manos de los Consejos Escolares de Distrito⁴. En cuanto al cuerpo de inspectores, se organizaron bajo una Inspección general e inspecciones específicas dependientes del Director General de Escuelas, siendo percibidos como representantes directos de este último. La principal tarea atribuida a estos actores previamente a la sanción de la Ley de educación común era difundir la educación en todo el territorio (esta tarea se denomina “de propaganda”). Luego de 1875 el rol de los inspectores comenzó a ser regulado y su función principal fue la de vigilar que todas las escuelas del territorio cumplan con la normativa vigente (función de control jerárquico); siendo la vigilancia, un lazo fundante del sistema (Puiggrós, 2005). Data del año 1884, el primer intento de establecer un marco que regule el trabajo y las funciones del inspector, a través de la “Circular a los Inspectores Generales dándoles Instrucciones para que practiquen las visitas a los distritos Escolares” que, según Dussel (1995)⁵, desemboca en el “Reglamento de Inspectores de Escuela de la provincia de Buenos Aires” sancionado el 31 de octubre de 1887. Este reglamento detallaba funciones estrictamente pedagógicas (dar conferencias, dar cuenta de la enseñanza impartida, de las aptitudes del maestro, etc) y también incluía funciones administrativas (revisión de registros administrativos, de las condiciones de higiene, etc), ambas tareas ligadas principalmente a la función de control; pero también con el ingrediente pedagógico necesario que le permitiera a los inspectores, por ejemplo, capacitar y evaluar la capacitación de los inspectores mediante la modalidad de Conferencias.

Desde las primeras décadas del siglo XX, los inspectores dieron cuenta de sus opiniones contrarias a las autoridades y fueron adquiriendo cierta autonomía relativa. Sin embargo, a medida que se fue consolidando el sistema, más difícil resultó la posibilidad de realizar cambios de fondo. En este sentido, es posible afirmar que durante los inicios de conformación del sistema educativo nacional argentino, se confirma la imagen que Weber (1977) diseñó para los estratos intermedios de la burocracia en dónde el cuerpo burocrático es pensado como

⁴ La sanción de estas leyes provinciales se destaca por el fuerte impacto que tuvieron en la política educativa de la Nación en las décadas siguientes

⁵ -Dussel, I. (1995). Pedagogía y burocracia: notas sobre la historia de los inspectores, Revista Argentina de Educación, año 13, Núm. 23, pág 62. Buenos Aires: Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación.

una cadena por la que se desplaza en sentido descendente la política diseñada por los cuerpos centrales.

Durante el Siglo XX se sucedieron en la Provincia de Buenos Aires reformas de distinto signo político que no desarrollaremos; ya que su análisis excede los propósitos de este trabajo. Solamente mencionaremos que durante el gobierno de Eduardo A. Duhalde se dictó la Ley de Educación Provincial N° 11.612/95, la cual, siguiendo los lineamientos de la Ley de Transferencia (24.089/91) y la Ley Federal de Educación (24.195/93), -ambas de orden nacional-, extendió la educación básica a 9 años, estableció la obligatoriedad desde el nivel preescolar llevándola a 10 años, seguida de un nivel polimodal no obligatorio de tres años, que debía combinar la formación general con orientaciones laborales. Otras normas anteriores a la Ley Provincial de educación que regulan aspectos fundamentales de la educación de la provincia y continúan vigentes son:

-el Reglamento General de Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires de 1958 (decreto – ley 6013/58)

-el Reglamento de la Enseñanza Media en la Provincia de Buenos Aires de 1958 (resolución 1709/58)

-el Estatuto del Docente de 1987 (ley 10579): regula las relaciones laborales, delimita los derechos y obligaciones del personal docente y la propia carrera docente.

2. El marco normativo en la actualidad: La Ley de Educación Provincial N° 13.688/07

Antes de comenzar con el análisis de la ley, mencionaremos algunos datos interesantes que figuran en la Constitución Provincial. En esta, la sección octava está dedicada totalmente al tema cultura y educación. Aquí se reconoce a la educación como un derecho humano fundamental y se atribuye a la provincia la responsabilidad indelegable en materia de educación, concibiendo al tema como una cuestión de Estado. El capítulo 3 de esta misma sección, cuyo título es “gobierno y administración”, reconoce como responsables del sistema a la Dirección General de Cultura y Educación (antes era la Dirección General de Escuelas y cultura), al Consejo General de Cultura y Educación y a los Consejos Escolares de Distrito. Según el Art 203, a estas últimas instituciones les corresponde la administración de los servicios educativos, en el ámbito de competencia territorial distrital, con exclusión de los aspectos técnicos pedagógicos. Al igual que a comienzos del siglo XX (Ley de reformas a la

Educación Común de 1905), se mantiene la escisión entre las esferas técnico-pedagógicas y las administrativas, aunque en la década del 90', ésta se explicita en la figura de la constitución provincial. En este sentido, el que se presenten estas dos dimensiones (administrativas y técnicas) de forma diferenciada al menos en sus enunciados, no siempre en la práctica), permite entender qué tipo de tareas son las que se esperan de estos actores y también cuáles son las herramientas que tienen a su disposición con las que pueden operar en el sistema educativo. Siguiendo esta línea, estos actores aparecen formalmente ligados al proceso de implementación de las políticas educativas diseñadas por las instancias superiores del sistema, razón por la cual, las herramientas pedagógicas desempeñan un rol más crítico, imprescindible para la toma de decisiones.

Llegando al Siglo XXI, a mediados de 2004, se puso en marcha un proceso de reestructuración del sistema educativo bonaerense impulsado por el Poder Ejecutivo de la provincia desde la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), conocido como Plan Educativo Provincial (PEP) o Plan Solá (2004-2007). En el punto octavo, denominado, Administración eficiente del sistema educativo provincial, se expresa -entre otros puntos- la necesidad de:

-Reorganizar y simplificar el organismo administrativo central de la Dirección General de Cultura y Educación.

- Implementar la nueva regionalización del Sistema Educativo Provincial.

A raíz de este plan, se produjeron una serie de cambios en el sistema de inspección provincial. En el organigrama actual del sistema público de la provincia de Buenos Aires, funciona la Dirección de Inspección general (DIG)⁶ que depende de la Subsecretaría de Educación, se vincula con las direcciones provinciales y las direcciones de enseñanza y centraliza a los supervisores a nivel de las regiones. Según lo indican sus lineamientos, se crea con el fin de “supervisar la implementación de *la reforma de la reforma educativa* en la provincia de Buenos Aires, que se encuadra en el plan educativo 2004-2007 y en la nueva regionalización educativa provincial.”⁷

⁶ La DIG forma, conduce y supervisa la política educativa en las 25 regiones que tiene, para tal fin la provincia, con 155 jefes inspectores: 50 inspectores regionales (25 de gestión pública y 25 de gestión privada, es decir, dos inspectores por región) y 135 jefes inspectores distritales (el distrito de Matanza tiene dos jefaturas regionales) Fuente: <http://abc.gov.ar/LaInstitucion/Organismos/InspeccionGeneral/objetivos.cfm>.

⁷ Ibídem.

A comienzos de 2005, la estructura del sistema de inspección para las escuelas públicas fue modificada por decretos 256, 257, 258 y 473. Por un lado, se produjo un aumento del número de regiones en que estaba organizado el sistema provincial, pasando de 16 a 25 regiones. Por otro lado, se modifica la estructura organizacional jerárquica de la supervisión educativa bonaerense quedando conformada por: Inspector General; Inspectores Jefes Regionales, Inspectores Distritales e Inspectores Areales⁸. Así como en La Plata funciona la DIG, a nivel regional se hallan las Jefaturas de Inspección y a nivel distrital, las Sedes de Inspección que dependen directamente de las Jefaturas de Inspección y que tienen su asiento en las escuelas cabeceras de distrito. Cabe destacar que esta reforma no implicó solamente un cambio estructural, sino que estuvo acompañada por redefiniciones y limitaciones claras de las funciones de todos los cargos de inspección con una fuerte mención a las funciones de asesoramiento pedagógico y a la jerarquización académica a través de por ejemplo, la organización de seminarios de formación para los inspectores regionales y para inspectores distritales desde la DIG y las propuestas de formación en la Universidad Pedagógica⁹. Respecto a la formación, destacamos que en nuestro país, la Ley de Educación Nacional incluye la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, que centraliza los programas de formación continua para todos los especialistas en educación. En la Provincia de Buenos Aires, la creación de la Universidad Pedagógica, plantea la transformación de la cultura pedagógica a partir de ofertas universitarias de grado y postgrado articuladas con la carrera docente. La propuesta formativa para los niveles de conducción y supervisión son: Formación Terminal de Grado de Licenciatura y Formación de Postgrado: (Especialización, Maestría y Doctorado¹⁰)

Hacia fines de 2007, siendo la Directora General de Cultura y Educación, La Dra. Adriana Puiggrós, se sanciona la Ley 13.688 de Educación Provincial en concordancia con los lineamientos de la Ley de Educación Nacional N° 26.206/06 articulando el Sistema Educativo Provincial como parte integrante de un único Sistema Educativo Nacional.

Es posible encontrar en el espíritu de esta ley las luchas que desarrolló la comunidad educativa en defensa de la Educación Pública. Previamente a su sanción, se realizaron

⁸Dada las limitaciones de tiempo y recursos, esta investigación no profundiza en el análisis de los inspectores Areales.

⁹ La sanción de la ley N° 13.511 de Agosto de 2006, dio origen a la creación de la Universidad Pedagógica Provincial. Entre sus objetivos, se destaca la jerarquización y renovación de la formación de los docentes de la Provincia de Buenos Aires y el impulso de la formación de los cuadros profesionales de gestión y administración que atiendan las necesidades del Estado Provincial y de los Municipios Bonaerenses.

¹⁰ Esta información corresponde a la oferta 2007.

diversas consultas entre las que podemos mencionar: la Consulta realizada en el año 2004 en relación con el plan de Gobierno; la sanción de la Ley Provincial de Protección Integral de Derechos en 2005 (13.298/05); la Consulta llevada a cabo en 2006 referida a la Ley de Educación Nacional y la Consulta realizada entre marzo y junio de 2007 a docentes, alumnos, intelectuales, familias, funcionarios, académicos, dirigentes políticos y sociales, líderes culturales y religiosos. A toda la información recopilada en las consultas se suma la que produce en forma permanente la Dirección Provincial de Información y Planeamiento Educativo de la Dirección General de Cultura y Educación. Esto introdujo canales de comunicación que aspiraban a lograr la participación de los actores a través de distintos espacios de difusión (web, memos a las escuelas, información en medios gráficos, radiales y de prensa, etc.). Justamente, el logo del plan de consulta sobre la nueva ley provincial de educación era *“Pensada entre muchos para beneficio de todos”*. Entre los principales considerandos de la ley, se explicita que *“de esas deliberaciones resulta que la política educativa gubernamental debe interpretar muchas y diversas demandas sectoriales y articular los elementos referidos al bien común que ellas contengan, para construir una política de Estado”*¹¹ Los panfletos de los actos convocados para que la Legislatura apruebe la nueva ley de educación provincial decían: *“un logro de la lucha de docentes, padres y estudiantes para recuperar la escuela pública”* y en la web de Suteba se expresaba: *“Parte de la letra de esta ley es la que construimos entre todos”*¹² En ese escenario de consulta, cada actor social actúa aplicando los recursos, conocimientos y capacidades de acción de que dispone, aportando *“racionalidades diferentes, construidas de diversa manera (Aguilar Villanueva, L., 1996) La posibilidad de “articular los elementos referidos al bien común”, actúan en pos de la búsqueda de consenso, nunca absoluto, siempre acotado y provisorio*¹³. Al mismo tiempo, además de tener en cuenta estas diferencias constitutivas de los distintos actores, resulta relevante recordar que también implican diferencias de poder y que las mismas, deben ser tomadas en consideración; ya que de otro modo, la participación en el espacio de consulta resulta una falacia.

¹¹ Ley de Educación Provincial N° 13.688/07. Principales Considerandos, pág 3.

¹² <http://www.suteba.org.ar/index.php?r=2810>

¹³ Un ejemplo de esto son los encuentros realizados en el 2008 por Suteba, dónde, cuestionando la noción de “rol” o “función” de los inspectores, se plantea la necesidad de que los inspectores sean por sí mismos los protagonistas de la discusión de sus propios puestos de trabajo. Ver <http://www.suteba.org.ar/index.php?r=3577>

Recorriendo los apartados de la ley N° 13.688, el capítulo VII se refiere a la Inspección General, el capítulo VIII se dirige al Inspector Jefe regional, el capítulo IX al inspector Jefe distrital y el capítulo X al inspector de enseñanza. Se destaca, dentro de esta ley, que la inspección escolar esté regulada en cuatro capítulos. Esta inclusión permite dar cuenta del lugar protagónico que el estado provincial les asigna a estos funcionarios de estado en el proceso de reforma implementado. Otro material clave, es la carta a los inspectores que la Directora general de Cultura y educación le dirige a los inspectores en el año 2005. En la misma, se realiza un rastreo histórico de la figura del inspector, las expectativas puestas sobre él y se arriba a la caracterización del inspector del siglo XXI, dónde se destaca una definición que lo constituye como una profesión compleja, multidireccional y cargada de posibilidades (Puiggrós, 2005: 202). Más adelante, se los interpela diciendo que son “*articuladores naturales de la autonomía institucional con las políticas y las líneas programáticas que conducen la educación provincial*”¹⁴ Y casi al final de la carta dice: “*Participar de las estrategias de planificación y transmitir las a los directivos y los docentes es una de las tareas en las que Uds. pueden prestar un mayor apoyo al funcionamiento de la educación con sentido social...*”¹⁵ En ambos documentos – ley y carta-, se mencionan las funciones, responsabilidades y tareas que se le asignan a los inspectores. Las funciones del inspector general, los inspectores regionales y distritales, - definidas en el Decreto 473 de 2005 y en la Ley de Educación Provincial de 2007- remiten a un territorio específico de acción –provincia, región y distrito respectivamente-, que actúa como telón de las relaciones geográficas humanas donde los individuos o grupos ejercen influencia, control y poder. Desde la ley, las citas mencionadas dan cuenta de cierto margen de autonomía en las decisiones vinculadas a lo “lo local” o al territorio de acción inmediato del inspector. Recordemos que precisamente la reorganización territorial tuvo como propósito unificar y disminuir la cantidad de establecimientos de una región y, con la creación de la figura de Inspector distrital, obtener una visión del subsistema distrital dentro del sistema educativo regional y provincial. Siguiendo esta línea, podríamos advertir que hay un interés por adaptar las políticas al territorio; pero también por responder a las demandas que vienen desde la misma base, es decir, desde las escuelas y en esto, los inspectores mantienen una posición de poder. Es por lo antedicho que se les asigna la función de la *enlace* con un alto compromiso social y político, y

¹⁴ Puiggrós, A. (2007). Carta a los inspectores de la provincia de Buenos Aires (17-02-05). En *Carta a los educadores del siglo XXI*, Buenos Aires, Galerna, pág. 204.

¹⁵ Puiggrós, A. (2007). Carta a los inspectores de la provincia de Buenos Aires (17-02-05). En *Carta a los educadores del siglo XXI*, Buenos Aires, Galerna, pág. 207.

se busca fortalecer su rol en tanto “...de su calidad depende en gran parte el funcionamiento del sistema y su relación con la sociedad”¹⁶. Se destaca el carácter de imprescindible otorgado a este actor social en el escenario político de reforma, con un alto poder latente relativo (Aguilar Villanueva, L., 1996). Por ello resulta importante mantenerlos en el espacio de articulación en el que es posible elaborar consensos y negociar.¹⁷

Finalmente, respecto al rol que asume el Estado en esta ley, es el responsable de garantizar el financiamiento del sistema educativo provincial y de proveer, garantizar y supervisar una educación integral para todos, concibiendo a la educación como un derecho social.

Relaciones Estado – instituciones – actores sociedad

En primer lugar destacamos que en la elaboración de propuestas a las instituciones educativas confluyen el Estado y la Sociedad. Por un lado, el Estado lo hace a través de sus funcionarios y especialistas (supervisores, directivos, capacitadores, docentes), por otra parte, la sociedad, lo hace expresando intereses de grupos parciales e intereses privados. Al respecto dice Aguilar Villanueva, L. (1996) que las relaciones cotidianas entre la sociedad y el estado están siendo ajustadas permanentemente y “...toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores”¹⁸. Sin embargo, no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y formar parte del temario de asuntos públicos. En el caso presentado, la sanción de una nueva ley de educación se introdujo en la agenda de gobierno de Puiggrós. Una nueva definición de educación (como derecho social) para una nueva sociedad (más justa y distributiva de la riqueza) ha sido una “cuestión socialmente problematizada” que el gobierno entendió susceptible de acción y se convirtió en una cuestión de Estado. En este sentido, se trata de una iniciativa externa que encuentra atención pública y es tomada por las autoridades gubernamentales bonaerenses. Quizás la forma que adoptó esta demanda, fue correlativa a la forma de resolución que tuvo: sanción de una nueva ley educativa que recupera el lugar central del Estado (responsable de

¹⁶ Material “Cambios en el sistema de Inspección” elaborado por la DGCyE. Año 2007

¹⁷ Diversos actores participaron de la convocatoria a la elaboración de la nueva ley de educación provincial y se hicieron presentes multitudinariamente el día que se realizó el acto de presentación de la ley. Por ejemplo, los trabajadores enrolados en la CTA; CTERA, SUTEBA, organizaciones sociales y estudiantiles.

¹⁸ Aguilar Villanueva, Luis (comp.) (1996) “Estudio Preliminar”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, M.A. Porrúa Grupo Edit. Pág. 23

garantizar la educación), define a la educación como derecho social y a la sociedad en el marco de la justicia distributiva.

Según Thwaites Rey, M. (2005), el Estado, en tanto expresión de las políticas públicas, se trata del “Estado en movimiento”, es decir, de qué hace u omite el Estado. En esta línea, si bien el Estado, no es el conjunto de instituciones, se objetiviza en ellas, si bien el Estado no son sus leyes, se cristaliza en ellas; pero esto no debe impedir ver las relaciones sociales de poder que se suceden. En el campo educativo, estos debates adquieren especificidades puesto que el Estado concentra el monopolio de la violencia simbólica, disponiendo de los medios para imponer sobre los agentes sociales una serie de estructuras desde las cuales percibir el mundo, en un mecanismo que logra naturalizar tal imposición de modo predominante a través del sistema escolar (Bourdieu, 1996). En este sentido, el Estado no es concebido ni como un actor homogéneo ni monolítico, sino como la expresión contradictoria de las relaciones sociales capitalistas y – en su plano más alto de abstracción- como garante de una relación de dominación y de la imposición de las reglas que permiten la reproducción social. Es sabido que en la conformación y definición de las políticas públicas son puestas en juego, en la mayoría de las ocasiones, de modo implícito teorías acerca de la sociedad y del Estado (Torres, 1996; 2002; 2008). En su fundamentación la ley expresa que *“se inscribe en el escenario de las políticas públicas educativas con voz propia, argentina y latinoamericana, con el objeto de construir una política educativa signada por la democracia pedagógica de un Estado constitucional”*¹⁹.

Podemos entender a las políticas públicas, como el ámbito de acciones colectivas en un área determinada. Se trata de planificaciones estratégicas u hipótesis de trabajo que, a través de instituciones, intentan canalizar las necesidades planteadas por los diferentes grupos sociales según sus relaciones de fuerza. Al respecto, la ley de Educación provincial, explicita claramente su posición al decir que *“Cuatro millones y medio de alumnos, doscientos setenta y cinco mil docentes, sesenta mil empleados de la administración y los servicios técnicos y profesionales, y una enorme población familiar y comunitaria, esperan que la Provincia acompañe a la nueva Ley de Educación Nacional con una normativa que responda positivamente a las demandas del enorme conjunto humano que constituyen los sujetos de la educación provincial y con propuestas de solución a los grandes problemas, con la generosidad que requiere una perspectiva nacional”*.²⁰ Esta cita deja entrever que el asunto de la sanción de una nueva ley de educación es de un alto interés para la sociedad,

¹⁹ Ley de Educación Provincial N° 13.688/07. Fundamentación, pág 1.

²⁰ Ley de Educación Provincial N° 13.688/07. Antecedentes Legales, pág 3.

identificando a los distintos grupos sociales que han formulado la demanda. Los trabajadores de la educación, gremios y organizaciones sociales, reconocen un fuerte protagonismo en la sanción de esta ley, pues es un paso importante en la larga lucha por lograr la modificación de las leyes de la década del 90' (especialmente la Ley de Educación Federal N° 24.195 de 1993) Así lo expresaban: *“Con la sanción de esta Ley queda sepultada definitivamente la Ley Federal de Educación. Esto no se da mágicamente, sucede porque durante más de 10 años los trabajadores de la educación, la CTERA y un conjunto muy amplio de organizaciones, dimos una batalla de resistencia para llegar a este triunfo. Esta ley es el primer paso de una lucha mucho más amplia y más profunda que es la lucha que desde la CTA hemos decidido dar por la distribución de la riqueza en nuestro país”*²¹. Retomando el trabajo de Thwaites Rey, M. (2005) diríamos que hay un claro intento por lograr una mayor correlación entre las demandas de los ciudadanos sobre lo que esperan del sector público (por ejemplo reformar la educación) y las acciones concretas de este para satisfacerlas (sancionar la ley)

Según Beltrán Llavador (1995) las instituciones quedan definidas por el cruce entre políticas y actores a los que puede considerarse como los extremos que tiran del objeto institucional en direcciones contrapuestas. Siguiendo a Justa Ezpeleta (2004), definimos a las instituciones como *“configuraciones complejas, reguladas por normatividades múltiples y específicas – escritas y no escritas–, no siempre coherentes”*²², Al respecto, conviene señalar que las acciones de gobierno que se emanan de la administración central, para las escuelas se traducen, en demandas y prescripciones que se acompañan, en gran medida, de controles que tienen distinta intensidad. La sanción de esta ley, deja claramente sentada la importancia de la inspección, de la formación de los inspectores y de la necesidad de supervisar los procesos educativos. Para ello se crearon nuevas instituciones (por ejemplo la Universidad Pedagógica Nacional) y por ende, nuevos cargos, lo cual condujo a un aumento intraburocrático (creación de la DIG, del cargo de Inspector General), y aumento considerable de la planta de inspectores provinciales – jefes regionales y distritales. Con esto lo que queremos demostrar es que el sistema político se concretiza en una variedad de “subsistemas de políticas” (Aguilar Villanueva, L., 1996) integrado por un conjunto de actores con distintos grados de autonomía, poder, etc; pero todos articulados por el hecho de compartir intereses importantes en una

²¹ <http://www.suteba.org.ar/index.php?r=2810>

²² Ezpeleta, J (2004): Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa. En *“Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina”*, Tenti Fanfani, E. (comp), IIPE-UNESCO, Sede Regional Bs. As, pág. 168

política en particular (las burocracias gubernamentales) Lo formal, lo escrito, la norma, se encuentra en permanente tensión con la realidad.

Reflexiones finales

En las últimas décadas han tenido lugar una serie de transformaciones que impactan sensiblemente en los niveles de la gestión gubernamental, en las formas de ejercicio del poder, y fundamentalmente, en las instituciones del sistema y en sus actores. Hemos mencionado que el Estado no es una entidad monolítica que responde a objetivos unívocos, que los inspectores, se definen en este escenario como funcionarios de Estado y como actores políticos con un alto protagonismo y que las instituciones –en el entrecruzamiento de las políticas y los actores-, se definen como espacios complejos. Es por ello, que solamente es posible pensar el tratamiento de una política como un problema complejo que tejen distintos actores, entramado en una toma de decisiones permanentemente en juego. No se puede mirar a priori cómo van a actuar los actores en la trama de construcción de una política por más participación que hayan tenido en la definición de la misma. Sin embargo, hemos visto que según los diferentes momentos históricos y políticos, la inspección fue variando en estructura y en requerimientos y -de un modo u otro- se constituyó en un actor clave del sistema educativo provincial. Hoy en día, por el posicionamiento estratégico en el que se encuentran (nivel intermedio de gobierno) y por su larga historia se les sigue encomendando la tarea de implementar e interpretar los contenidos de las políticas públicas en las escuelas.

Finalmente, recordamos que hemos presentado algunos datos de la historia de la inspección en nuestro país, hemos recorrido los marcos legales y normativos, hemos considerado el plan de reforma educativa en la Provincia de Buenos Aires para el período 2004/07, y hemos profundizado en la sanción de la Ley de Educación Provincial como una de las acciones en las que es posible “ver al estado en movimiento”. No sólo la construcción o el debate sobre una política es un espacio de lucha sino también la implementación y evaluación de la misma. La política no son etapas estancas, rígidas, sino que son permeables, están en continua transformación. Por lo tanto, cabe destacar que en los diversos niveles burocráticos se hace política si tenemos en cuenta que la “forma” de aplicación de procedimientos hace a la “esencia” de una determinada política. De ahí que somos conscientes que nos resta escuchar a los inspectores, saber qué tienen para decir, cuáles creen que son sus funciones específicas, cómo perciben las distintas reformas educativas desde sus representaciones y práctica

profesional en las instituciones (Jefatura de Inspección, Consejos Escolares; escuelas secundarias, etc) y esta es la etapa que nos convoca próximamente en esta investigación.

Bibliografía

-Aguilar Villanueva, Luis (comp.) (1996) "Estudio Preliminar", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, M.A. Porrúa Grupo Edit.

-Beltrán LLavador, F., 1995: "Desregulación escolar, organización y curriculum", en *Pensar de nuevo la educación. Congreso Internacional de Didáctica*. La Coruña, 1993. Madrid, Ediciones Morata.

-Bourdieu, P (1996). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En Revista Sociedad de la Facultad de Cs. Sociales (UBA). Disponible en: http://www.politica.com.ar/Filosofia_politica/Espiritus_de_Estado_bourdieu.htm

-Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990). Conducción educativa y calidad de la Enseñanza Media. Buenos Aires: Miño y Dávila

-Dufour, G. (2008). El rol de los supervisores e inspectores en el gobierno del sistema educativo argentino. Buenos Aires: Aique

-Dussel, I. (1995). Pedagogía y burocracia: notas sobre la historia de los inspectores, Revista Argentina de Educación, año 13, Núm. 23. Buenos Aires: Asociación de Graduados en Ciencias de la Educación.

- Ezpeleta, J (2004): Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa. En "Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina", Tenti fanfani, E. (comp), IIPE-UNESCO, Sede Regional Bs. As

-Gispert, F (2009). "Niveles intermedios de gobierno en la burocracia educativa". (en prensa)

-Glaser, B. y Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory (El descubrimiento de la teoría de base). Chicago: Aldine Publishing Company

-Gonzalez, D. (2007) "Educación Polimodal y Trayectos Técnico Profesionales en la Provincia de Buenos Aires" IV Congreso Nacional y II Internacional de Investigación Educativa "Sociedad, cultura y educación. Una mirada desde la desigualdad educativa" Universidad Nacional del Comahue. Cipolletti (ISBN 978-987-604-035-8)

-Hillert, F. M. (2005). VI Reunión de Antropología del Mercosur - Antropología y Educación -16 al 18 de noviembre - Montevideo, Uruguay. Ponencia: "Abordaje cualitativo de las políticas públicas de los 90 en educación"

- Puiggrós, A. (2007). Carta a los inspectores de la provincia de Buenos Aires (17-02-05). En *Carta a los educadores del siglo XXI*, Buenos Aires, Galerna
- Robirosa, Mario (s/f) Articulación, negociación, concertación. Mimeo
- Strauss, A; Corbin, J (2002). Bases de la Investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Colombia: Contus. Universidad de Antioquía.
- Suarez, D. (2004). La reforma educativa de los '90 en Argentina: política de conocimiento y efectos pedagógicos. En: AAVV, *Propuestas para una Educación Liberadora*. Instituto de Pedagogía Popular, Lima (Perú)
- Torres, C. (1996): Las secretas aventuras del orden. Estado y educación. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Torres, C. y Morrow, R. (2002): Las Teorías de la Reproducción Social y Cultural. Manual Crítico. Madrid: Editorial Popular.
- Torres, C. (2008): “Teoría crítica y sociología política de la educación”, en: Mora-Ninci y C. y Ruiz, G.: *Sociología política de la Educación en perspectiva internacional y comparada. Las contribuciones de Carlos Alberto Torres*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.
- Thwaites Rey, Mabel (2005): “Estado: ¿Qué Estado?”, en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo. (Cap. 1)
- Weber, M., 1977: Economía y sociedad. Bogotá, F.C.E.

Fuentes secundarias

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 13 de Septiembre de 1994
- Ley de Educación Provincial N° 13.688/07.
- Ley 13.511 de creación de la Universidad Pedagógica Provincial. 9 de Agosto de 2006
- Plan Educativo Provincial (PEP) 2004/07. Gobernador Felipe Solá